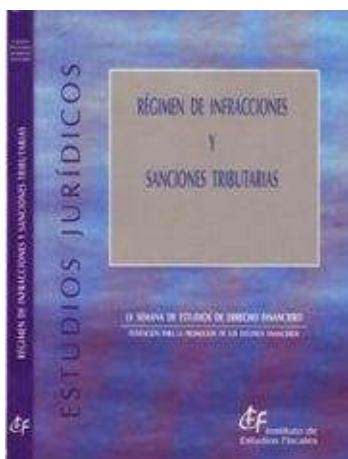


## RESEÑA:



### **RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES TRIBUTARIAS**

**LV Semana de Estudios de Derecho Financiero**

Edición: Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros  
(varios autores)  
Prólogo: Amelia Maroto Sáez  
Instituto de Estudios Fiscales  
Colección: Estudios Jurídicos

(El presente documento incluye:  
Índice y Prólogo)

LV SEMANA  
DE ESTUDIOS  
DE DERECHO  
FINANCIERO

RÉGIMEN DE INFRACCIONES Y SANCIONES TRIBUTARIAS

ESTUDIOS JURÍDICOS

RÉGIMEN DE INFRACCIONES  
Y  
SANCIONES TRIBUTARIAS

LV SEMANA DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO

FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS



Instituto de  
Estudios Fiscales

FUNDACIÓN PARA LA PROMOCIÓN  
DE LOS ESTUDIOS FINANCIEROS

---

**RÉGIMEN DE INFRACCIONES  
Y  
SANCIONES TRIBUTARIAS**

LV Semana de Estudios de Derecho Financiero



MINISTERIO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

---

INSTITUTO DE ESTUDIOS FISCALES  
MADRID, 2012

La LV Semana de Estudios de Derecho Financiero se celebró en Madrid el 17 de noviembre de 2010, organizada por la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros.

Los textos de las conferencias dictadas y de las ponencias presentadas, así como de los coloquios subsiguientes, se publican en el presente volumen.

Todos los derechos reservados. No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito del editor.

Diseño de portada: Miguel Ángel Aguilar Martín (IEF)

Catálogo general de publicaciones oficiales  
<http://publicacionesoficiales.boe.es>  
<http://www.060.es>

Depósito Legal: M-33226-2012

ISBN: 978-84-8008-355-3

NIPO: 634-12-045-5

Edita: Instituto de Estudios Fiscales

Avda. Cardenal Herrera Oria, 378

C.P. 28035 Madrid (España)

Tel.: 91 339 54 28 - Fax: 91 339 87 20

Maquetación: MSImpresores, S. L. - Gamonal, 5. 28031 Madrid

Printed by Publidisa

## SUMARIO

	<u>Páginas</u>
PRÓLOGO, por Amelia Maroto Sáez .....	7
<b>I</b>	
<b>ESTUDIO INTRODUCTORIO</b>	
«Cuestiones dogmáticas del régimen de infracciones y sanciones tributarias» .....	17
D. Jaime Aneiros Pereira. Profesor de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Vigo.	
<b>II</b>	
<b>INTERVENCIONES</b>	
«La culpabilidad como elemento esencial del régimen de infracciones y sanciones tributarias» .....	73
D. Francisco José Navarro Sanchís. Magistrado de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional.	
«Prueba de la conducta dolosa o culposa (I)» .....	89
D. Angel Cenxual Rodríguez. Inspector de Hacienda del Estado Jefe Adjunto de la Oficina Técnica Dependencia de Control Tributario y Aduanero (Agencia Estatal de Administración Tributaria)	
«Prueba de la conducta dolosa o culposa (II)» .....	95
D. Antonio Durán-Sindreu Buxadé. Socio Director Durán-Sindreu. Asesores Legales y Tributarios. Profesor de la UPE.	
«Prueba de la conducta dolosa o culposa (III)» .....	103
D. José Ignacio Ruiz Toledano. Inspector de Hacienda del Estado. Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid.	

	<u>Páginas</u>
«Prevención y reducción de riesgos fiscales: las buenas prácticas fiscales (I)» .....	111
D. Carlos Javier Cervantes Sánchez-Rodrigo.	
Inspector de Hacienda del Estado.	
Jefe de Equipo Nacional de Inspección. Dependencia de Control Tributario y Aduanero (DCGC-AEAT).	
Prevención y reducción de riesgos fiscales: las buenas prácticas fiscales (II)» .....	115
D. Antonio Montero Domínguez.	
Inspector de Hacienda del Estado.	
Subdirector General de Tributos.	
Dirección General de Tributos.	
Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas.	

### III COLABORACIONES

«El procedimiento sancionador tributario: estado de la cuestión» .....	125
D <sup>a</sup> Montserrat Hermosín Álvarez.	
Profesora Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Pablo de Olavide	
«Infracciones y sanciones y responsabilidad tributaria» .....	161
D. José Luis Monedero Arandilla.	
Abogado Senior F&J Martín Abogados.	
«Las infracciones y sanciones tributarias en el ámbito local» .....	169
D. Javier Martín Fernández.	
Socio Director de F&J Martín Abogados.	
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense.	
D. Jesús Rodríguez Márquez.	
Subdirector General de Estudios Tributarios del Instituto de Estudios Fiscales.	
Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad de Vigo.	
CODIGO DE BUENAS PRACTICAS TRIBUTARIAS .....	201
Apexo .....	206

## PRÓLOGO

En el año 1961 se celebró la IX Semana de Estudios de Derecho Financiero bajo el título «Infracciones Tributarias», en la que participaron cualificados profesionales en los que se daba un denominador común: participación en el proceso iniciado no muchos años atrás dirigido a impulsar el desarrollo en España de una disciplina como el Derecho Financiero que, por aquél entonces, se encontraba en fase muy avanzada en países como Alemania e Italia. Algunos de esos profesionales, tuvieron participación destacada en los trabajos que culminaron con la aprobación de la Ley 230/1963, de 28 de diciembre, General Tributaria, con cuya entrada en vigor se iniciaba el trayecto normativo que finalizaría con la gran reforma del sistema tributario del año 1964. Entre las Comunicaciones presentadas a dicha Semana se encontraba la titulada «Nota sobre la naturaleza jurídica de la infracción tributaria» de la que era autor D. Fernando Sainz de Bujanda, Catedrático de Hacienda Pública de la Facultad de Derecho de la Universidad de Madrid, cuyo protagonismo en la construcción del Derecho Financiero en España es sobradamente conocido. En su Comunicación, el Profesor Sainz de Bujanda, dejada constancia de que en su opinión no existía separación sustancial entre lo «injusto criminal» y lo que se había dado en llamar «injusto administrativo». En rigor, decía el Profesor, la única separación entre las infracciones contenidas en el Código Penal y tipificadas en otras leyes —cualesquiera que fuera la naturaleza de estas últimas— era de tipo normal. Añadiendo el Profesor Sainz de Bujanda, que las infracciones y sanciones aparecen contenidas en el Código Penal o en leyes administrativas atendiendo exclusivamente a valoraciones político-sociales. Tras el razonamiento que se acaba de exponer, y otros análogos, llegaba a la siguiente conclusión:

«Pues bien, con arreglo a estas ideas estimo que lo que ha dado en llamarse el derecho tributario sancionador o derecho tributario penal debe denominarse *derecho penal tributario*. Efectivamente las infracciones tributarias constituyen lisa y llanamente una especie de infracción del orden jurídico, de naturaleza sustancialmente idéntica a las incorporadas al Código Penal y a las leyes penales especiales. La circunstancia de que esas infracciones, y las sanciones que llevan aparejadas se contengan en leyes de tipo tributario no altera la validez de la anterior afirmación. Efectivamente, las normas en que se definen las infracciones y se establecen las sanciones son de naturaleza jurídico-penal, cualquiera que sea el texto positivo en que se encuentren incorporadas.»

Invocando las palabras del profesor Sainz de Bujanda reproducidas en su literal más arriba, inició su conferencia el Excmo. Señor D. Francisco José Navarro Sanchís

(Magistrado de la Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional) en la Sesión Plenaria de la LV Semana de Estudios de Derecho Financiero («Régimen de infracciones y sanciones»), celebrada el 17 de noviembre de 2010. El conferenciante dejó sentado de inicio que el eje central de su intervención estaría constituido por el reconocimiento expreso de la identidad de sustancia entre el Derecho Penal y el Derecho Administrativo sancionador. También precisó, que se limitaría a hablar de la potestad sancionadora ejercitada por la Agencia Tributaria, esencialmente, en el Impuesto sobre la Renta de las Persona Físicas y en Impuesto sobre Sociedades y, en fin, acentrarse en los principios constitucionales aplicables al régimen sancionador, y en particular en el principio de culpabilidad y sus quiebras, tanto en la ley como en la práctica cotidiana. El avance del contenido de la intervención no hizo sino reforzar la expectación inicialmente despertada por el título de la conferencia «La culpabilidad como elemento esencial del régimen de infracciones y sanciones», pues la mayoría de los asistentes desempeñaban, al menos por aquel entonces puestos de trabajo en la Agencia Estatal de Administración Tributaria y en el ámbito privado del asesoramiento tributario.

No resulta posible resumir en unas breves líneas el contenido de la intervención del Sr. Magistrado que realizó reflexiones y propuestas sumamente interesantes. No obstante, creo que no se puede dejar de hacer una mínima y expresa mención a un pasaje de su intervención en el que el Sr. Navarro puso especial énfasis y en el que se aludía al argumento, tan frecuentemente esgrimido en la práctica, de la interpretación razonable de la norma como determinante de la exoneración de responsabilidad derivada de la comisión de una infracción tributaria; en su opinión la aplicación del principio de la interpretación razonable ha producido de hecho la inversión de la presunción de inocencia que es una presunción constitucionalmente consagrada. Me permito recomendar la lectura del texto de la conferencia que se recoge en el libro que aquí se prologa. También al comienzo de su intervención, el conferenciante hacía referencia a un hecho para él relevante, si bien no disponía de datos al efecto, y que debería ser objeto de reflexión: alto porcentaje de las sanciones tributarias anuladas por los Tribunales de Justicia. Sí ofreció a los asistentes información cuantitativa al respecto D. Ángel Cenxual Rodríguez (Jefe Adjunto de la Oficina Técnica de la Dependencia de Control Tributario y Aduanero de la Delegación Central de Grandes Contribuyentes de la Agencia Estatal de Administración Tributaria) interviniente en la primera de las Ponencias («Prueba de la conducta dolosa o culposa») que incluía el Programa de la Jornada. Decía el Sr. Cenxual: *«Para refrendar lo que acabo de señalar traeré a colación algunos datos del período comprendido entre el 1 de enero de 2008 y el 1 de noviembre de 2010, referidos a sentencias dictadas por la Audiencia Nacional. En ese período: nueve sanciones se anulan por cuanto que no se confirman las regularizaciones de las que tratan causa; quince se confirman, y ciento veintiuna se anulan. Por lo que se refiere a las Sentencias del Tribunal Supremo, el resultado que arroja la estadística es similar. Examinadas las Sentencias dictadas desde el 1 de enero de 2009, y tras la pertinente depuración, resulta que: en nueve sentencias se anulan por improcedencia de los ajustes de que tratan causa; en tres se modifican las sanciones impuestas; en treinta y cinco, se confirman y en ciento diecinueve se anulan o confirman las anulaciones acordadas en instancias anteriores».*



Ante la información facilitada por el Señor Cenxual resultó inevitable que en el correspondiente coloquio se plantearan ciertos aspectos derivados del contenido de aquella: A) la Inspección debía mejorar su quehacer al instruir los procedimientos sancionadores, si bien resulta paradójico que esa posible insuficiencia se aprecie en los expedientes en que están involucrados contribuyentes de gran dimensión cuantitativa, lo cual podría tener su origen en la mejor asistencia técnica con que cuentan aquellos. B) Necesidad de modificación de la normativa, con objeto de que la Ley sea más precisa a la hora de la definición de los elementos objetivos y subjetivos de las conductas, con particular atención a la exigencia de la rigurosa prueba de la concurrencia de la culpabilidad. La propia Ley General Tributaria opta, se inclina o habilita, se dijo, por un sistema punitivo conciliable con la responsabilidad objetiva, no definiendo o enunciando el principio de culpabilidad. No faltando, la opinión de quienes sostuvieron que en la actividad jurisdiccional, hay ciertas claudicaciones a la hora de exigencia del principio de culpabilidad y llevarlo hasta todos sus extremos, como había mantenido el conferenciante Sr. Navarro Sanchís. C) Existencia de una discrepancia absoluta entre Inspección de los Tributos y Tribunales de Justicia, a la hora de interpretar la Ley lo cual no parece razonable ni comprensible, pues las normas son iguales para todos.

También en el ámbito de la primera Ponencia intervinieron D. Antonio Durán-Sindreu Buxadé y D. José Ignacio Ruiz Toledano. El primero, centró básicamente su intervención en torno al siguiente planteamiento: la materia probatoria con relación a negocios jurídicos en concreto, por cuanto la calificación de la conducta como culposa o dolosa, normalmente es consecuencia de una actuación administrativa previa de comprobación, es decir, de verificación de la veracidad de los hechos, actos, o negocios declarados, o puede ser también, consecuencia de una investigación, es decir, del descubrimiento de hechos no declarados u ocultos por la Administración. En particular, el Sr. Durán-Sindreu manifestó su preocupación por la existencia de un empeño cada vez mayor en calificar los negocios jurídicos en función de los motivos económicos que persigue el contribuyente.

El segundo de los intervinientes en la primera Ponencia, fue D. José Ignacio Ruiz Toledano (Presidente del Tribunal Económico-Administrativo Regional de Madrid) que se propuso, y lo consiguió, el análisis ponderado de la cuestión de la prueba de la conducta dolosa o culposa para imponer una sanción, realizando dicho análisis desde la perspectiva que ofrece la vía económico-administrativa situada entre la Administración tributaria encargada de la aplicación de los tributos y el contribuyente, en la que se contemplan dos puntos de vista opuestos. El Sr. Ruiz Toledano se planteó e instó a los asistentes para que también lo hicieran, encontrar respuesta a una pregunta clave: ¿por qué las sanciones tributarias «fracasan» en la práctica? Para el Ponente la pregunta tiene una primera respuesta, pues en su opinión no es cierto que las sanciones tributarias «fracasen» siempre. Hay sanciones impuestas por los Órganos de gestión en sentido estricto que el contribuyente no recurre, ni siquiera en reposición; en la vía económico-administrativa se anulan muchas sanciones, pero en muchos otros casos existen sanciones claras que se confirman. Luego, ¿qué es lo que ocurre?, se preguntaba el Ponente. Su respuesta, coincidiendo en lo que en su mo-

mento había expuesto el Sr. Cenxual, cabría entenderla del siguiente modo: hay algunas sanciones, muy pocas en número pero en cuantía importante, que se recurren en la vía jurisdiccional. Estos casos suelen afectar a los contribuyentes mejor asesorados y de mayor trascendencia económica, siendo muy frecuente que optengan resultados favorables a sus intereses. En general, los pequeños contribuyentes, que son los más en número, suelen aceptar la sanción por diversas razones de índole práctica, como también advirtió que ya citado Sr. Cenxual.

La posición «ventajosa» del Sr. Ruiz Toledano, resultante de su cercanía a la realidad de las reclamaciones relativas a infracciones y sanciones planteadas ante los Tribunales Económico-Administrativos, determinó que su exposición resultase perfectamente descriptiva de la situación. Personalmente, a quien realiza éste prólogo le interesó especialmente las consideraciones que el dicho Ponente realizó en torno al principio de la presunción de inocencia, no recogido expresamente ni en la Ley 25/1995 ni en la Ley 1/1998, como tampoco en la vigente Ley General Tributaria que, dada la época y el pensamiento reinante en el momento de su elaboración, mucho hubiese ayudado de recoger expresamente el principio que, en todo caso, hay que cumplir, evidentemente, por mandato constitucional. En base a la doctrina del Tribunal Constitucional y su aplicación por los Magistrados de la Audiencia Nacional (debe tenerse presente que los expedientes de mayor importancia incoados por la Inspección de los Tributos son recurridos jurisdiccionalmente en primera instancia ante la citada Audiencia Nacional) el Ponente extrajo la relación de garantías que conlleva la presunción de inocencia y, entre ellas, la de que exista prueba y, además, que sea suficiente. Y es en este punto donde Administración tributaria e interesados nunca, o casi nunca, se encuentran, más bien se enfrentan. Como subrayó el Sr. Ruiz Toledano, en las reclamaciones se *«observa la existencia de un gran número de pruebas en el expediente inspector (también en el de gestión en numerosas ocasiones) pero la dificultad es que dichas pruebas sean suficientes»*.

Pero, ¿qué es lo que se debe probar?, se preguntaba el Sr. Ruiz Toledano. Y él mismo nos proporcionaba la respuesta: *«Los hechos constitutivos de la infracción, pero también la participación de la persona como infractor a título de dolo o culpa. Existe jurisprudencia constitucional y del Tribunal Supremo, así como jurisprudencia "menor" de la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia. Ahora bien, conviene recordar que cualquier circunstancia eximente o que lleve consigo la atenuación debe probarla el sujeto infractor. Por ello, la Administración no está obligada a probar (ni siquiera argumentar) que no existe una interpretación razonable, sino que es el sujeto infractor el que debe probar que, a su juicio, existe dicha interpretación razonable»*. Tras la respuesta a la primera pregunta, el repetido Ponente, se hacía una segunda: ¿Cómo debe probarse? Y también el propio Ponente ofrecía una respuesta: *«Según los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo deben valorarse las pruebas según las reglas de la lógica y de la experiencia. Creo que existen numerosas actuaciones inspectoras (también actuaciones de gestión en sentido estricto), muy bien hechas, en las que del expediente administrativo de comprobación se desprende fácilmente que ha habido dolo o culpa. Sin embargo, en algunos casos ello no se ha motivado en el procedimiento sancionador su-*

*ficientemente. Además, cuando en vía económico-administrativa se entienda que falta la motivación no es posible tener en cuenta los elementos de prueba existentes en el procedimiento de comprobación y motivar la sanción en vía económico-administrativa, como ha señalado algún Tribunal Superior de Justicia o la Audiencia Nacional. Es decir, una posible motivación de la sanción realizada por el órgano económico-administrativo no suple la falta de motivación que debía haber hecho el órgano de imposición de sanciones.»*

No resulta fácil resistirse, pese a extender el presente prólogo más allá de lo previsto al tiempo de planificar la edición de la obra de referencia, a la reproducción literal de las conclusiones finales ofrecidas por el Ponente, por cuanto las considero muy acertadas y significativas, fruto de su probado equilibrio intelectual:

*«¿Qué se puede corregir o mejorar para que las sanciones tributarias más relevantes se "ganen" por la Administración tributaria?»*

*En primer lugar, creo que se debe mejorar decididamente el esfuerzo de motivación, a lo que contribuiría notablemente una mayor especialización de personal de la Administración tributaria en materia sancionadora y, sobre todo, que se tuviera en cuenta al imponer las consecuencias que se derivan de la extensa jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el Tribunal Supremo, así como la Audiencia Nacional y Tribunales Superiores de Justicia.*

*En segundo lugar, sería conveniente, como he adelantado y he expuesto en otras ocasiones, que los Magistrados que forman parte de los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo tuvieran una mayor formación en el ámbito del tributario y económico (quizás con la excepción de la Audiencia Nacional en que ya se produce en la práctica una importante especialización, aunque por supuesto todo es susceptible de mejora). En efecto, en los Tribunales Superiores de Justicia probablemente sería necesaria una mayor especialización, aunque admito que no es fácil conseguirlo. Por ejemplo, si cualquiera de nosotros fuera Magistrado y un día tuviera un recurso sobre expropiación forzosa, el siguiente día otro recurso sobre protección de datos y el tercer día un recurso referente a una sanción tributaria correspondiente al Impuesto sobre Sociedades, creo que no nos resultaría fácil. No desconozco que las diversas Secciones de los Tribunales Superiores de Justicia se especializan por materias, en algunos casos con muy buenos resultados, pero creo que puede avanzarse todavía bastante en este ámbito.»*

En los últimos años, la Agencia Estatal de Administración Tributaria ha emprendido, con altibajos, acciones dirigidas a la prevención de la comisión en el futuro de infracciones tributarias, que disminuyan los litigios entre Administración tributaria y administrados, lo que constituye la otra «cara» de la moneda, la que ocupan las medidas represivas, coactivas en suma. Entre las actuaciones preventivas propuestas por la Administración tributaria española, se encuentra la consistente en la aplicación de un «Código de Buenas Prácticas». Las buenas prácticas se definen como aquellas que conduzcan a la reducción de riesgos fiscales significativos y a la prevención de con-

ductas susceptibles de generarlos. Los contribuyentes adheridos a dicho Código se comprometen, en la práctica empresarial, a la transparencia, buena fe y cooperación con la Administración tributaria. Dicha Administración tributaria, en cumplimiento de compromisos recíprocos, debe procurar que en sus actuaciones se tengan en cuenta los precedentes administrativos, velando porque en la interpretación de las normas se respete en la unidad de criterio de la Administración tributaria. En ausencia de criterios interpretativos que se desprenda de las doctrinas administrativas y jurisprudenciales, la Administración tributaria cuando tenga dudas sobre el criterio a aplicar solicitará informe de la Dirección General de Tributos en el ámbito de su competencia. En definitiva, mediante el Código de Buenas Prácticas se persigue la promoción de una relación recíprocamente cooperativa entre la Agencia Tributaria.

Pues bien, la segunda de las Ponencias incluidas en el programa de la Sesión Plenaria de la LV Semana de Estudios de Derecho Financieros, tenía por título «Prevención y reducción de riesgos fiscales» y en ella intervinieron dos Ponentes que, precisamente han tenido una participación activa en la implantación y aplicación del proyecto de prevención y reducción de riesgos fiscales; me estoy refiriendo a los Inspectores de Hacienda del Estado, D. Carlos J. Cervantes Sánchez-Rodrigo y D. Antonio Montero Domínguez. Conforme a la experiencia práctica que cada uno de ellos tenía, el primero de los citados asumió —así lo reconoció explícitamente en el curso de su intervención— la labor de explicar la génesis del proyecto para alcanzar los propósitos que daban título a la Ponencia. Por su parte, el segundo de los ponentes participó en el grupo de trabajo específico creado para preparar el borrador del Código de buenas prácticas tributarias.

El Sr. Cervantes, recordó a los asistentes cómo en el año 2008 la Agencia Tributaria decidió crear el Foro de Grandes Empresas con el objetivo básico de mejorar las relaciones cooperativas entre las empresas y la Administración Tributaria. A tal efecto, en la reunión inaugural (julio de 2009) del Foro se crearon tres Grupos de trabajo que habrían de desarrollar los siguientes aspectos: a) preparación de un texto de Código de buenas prácticas tributarias; b) estudio de la situación de las cargas indirectas existentes y proponer medidas para su racionalización; c) análisis de la regulación tributaria de las operaciones vinculadas en general, con atención especial a la problemática relativa al cumplimiento de las obligaciones de documentación. Tras exponer con detenimiento los términos en que hasta el momento de su intervención, se había desarrollado el trabajo por parte del segundo y tercer grupo de trabajo formados, el Ponente de referencia concluyó reconociendo que los asuntos que en este momento se encontraban pendientes eran muchos (ajuste secundario y régimen sancionador en las operaciones vinculadas; operaciones vinculadas en UTES, etc.) e invitando a los asistentes a que examinaran el documento de conclusiones inserto en la página Web del entonces Ministerio de Economía y Hacienda (hoy Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas).

El Sr. Montero, expuso los términos en que se produjeron los trabajos encomendados al primero de los Grupos a que hacía referencia el Sr. Cervantes, los encaminados a la preparación de un texto de «Código de buenas prácticas tributarias». Para

dicho Ponente, ante todo era necesario dejar constancia que el Código no es derecho positivo; tampoco cabe hablar de la existencia de un contrato en sentido mercantil o civil; contiene recomendaciones, no obligaciones en sentido estricto. Tras la precisión apuntada, el Sr. Montero analizó minuciosamente las distintas situaciones planteadas con ocasión del debate/negociación suscitado entre las partes intervinientes. Como resultado de dicho debate/negociación se formularon propuestas en el sentido de la procedencia de que las empresas asumiesen la obligación de evitar el uso de estructuras opacas, colaborarán con la Hacienda Pública, concretamente con la Agencia Tributaria, en la detección y erradicación de determinadas conductas irregulares. La cuestión radica, como comentó el Ponente, en que no se concretó el modo en que se llevaría a la práctica esa colaboración.

También se detuvo especialmente el Sr. Montero en un punto muy interesante como es el que atañe al contenido de la propuesta según la cual el órgano de dirección de la empresa debe estar informado de la política fiscal adoptada a lo largo del ejercicio por la mercantil de que se trate; el responsable de asuntos fiscales tiene que informar al Consejo de Administración de la política fiscal seguida y además, y específicamente, en aquellas operaciones en las cuales la capacidad para decidir su realización es del Consejo; se tiene que rendir información en relación con las consecuencias fiscales de las operaciones de que se trate. Como señaló el propio Sr. Montero, uno de los objetivos principales perseguidos era la inclusión en el «Código de buenas prácticas» de la implicación de los Consejos de administración, en su caso previa información sobre las consecuencias fiscales de las operaciones acordadas, por lo que no tuvo nada de extraño que surgieran reticencias en los intervinientes —muchos de ellos asesores o consejeros fiscales— en el Grupo de trabajo. Finalizó su intervención en Sr. Montero comentando los términos de alcance de los compromisos a asumir por la Agencia Estatal de Administración; según sus palabras, podría concluirse que todos esos compromisos se resumen en uno solo: garantizar la seguridad jurídica. A tal efecto la más arriba citada Agencia Tributaria se comprometería a asegurar en la medida de lo posible la implantación y utilización del concepto de precedente administrativo, y conseguir la mayor unicidad de criterio en las actuaciones de la administración gestora.

Antes de cerrar el contenido de este Prólogo quiero dedicar un recuerdo especial a un entrañable amigo y compañero, recientemente fallecido, Cipriano Muñoz Baños Inspector de Hacienda del Estado, que, al tiempo de su siempre fundamental dedicación a la función administrativa encomendada, estuvo muy próximo a las actividades docentes sin que se puedan olvidar sus estudios entre otros, en torno al régimen de infracciones y sanciones que quedaron plasmados en una obra de gran valor teórico-práctico «Infracciones Tributarias y Delitos contra la Hacienda Pública» (EDERSA, 1999), varias veces actualizada. Además del libro que acabo de reseñar, son más los publicados por Cipriano, que versan sobre materia tributaria, editados por entidades tan prestigiosas como I.C.A.I., EDERSA, Escuela de la Hacienda Pública e Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Cipriano Muñoz Baños siempre estuvo dispuesto a contribuir al desarrollo de las actividades de la Fundación para la Promoción de los Estudios Financieros, acudiendo

a nuestra llamada cuantas veces fuese solicitada su colaboración. Así, participó en las XLIII y XLIX Semana de Estudios de Derecho Financiero siendo su intervención en la segunda de la Semanas citadas especialmente significativa, pues en esa ocasión la Fundación tuvo que recurrir a los más «fieles» tras un período de inactividad impuesto por determinadas circunstancias que pudieron superarse con el apoyo de Cipriano y otros amigos. En el Prólogo a la obra de Cipriano, más arriba citada, el Profesor Albiñana García-Quintana (también fallecido y cuyo especial y continuado apoyo a la Fundación nunca olvidaremos) dedicaba entre otras, las siguientes palabras de elogio a la vida profesional del entrañable Cipriano:

*«Ciertamente no me ha sorprendido su actual y envidiable balance de situación intelectual porque cuando elaboró, leyó y defendió su primera tesis doctoral (Universidad Complutense de Madrid, 1976) ya tuve oportunidad de conocer los éxitos y realizaciones de Cipriano Muñoz Baños en sus estudios y en sus trabajos, y después me ha bastado seguir sus publicaciones, sus conferencias y sus participaciones en cursos, seminarios y coloquios por mi propio interés... La enseñanza, como antes indiqué, ha sido —y continuará siendo— una de sus dedicaciones preferentes y asiduas, y relacionadas con el Derecho Financiero y Tributario, tanto en su parte general como en la parte especial que solemos denominar Tributación, y desarrollada en Institutos, Escuela de la Hacienda Pública y otras entidades cuya sola cita consumiría espacio superior al habitual en estas presentaciones».*

Confiemos en que las reflexiones vertidas a lo largo de la sesión plenaria de la LV Semana de Estudios de Derecho Financiero por conferenciante y ponentes, estudiosos todos ellos en ámbitos bien diferentes de un tema tan delicado, contribuyan a lograr ese punto de equilibrio necesario entre la infracción y su penalización, al objeto de que los contribuyentes no infractores no consideren que el estado actual del procedimiento sancionador, de alguna manera constituye un incentivo para el contribuyente infractor.

Para finalizar quiero expresar en nombre del Patronato y en el mío propio, el agradecimiento a todos los beneficiarios y amigos en general que tuvieron la amabilidad de colaborar con la Fundación en la organización y desarrollo de la LV Semana de Estudios de Derecho Financiero.

AMELIA MAROTO SÁEZ

Presidenta del Patronato de la Fundación para la Promoción  
de los Estudios Financieros (FUNDEF)



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE HACIENDA  
Y ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

SECRETARÍA DE ESTADO  
DE HACIENDA

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
FISCALES

ISBN: 978-84-8008-355-3



9 788480 083553

Precio: 20 euros  
(I.V.A. incluido)