

AC 09 14

Buenas noches, este es el programa para los alumnos que aspiran a ingresar en la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que son mayores de 25 años. Esta noche tenemos nociones jurídicas básicas, vamos a hablar de los temas 23 y 24, empezamos a estudiar las ramas del derecho, nos referiremos en concreto al derecho administrativo, derecho financiero, tributario y fiscal y al derecho procesal. Estamos de lunes a viernes en Radio Nacional de España, Radio 3 y emisoras de la red de Radiocadena Española entre once y once y media de la noche, una hora menos en la Comunidad Autónoma Canaria.

Vamos a hacer esta noche algunas consideraciones sobre los temas 23, derecho administrativo, derecho financiero, tributario y fiscal y 24, derecho procesal de las unidades didácticas de nociones jurídicas básicas. Empezamos con este programa a ver la división del derecho desde la perspectiva de las diferentes ramas o especialidades que lo integran, seguiremos viendo en futuros programas otras ramas del derecho. El derecho administrativo nace con la revolución francesa, pues intenta ser el ordenamiento específico del poder ejecutivo, regulando su comportamiento y actuaciones tanto desde un punto de vista interno como externo en sus relaciones con los particulares.

La revolución francesa implica, entre otras cosas, la implantación de la teoría de la división de poderes de Montesquieu, es decir, un poder ejecutivo que sería el objeto de estudio del nascente derecho administrativo, un poder legislativo, objeto de estudio preferente del derecho político y parlamentario y un poder judicial, objeto de estudio preferente del derecho procesal. Sin embargo, esta especialización que acabamos de indicar es útil sólo como categoría teórica de referencia, pero no quiere decir que en la realidad se puedan hacer compartimentos estanco. El derecho político es inseparable en muchos aspectos del administrativo y viceversa.

Y en el derecho procesal no sólo se estudia la organización y modo de funcionar del poder judicial y todas las actuaciones y procedimientos en los que este poder participa, sino que también penetran las normas administrativas, por ejemplo, en la organización funcional de los miembros de la carrera judicial o de los secretarios de los juzgados. Aunque parezca una perogrullada, el derecho administrativo es lo que se estudia en un curso de Derecho Administrativo y el derecho procesal es lo que se estudia en un curso de Derecho Procesal. Es decir, producto de una evolución histórica, teórica y metodológica basada en los programas y proyectos de investigación y en la especialización del saber intelectual, el derecho administrativo o el derecho financiero o el derecho procesal tienen una serie de contenidos que tradicionalmente se considera que constituyen su sustancia autónoma específica, que con todo detalle abordaréis cuando estudiéis estas asignaturas de la carrera de Derecho.

Pero en la práctica, las normas de estas ramas del derecho a veces se superponen. Podemos simplificar la cuestión diciendo que el derecho administrativo es el derecho de la administración pública. Regula tanto su funcionamiento interno como sus relaciones con el resto de la sociedad, con los particulares.

Si bien esta definición no es universal, puesto que el derecho tributario, por ejemplo, considera las relaciones de la administración con los particulares que son de naturaleza tributaria y no por eso se subsume el derecho tributario dentro del derecho administrativo, sino que al menos intelectualmente constituyen especialidades separadas. Por eso nos apoyamos de nuevo en la tautología. Cuando se estudien estas asignaturas en la carrera de Derecho sabremos más concretamente de qué tratan, pero lo cierto es que la realidad es más difusa de lo que podríamos suponer de acuerdo con la especialización teórica y en ningún caso, como hemos dicho, hay compartimentos estanco.

Por lo general se admite que el fin de la administración pública es satisfacer necesidades públicas mediante una diversificada y variada gama u oferta de servicios públicos, aunque a veces sea de justicia que la administración satisfaga también determinados intereses particulares. Sin embargo, la administración queda absolutamente deslegitimada si, en vez de satisfacer los intereses generales, termina por buscar la maximización de la satisfacción de sus propios fines, porque se transformaría en una especie de cloaca en la que lo único que anidan son las luchas intestinas entre los diferentes grupos de presión para dar a satisfacción a sus intereses egoístas particulares. Por eso, en caso de colisión de intereses, lo que es muy frecuente en la vida administrativa, nunca debe olvidarse que la guía espiritual de los que trabajan dentro de la administración debe ser la satisfacción de los intereses sociales generales cuando son legítimos, intentando a la vez conciliar estas actuaciones con los intereses particulares dignos de protección.

La administración pública como conjunto no es la representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es muy distinto. Pero incluso los parlamentarios votados en las elecciones, que son directamente representantes del pueblo por medio de los diferentes partidos en los que militen, tampoco pueden quedarse con una mera función representativa, sino que igualmente están al servicio de los intereses de la comunidad. En sentido estricto y personalista, la administración pública es el aparato burocrático de funcionarios encabezado por el gobierno.

La administración pública es lo que regula el derecho administrativo, tal y como hemos expuesto, y con las oportunas salvedades. En este sentido, el texto legal básico es la ley de régimen jurídico de la administración del Estado, que considera a la administración del Estado con personalidad jurídica única. Esta administración del Estado está formada por múltiples y complejas organizaciones y órganos, básicamente la administración central, formada por todos los ministerios con sede en Madrid, aunque con delegaciones en todas las provincias.

También las administraciones autonómicas, que no son lo mismo, estrictamente hablando, que las organizaciones políticas de las comunidades autónomas. La administración local, es decir, fundamentalmente los ayuntamientos, y la administración institucional, formada por corporaciones o instituciones públicas de carácter diverso, para el cumplimiento de funciones y fines específicos y dotadas de mayor o menor autonomía. El derecho administrativo, de acuerdo con lo que hemos expuesto, es fácil colegir que constituye una parte fundamental

dentro del derecho público, lo mismo que el derecho civil lo sea del derecho privado.

Como dijimos, nace con la revolución francesa, lo que, como sabemos, representa el triunfo histórico de la burguesía en contra de la sociedad estamental. La burguesía estaba muy quemada de la administración del Estado en la sociedad estamental, es decir, en el marco de la monarquía absoluta del antiguo régimen, dominada por los intereses de los estamentos privilegiados. Digamos que la burguesía estaba quemada por los abusos de poder e injusticias del Estado absolutista, y por eso, en la época de la revolución francesa, representa una opción liberal.

Y es en el contexto de estas tendencias liberales donde nace el derecho administrativo. En estos momentos, con el claro objetivo de servir como instrumento de limitación de los poderes del Estado frente a los particulares. Por eso, temas tales como la protección de los ciudadanos frente a los abusos de la administración, y otros a los que ya hemos hecho alusión, como la prestación de servicios públicos, la organización, la burocracia y la función pública, las discusiones teóricas para establecer taxonomías de objetivos sobre cuáles deban ser los fines del Estado, etcétera, constituyen el variado campo de los estudios jurídico-administrativos.

Para evitar los abusos de la administración, es fundamental tener claro el concepto de principio de legalidad. Por este principio, que recoge el artículo 9 de nuestra Constitución, la administración, lo mismo que cualquier ciudadano, queda sometida a las leyes en igualdad de condiciones. Primero a la propia Constitución, y luego al resto del ordenamiento jurídico.

Ello no quita que, para que la administración pueda cumplir con sus fines propios, tenga ciertos poderes o potestades especiales. Pero en su ejercicio no puede extralimitarse, como reconoce entre otros el artículo 103 de la Constitución. Si la administración comete infracciones de las leyes o no cumple con sus fines propios, lo que se conoce como desviación de poder, que consiste en que ciertos órganos de la administración persigan objetivos para los que no han sido creados.

Sus actos pueden ser invalidados, como señala el artículo 89 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Pero para hablar de desviación de poder, hay que distinguir entre potestades administrativas regladas, es decir, casos en que aparece perfectamente reglado o regulado lo que la administración tiene que hacer, y potestades administrativas discrecionales, en donde esos supuestos no aparecen definidos de modo concreto y expreso, sino de forma abstracta y genérica, y los propios órganos de la administración tienen la libertad o arbitrio, es decir, una discrecionalidad, para moverse dentro de un cierto margen. Digamos que en estos casos, dentro de la administración, los cargos administrativos tendrían libertad de iniciativa para ciertas cosas.

La administración, sin duda, se encuentra en situación de supremacía frente al ciudadano, lo cual la puede llevar a un abuso y hasta a una desviación de poder. Entre estos privilegios están el privilegio de decisión ejecutiva, por el que sus decisiones unilaterales se imponen de inmediato, con independencia de que luego se puedan recurrir, el privilegio de autotutela, que,

consecuencia de la anterior, significa que se presume la legitimidad de los actos administrativos, pese a obligar a su cumplimiento inmediato, y el privilegio patrimonial, por el que los bienes de la administración, bienes de dominio público, gozan de un estatus especial, por el que no pueden ser transferidos a particulares, es decir, son inalienables, no son por tiempo determinado, es decir, son imprescriptibles, y no se pueden embargar, es decir, son inembargables. El ciudadano, frente a estos fuertes privilegios de la administración, tiene ciertas garantías, como las garantías económicas, por las que tiene derecho a indemnización si es lesionado o se le ocasiona un daño económico, y garantías jurídicas, por las que tiene un sistema de recursos administrativos dentro de la propia administración, y de recursos contencioso administrativos ante los tribunales.

A lo primero se le llama el procedimiento administrativo, y a lo segundo el procedimiento contencioso administrativo, no pudiendo pasarse al segundo sin haber agotado previamente todas las vías del primero. Y en todo caso, se exige siempre en estos procedimientos la audiencia del interesado. El tema 23 termina como una referencia a otra rama del derecho público, en concreto al derecho financiero.

Es la rama del derecho que se ocupa de regular los procedimientos de recaudación, origen y destino de los fondos públicos. Por tanto, de un lado se ocupa de los ingresos del Estado, sus diferentes orígenes o fuentes de ingresos, y quiénes o qué órganos deben darlos. Y de otra parte se ocupa de los gastos del Estado, es decir, ese dinero, cómo y en qué y con qué rentabilidad se va a gastar.

Normas legales sobre los ingresos públicos y normas legales sobre el gasto público constituyen el contenido del derecho financiero. Cuando nos referimos a la primera parte del derecho financiero, que en realidad es un derecho de una parte de la administración, la hacienda pública, frente al resto de la administración y frente al resto de la sociedad, podemos hablar de una especialidad concreta dentro del derecho financiero, que es el derecho tributario. Serían las normas legales referidas a los tributos, entendiendo por tributos una clase especial de los ingresos públicos.

Hay tres tipos de tributos, impuestos, tasas y contribuciones especiales. Si de estas tres clases de tributos nos referimos en concreto a las normas legales sobre los impuestos en particular, entonces todavía cabe hablar de otra materia especializada, aún más concreta, que es el derecho fiscal. Precisamente para evitar la posibilidad de abuso de poder administrativo, como en otras ramas del derecho público, existen en estas especialidades jurídicas también las adecuadas garantías de impugnación y defensa.

Parece innecesario aclarar cuál es la razón por la que el Estado recauda o recibe ingresos públicos. Es para atender a las necesidades públicas mediante la oferta de servicios públicos, como los educativos, sanitarios, de defensa, etc. Con esto hemos visto algunas ideas básicas para abordar el estudio del tema 23.

Y pasamos al tema 24, sobre el derecho procesal. A la parte de la Administración que se

encarga de la justicia, se la conoce como Administración de Justicia. Se acude a los juzgados y tribunales cuando un derecho ha sido desconocido o vulnerado, precisamente para que éste pueda ejercitarse y sea efectivo.

Se llama proceso a una sucesión de actos encadenados, jurídicamente regulados, que se inicia con el ejercicio de una acción, por ejemplo una demanda en el campo civil o una denuncia o una querrela en el campo penal, y que conduce finalmente a una sentencia. El derecho procesal es la rama del derecho que estudia todas las diferentes clases existentes de procedimientos. Derecho y acción eran aspectos de una misma realidad en el derecho romano, aunque se consideraba que la acción tenía una existencia previa al derecho, puesto que el conseguir alcanzar una sentencia favorable era lo que servía para alcanzar el reconocimiento de la existencia de ese derecho.

El derecho romano es fundamentalmente un sistema de acciones y, además, de acusado carácter privado. El juez podía ser privado y solo en la época imperial se crea una burocracia de jueces oficiales sometida al emperador. Hoy el derecho procesal, al ser parte del derecho público, hace que la organización judicial, sus funcionarios y jueces, sean oficiales, es decir, funcionarios de carrera.

Desde un enfoque comunicacional, aunque en algunas de las partes de un proceso haya vistas o audiencias presenciales, el desarrollo de un proceso a lo largo de todas las etapas que lo forman es fundamentalmente un diálogo por medio de escritos de la autoridad o autoridades judiciales con las diversas partes implicadas, sometido a determinados plazos más o menos flexibles. Se trata de un diálogo por medio de escritos, pues las partes van decantando progresivamente sus pretensiones mediante escritos que, al pasar por las manos de los órganos judiciales, permiten a los jueces y magistrados dirigir, encauzar y reordenar el propio desarrollo progresivo del proceso, hasta el punto de su culminación o finalización. Este proceso comunicativo de intercambio de escritos entre partes y los mismos órganos judiciales constituye el aspecto formal más relevante de la jurisdicción o actividad jurisdiccional, entendiendo por ésta, precisamente, la actividad de los órganos judiciales encaminada a dirimir los conflictos mediante la aplicación del derecho.

La jurisdicción es única como poder. Nos referimos dentro de los tres poderes al poder judicial y como función, pues al ser una parte de la administración pública, ya sabemos que la administración tiene personalidad jurídica única. A nivel práctico, se distingue por razones de especialización y de comodidad administrativa entre jurisdicción civil, jurisdicción penal, jurisdicción contencioso administrativa, jurisdicción laboral, jurisdicción militar y jurisdicción canónica o eclesiástica.

En las dos asignaturas de derecho procesal en la carrera de Derecho, en cuarto y quinto de carrera, se estudia preferentemente la jurisdicción civil y la jurisdicción penal. La contencioso administrativa se estudia en el derecho administrativo y la laboral en el derecho del trabajo. Refiriéndonos en concreto a los procedimientos de la jurisdicción civil, es decir, a los

procedimientos civiles, se clasifican en ordinarios y especiales.

Son ordinarios el de mayor cuantía, el de menor cuantía, el de cognición y el verbal. Son especiales aquellos que no se regulan como los anteriores mediante normas procesales generales, normas que aparecen recogidas en la ley de enjuiciamiento civil, sino mediante normas especialmente creadas como sucede en el caso de la separación y el divorcio o en el desahucio. En lo que se refiere a los procesos penales hay uno para las faltas, hoy en crisis, y otros para los delitos.

Con respecto a los procedimientos sobre delitos, hay un procedimiento ordinario, un procedimiento de urgencia, un procedimiento oral para delitos dolosos menos graves y flagrantes, un procedimiento para los delitos de injuria y calumnia con una especificidad para el caso de que estos delitos sean cometidos por medios de comunicación social, un procedimiento para los delitos cometidos por medio de imprenta, grabado u otro medio mecánico, un procedimiento contra reos ausentes, un procedimiento para proteger los derechos fundamentales y los procedimientos para la extradición, extradición activa y extradición pasiva. Los juzgados de instrucción entienden de delitos cuya pena no sea privación de libertad por más de seis meses y la audiencia provincial para los delitos que superen los seis meses. La audiencia también entiende de las apelaciones sobre sentencias de los juzgados de instrucción.

Ante la sala segunda del Tribunal Supremo se plantean los recursos de casación. En el procedimiento laboral son competentes las magistraturas de trabajo, el Tribunal Central de Trabajo y la sala sexta de lo social del Tribunal Supremo. En el proceso concienzoso administrativo son competentes las salas del mismo nombre en las audiencias territoriales, la de la Audiencia Nacional y el Tribunal Supremo.

Y con esto hemos llegado al final del programa de hoy. Confiamos que estas explicaciones os ayuden a estudiar el Tema 24. Continuaremos el próximo día con nuevas ramas del derecho desde el Tema 25 sobre el derecho civil.

Por hoy nada más, muchas gracias por vuestra atención, buenas noches y feliz fin de semana. El curso de acceso directo cierra como es habitual la programación de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. El próximo lunes día 29 volveremos con vosotros.

Nuestro tiempo estará dedicado a las facultades de geografía e historia, filología y el curso de acceso directo con introducción a la historia del mundo contemporáneo. Hasta entonces nada más y que paséis un feliz fin de semana.