

DR 29 1307

Buenas noches, es un placer compartir con ustedes este tiempo de radio que esperamos sea de su interés. Bienvenidos a este programa que se ocupa de los temas jurídicos. Con esta sintonía que nos ha acompañado desde el mes de octubre damos comienzo a la última revista de derecho en el presente curso académico y que está dedicada a las asignaturas de cuarto.

Como ha sido habitual a lo largo de este año, nos acompañan los profesores de la sede central de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que han preparado los siguientes temas para esta noche de despedida. Abriremos nuestro tiempo de radio con un tema de derecho financiero y tributario, la hacienda de las comunidades autónomas y de las entidades locales por el Catedrático de la UNED José Manuel Tejerizo López. Seguirá el procedimiento laboral a cargo del también Catedrático de Derecho del Trabajo Fernando Suárez González.

A continuación les ofreceremos un análisis del derecho urbanístico español a cargo de José Ramón Parada Vázquez, Catedrático de Derecho Administrativo. En derecho procesal el titular Juan Manuel Alonso Furelos explicará el depósito judicial y el secuestro como medida cautelar. Finalizaremos con un tema de derecho civil, la fe pública registral a cargo del Catedrático Carlos Lasarte Álvarez.

Abrimos la revista de esta noche tal como anunciábamos con un comentario sobre los sistemas tributarios de las comunidades autónomas y de las entidades locales. En 1996 se estableció el sistema tributario de las comunidades autónomas que está vigente hasta el año 2001. A partir de ese año se tendrá que volver a pactar otro sistema de financiación de las comunidades que esté de acorde con los intereses de todas.

No hay que olvidar que existen en la actualidad una diferencia entre las comunidades con un régimen foral y otras con un régimen común. El déficit presupuestario ha sido la característica que ha marcado históricamente el régimen tributario de las entidades locales, principalmente de los ayuntamientos. Les dejo ahora con el Catedrático de Derecho Financiero y Tributario José Manuel Tejerizo López que nos explica las características de estas dos haciendas, las de las comunidades autónomas y la de las entidades locales.

Buenas tardes o buenas noches, la verdad es que no sabe uno qué decide en esta época del año. Para unos serán tardes, para otros serán noches. Esta es la última vez que tengo la oportunidad de comentarles algo referido a la asignatura antes de que haga usted los exámenes, que ya están muy próximos y en los que les deseo la mayor de las suertes.

Les he aburrido muchas veces con cuestiones referidas a los exámenes y no quiero volver a insistir demasiado en ello. Dos notas simplemente. Recordarles que en este examen, el que van a celebrar ustedes, son unos supuestos prácticos para los cuales se utilizan o pueden utilizar textos legales.

No se obsesionen. Pensamos que son unos ejercicios suficientemente simples como sencillos

para que puedan ustedes resolverlos y por otra parte les damos las pistas correspondientes para que no anden excesivamente perdidos. Eso en cuanto a los aspectos positivos.

También les tengo que decir, sin embargo, que no hagan lo que muchos compañeros suyos en el pasado. Les dejamos un texto legal. Ya sabemos que son capaces de copiar y de que son capaces de hacer.

Serían capaces de hacerlo. No se limiten a copiar los textos que ya les hemos dejado a ustedes. Ya sabemos que si los tienen pues son capaces.

Coméntelos, digan por qué se inclinan por una solución en vez de por otra, por qué el supuesto que nos hemos contemplado debe incluirse en alguno de los presupuestos previstos legalmente. Decir razón en sus respuestas, pero no se limiten en modo alguno a copiarnos los textos legales que sabemos que ya tienen. Y no quiero volver a insistir sobre esa cuestión.

Hoy quiero hacer una referencia brevísima porque tampoco tengo tiempo para ello, a los sistemas tributarios que aparecen olvidados. Son los de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales. Digo que aparecen olvidados porque lo cierto es que el Estado acapara, el sistema tributario estatal acapara los impuestos más importantes de aquellos que gravan verdaderamente la capacidad económica de las personas.

Es difícil después de que exista un impuesto que grava la renta tanto de las personas jurídicas y un impuesto tan omnicomprendivo como un impuesto de salario añadido que grava todo tipo de manifestaciones de las económicas, todas las manifestaciones económicas, es difícil imaginarse aspectos de la vida social y económica que puedan ser sometidos a tributación. Y lo cierto es que el resto de los tributos han perdido buena parte de su importancia, han perdido parte de su importancia económica y desde luego no llegan a la de los impuestos que acabo de mencionar. Esto deja a las demás administraciones territoriales pues un campo pequeño para moverse dentro de la posibilidad de obtener ingresos de naturaleza tributaria.

Eso sucedió así tradicionalmente en las haciendas locales. Siempre han tenido un campo de actuación muy reducido y siempre han tenido que vivir de la mendicidad, entre comillas, de lo que el Estado terminaba dándoles a través de los presupuestos generales. Y ha sucedido así también con las comunidades autónomas desde que se estableció el régimen democrático actual.

Aunque hay que hacer un distingo muy importante entre las comunidades autónomas que se regen por un sistema foral y las comunidades autónomas de régimen común. La señal de que no se ha llegado a una solución suficientemente aceptada y aceptable por todos los sujetos implicados es que periódicamente oímos hablar de la necesidad de reformar la financiación autonómica. El sistema que está vigente en estos momentos y que además no se aplica a todas las comunidades, porque hay algunas que no lo aceptaron, se estableció en el año 1996 y está vigente hasta el año 2001.

A partir de ese año pues tiene que volverse a pactar otro sistema de financiación de estas comunidades autónomas. Todo esto para decirles a ustedes que este es un mundo en el que todavía no se ha llegado a un acuerdo, a un consenso, a un esquema suficientemente claro y perdurable como para que podamos saber a qué atenernos. Con estas ideas quiero contarles algunas cosas respecto a la financiación de estas comunidades autónomas y de las corporaciones locales.

Empezamos por las primeras, ya les he dicho a ustedes que, acabo de mencionarlo, que existen dos tipos de comunidades, las comunidades forales y las comunidades de régimen común. Las comunidades forales son el País Vasco y Navarra. Para ellas rige el sistema de convenio en el País Vasco de convenio en Navarra y es un régimen que en síntesis, en una síntesis muy grande, es decir, habría que matizar mucho lo que voy a mencionar en estos momentos, en síntesis consiste en que son las propias comunidades, con el matiz que voy a decir inmediatamente, las propias comunidades las que se establecen y regulan y exigen los tributos, recaudan los tributos y después entregan al Estado una cantidad que corresponde al coste de los servicios que el propio Estado asume en las comunidades autónomas.

Por ejemplo, la representación exterior, por ejemplo, la Administración de Justicia con algunos matices, con algunas peculiaridades, con algunas excepciones. Bien, todos los servicios que presta el Estado en aquellas comunidades autónomas se nutre a través de las cantidades que las propias comunidades otorgan, le entregan al Estado y que reciben el nombre de cupo, el nombre de cupo. El matiz que quería decirles es que esto es cierto respecto a las comunidades autónomas de Navarra.

La comunidad de Navarra es la propia comunidad la que exige los tributos, establece, regula, gestiona, recauda los tributos en general, con algunas excepciones también, por ejemplo, los que graban el tráfico exterior. Pero en el caso del País Vasco no es la comunidad autónoma la que exige, regula, gestiona y establece los tributos y recauda los tributos, sino que son los denominados territorios históricos que no son más que las diputaciones forales, las tres diputaciones forales, de Vizcaya, Guipúzcoa y Álava. Son ellas las que tienen la capacidad normativa y la capacidad de gestionar y de recaudar los tributos.

De ahí vienen pues ciertas ciertas tensiones de carácter político que hay entre las diputaciones forales y el gobierno vasco, que en el pasado pues dieron lugar incluso a situaciones de crisis institucional. Bien, dejando de lado estas comunidades de régimen foral, que repito, ellas digamos que tienen su propio sistema tributario, aunque con unas reglas y con unos principios que le hacen parecerse prácticamente, ser prácticamente iguales al del Estado español, al del resto del Estado, pues dejando de lado estas comunidades tenemos las comunidades de régimen común. Las comunidades de régimen común se rigen, o tienen como sistema de financiación, se financian sobre tres bases fundamentales, tres bases fundamentales.

Los tributos cedidos, las participaciones en los ingresos del Estado y la deuda pública. Las comunidades autónomas de régimen común pueden establecer tributos propios, pero tienen

tan limitada esta capacidad, sobre todo porque no pueden establecer tributos sobre los mismos hechos imponible que los ya establecidos por el Estado, que la verdad es que son anecdóticos. Los tributos propios que tienen las comunidades autónomas son algunos de ellos muy llamativos, del hombre, incluso llegaron a dar lugar a controversias constitucionales, pero desde el punto de vista recaudatorio la verdad es que tienen una importancia muy pequeña.

Lo fundamental son los tributos cedidos, los tributos cedidos y las otras participaciones en los ingresos del Estado y la deuda pública. Por lo que se refiere a los primeros, es decir que eso es lo que se está modificando. Se está modificando, hasta ahora tienen cedidos ciertos tributos, incluso con capacidad normativa parcial, impuestos sobre la renta, sobre patrimonio, sobre transmisiones patrimoniales, sobre sucesiones, pero este es un sistema que va a cambiar y parece que la idea, la idea es a que gestionen tributos cedidos por el Estado, a que lo regulen al menos parcialmente y a que vaya disminuyendo la participación que tienen las comunidades en los ingresos del Estado, es decir, en las dotaciones presupuestarias.

La insuficiencia crónica de las haciendas locales es lo que ha hecho que la historia del régimen tributario local sea muy, muy, muy peculiar y ha estado siempre ensombrecida por sucesivas crisis que han hecho que se haya modificado. Crisis que en las últimas elecciones también se ha puesto de manifiesto porque ha habido un tributo que les pertenece, que recaudan, que es el impuesto a actividades económicas, que los partidos políticos que contendían, defendían algunos de ellos, defendían su modificación, incluso su desaparición. El problema de las comunidades, de las haciendas locales en particular, de los municipios, ha sido que se han encontrado siempre con tributos de fácil recaudación pero de bases muy rígidas.

Los tributos han basado fundamentalmente en la propiedad inmobiliaria y en las actividades de carácter económico y han sido siempre tributos que tienen, insiste, una fácil gestión. Una vez que se hacen los elencos de los propietarios de inmuebles o de las personas que realizan actividades económicas, después no es más que sacar todos los años un elenco de ellos, el padrón correspondiente, y exigir el impuesto incluso con fórmulas de notificación generalizada y no individualizada y con sistemas de elevación de los tributos mediante fórmulas de adecuación más o menos sofisticadas de las bases imponibles. Esto se ha revelado insuficiente, sobre todo por la rigidez que provoca.

Por ejemplo, el impuesto que grava los bienes inmuebles, el impuesto de bienes inmuebles, pues se puede hacer un esfuerzo grande para determinar cuál es el valor de estos inmuebles en un momento determinado, de tal manera que el impuesto recaiga sobre bases relativamente correctas y ciertas. Ese esfuerzo no se puede hacer todos los años y como la evolución de los precios es la que es, unas veces hacia arriba, otras veces hacia abajo, de los inmuebles me refiero, pues el impuesto, un impuesto que necesita determinar el valor de todos los inmuebles que existen en nuestro país, resulta de una enorme dificultad, de una enorme dificultad. Esto provoca que en algunos momentos los municipios se han encontrado de repente con fuentes saneadas, pero inmediatamente se han encontrado con la necesidad de acudir a otro tipo de fuentes.

Esta otra fuente ha sido tradicionalmente la participación en los ingresos del Estado, porque otra fórmula, otra fórmula que se intentó en el pasado fue cercenada por el Tribunal Constitucional. La otra fórmula que se intentó en el pasado fue la de establecer recargos sobre los tributos estatales, pero esta posibilidad que se estableció, se previó, se quiso poner en práctica a mediados de los años 80, digo que fue cercenada por el Tribunal Constitucional, porque el Tribunal Constitucional dijo que los ayuntamientos no tienen potestad normativa para regular los tributos, salvo que leyes formales establezcan el tope máximo de estos tributos, que es lo que realmente existe en la actualidad. El impuesto de bienes inmuebles, el tipo de grave máximo está establecido en una ley estatal, y lo mismo sucede con las tarifas de la licencia fiscal, de la licencia fiscal de impuesto de bienes de actividades económicas.

Eso unido a la cierta impopularidad que puede suponer el hecho de establecer impuestos directos, de subir o bajar los impuestos, sobre todo los impuestos directamente, es lo que hace que en estos momentos los entes locales tengan sus capacidades tributarias fuertemente disminuidas, y con un horizonte relativamente complicado a la hora de diseñar un sistema tributario, sobre todo sistematizado, encajado en el general del Estado, y suficientemente estable como para que pueda sobrevivir a las sucesivas alteraciones de la vida económica. Y yo creo que por hoy, y por este curso ya está bien, de haberles aburrido a ustedes, insisto, les deseo la mayor de las suertes en los exámenes que ya se avecinan. Buenas tardes o buenas noches.

Ahora unos minutos para analizar la estructura de la jurisdicción laboral. Fernando Suárez, catedrático de Derecho al Trabajo, nos explica cómo es el procedimiento laboral y una de sus características, la instancia única, es decir, que no hay ningún instructor distinto del juzgador, ni existe recurso de apelación. El tema de esta breve intervención es tan amplio que resulta sumamente difícil resumirlo en el tiempo de que disponemos.

Se trata del procedimiento laboral. Lo primero que hay que decir a los estudiantes de Derecho al Trabajo de la Universidad Nacional de Educación a Distancia es que resulta sumamente difícil tener al día un texto por el cual estudiar esta materia. Por eso les hemos recomendado que este año utilicen una edición actualizada del texto refundido de la ley de procedimiento laboral.

Digo actualizada porque el texto refundido es del año 1995, pero las modificaciones posteriores son numerosas y hasta es difícil que encuentren en las librerías alguna publicación que contenga la última modificación. Es obvio que no vamos a ser muy rigurosos en los exámenes exigiendo las últimas modificaciones cuando no tenemos ni tiempo de actualizar los textos para facilitar el estudio, pero debo decir que en la ley de compatibilización del trabajo y la familia se han introducido modificaciones en la ley de procedimiento laboral donde, como enseguida veremos, hay una nueva modalidad procesal que, naturalmente, no figura, que yo sepa, todavía en las actualizaciones de la ley de procedimiento laboral. Quiero decirles con ellos que hagan el esfuerzo de estudiar el esquema en su conjunto, la gran arquitectura de la ley de procedimiento laboral y no se preocupen si les falta un detalle de última hora o una actualización excesivamente rigurosa, porque cuando ejerzan la profesión tendrán que

estudiar cada tema concreto en el momento concreto y lo que hace falta es que tengan en la cabeza las ideas claras de toda la estructura de el procedimiento, es decir, de la jurisdicción laboral en España.

Supongo que saben, porque es de cultura general, que en España la jurisdicción es monopolio estatal, es decir, no participan en ella las profesiones ni sus organizaciones, que en cambio intervienen, como es natural, en los procedimientos no jurisdiccionales de solución de conflictos. Pero cuando se trata de la jurisdicción el monopolio es estatal y la jurisdicción es especializada mediante jueces profesionales. En el procedimiento laboral una de las características es la instancia única, es decir, no hay ningún instructor distinto del juzgador, porque el mismo juez practica todas las diligencias y resuelve, ni existe recurso de apelación, es decir, que cualquier recurso admisible frente a una sentencia de un juez de lo social no es un nuevo juicio sino una revisión del proceso.

El Tribunal Constitucional ha declarado en numerosas ocasiones que no existe en materia laboral la exigencia constitucional de una doble instancia, sino que sencillamente los jueces resuelven en única instancia y los recursos se presentan para revisar si se aplicó bien el derecho, pero los hechos se declaran probados. Uno de los problemas que tiene la jurisdicción laboral es la fijación de sus límites. Está claro que la materia del asunto es fundamentalmente laboral y que por lo tanto ante la jurisdicción laboral se ven los problemas que afectan al contrato de trabajo, a todas las cuestiones conexas con el contrato de trabajo y, por supuesto, también con la seguridad social.

Pero como ustedes saben, en el derecho del trabajo existen algunas materias en las cuales tienen competencia órganos administrativos, es decir, órganos de la administración pública. Cuando lo que se trata es de revisar una decisión de un órgano administrativo, entonces quien interviene es la jurisdicción contencioso-administrativa y esto ha planteado siempre delicadísimos problemas de frontera. En qué momento va un asunto al tribunal de lo social, al juez de lo social o al tribunal laboral y en qué momento va a lo contencioso-administrativo.

Es un tema, como digo, básicamente fácil de resolver. Ustedes tienen que saber que los temas laborales y de seguridad social van fundamentalmente a los jueces de lo social y que los temas en que se revisan decisiones de un órgano de la administración van a lo contencioso-administrativo. Pero, insisto, se encontrarán con problemas concretos cuya matización naturalmente es imposible hacer aquí.

Ustedes saben que los órganos jurisdiccionales del orden social son básicamente tres. Los juzgados de lo social, las salas de lo social de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional y la sala de lo social del Tribunal Supremo. Es absolutamente indispensable que estudien con detenimiento los artículos de la ley de procedimiento laboral en que se determina la competencia de cada uno de esos órganos.

Es decir, los jueces de lo social son los tribunales de primer conocimiento. No son tribunales, son jueces unipersonales. Juzgan los hechos y aplican el derecho en primer lugar, en única

instancia, y las salas de lo social de los tribunales superiores de justicia o de la Audiencia Nacional y la sala de lo social del Tribunal Supremo se limitan a ver si se aplicó exactamente el derecho a unos hechos que, repito, se dan como probados.

No se vuelven a revisar porque no hay más que una instancia. Conviene, naturalmente, que estudien con mucho detenimiento la competencia de las salas de lo social de los tribunales superiores de justicia y de la Audiencia Nacional.