

DR 29 686

Ahora en Radio 1 FM, UNED, Radio Educativa. Buenas tardes y bienvenidos a la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que este viernes les ofrecerá los temas correspondientes al tercer curso de la carrera jurídica dentro del espacio Revista de Derecho. Pasadas las diez de la noche, las noticias universitarias las traerá el informativo semanal donde se hablará de los cursos de verano de la UNED que se celebrarán durante el mes de julio.

Y cerraremos con las lecciones 19 y 20 del método de francés Cher Ami para los alumnos del curso de acceso y matrícula abierta. Iniciamos la última revista del presente curso académico que dedicamos a los alumnos que están cursando el tercer curso de la carrera de Derecho ofreciéndoles los siguientes temas. En primer lugar, un comentario a los exámenes a cargo del Catedrático de Derecho Internacional Público Don José Puente Ejido.

La financiación de los entes públicos descentralizados el problema de las autonomías será nuestro siguiente tema que nos traerá el Catedrático de Hacienda Pública Don Juan Antonio Jimeno Ullastres. La profesora de Derecho Administrativo Doña Carmen Chinchilla hablará de la desviación de poder. A continuación, les ofreceremos un caso práctico de derecho penal presentado por el titular de la disciplina Don Alfonso Serrano Gómez.

Y cerraremos con un tema de derecho civil caracteres y ámbito de aplicación de la Ley de Arrendamientos Urbanos por el profesor Don José Manuel Martín Bernal. Los primeros minutos van a estar dedicados a comentar las primeras pruebas presenciales relativas a Derecho Internacional Público. Este comentario, hecho por el catedrático Don José Puente Ejido, podrá servir como pauta para la realización de los próximos exámenes de junio.

También puede ser de ayuda, en este sentido, las casetas editadas por la UNED tituladas Orientación sobre pruebas objetivas de Derecho Internacional Público y cuyo autor es el profesor Puente Ejido. Están a la venta en los centros asociados, las librerías especializadas y en la librería de la UNED en la calle Bravo Murillo 38 de Madrid. Ahora les dejamos con el profesor Puente Ejido.

Buenas noches. Como quedamos en la última grabación, vamos a ocuparnos hoy de una breve exposición y comentario de los resultados del examen pasado en la esperanza que les pueda ser útil en la preparación del próximo examen. Debo comenzar diciendo que, en conjunto, los resultados son más favorables. Por supuesto, estamos todavía lejos de una aceptación de aquello que podría ser considerado como normal.

Pero todo buen docente sabe que los principios son los más difíciles, que entonces ustedes tienen que animarse más y más, especialmente aquellos que hayan ya recibido buenas notas, porque esta es una disciplina muy interesante, muy bonita, aun cuando nada fácil, como ustedes lo han visto, y continuarán viéndolo en lo que les queda por estudiar en la materia del

curso. Voy a ceñir el comentario a unas breves observaciones sobre la prueba objetiva y sobre la pregunta de desarrollo. Y después me ocuparé más en concreto de aquello que parece más difícil, que es la parte tercera, la del caso práctico o comentario de texto.

Por lo que se refiere a la prueba objetiva, se detectan estos defectos. Parece que existe todavía una tendencia a cierto aprendizaje memorístico de las soluciones que ha de comportar cada pregunta. Y esto es un error, puesto que, en primer lugar, aun en el mejor de los casos de aquel que tenga una memoria fiel, el aprendizaje memorístico no le garantiza el acierto.

Basta simplemente introducir una pregunta muy semejante, un pequeño matiz, para que la solución inclusive, teniendo las tres opciones igual, la solución cambie. Por otra parte, es un aprendizaje memorístico inútil y que, como después comentaré, desvirtúa el valor que tiene esta prueba y lo que busca esta prueba. La segunda cuestión a tener en cuenta es que puede, en ocasiones, el error que se comete tener su origen en la precipitación, en la lectura de lo que se pregunta.

Bastaría simplemente el que alguien volviera otra vez a exigir un poco de reflexión para que ustedes, sin más ayuda, encontraran la solución adecuada. Porque, en algunas ocasiones, la pregunta es tan fácil de contestar que es difícil que, cuando se contesta mal, no se le haya entendido. Se le ha entendido mal sólo porque la lectura fue precipitada y no suficientemente clarificadora.

Finalmente, hay todavía quien, en algunas ocasiones, pone dos cruces en dos opciones distintas de la misma pregunta. Es inútil pretender ir por ahí porque esa pregunta, al ser contestada así, tiene que ser calificada siempre de pregunta no bien contestada. Por lo tanto, volvamos a repetir un poco más lo que ya se ha dicho tantas veces sobre el valor de esta prueba objetiva.

La prueba objetiva tiene la intención de inducirles a ustedes a un modo de estudiar que significa, sobre todo, retener y esforzarse por retener aquello que se haya entendido bien. Porque, si no se ha entendido lo que se aprende memorísticamente, eso es un lastre, es un bagaje inútil que carga innecesariamente la memoria y, ciertamente, no enriquece la formación jurídica. Por lo que se refiere a la pregunta de desarrollo, brevemente también unas reflexiones.

Hay quien contesta con extensión, con claridad, con sistema. Este es el modo ideal de contestar una pregunta así. Otros, en cambio, pueden contestar de un modo relativamente amplio, aun cuando no ocupando mucho papel, no mucho espacio, pero contestan de modo esquemático y desarrollando con sistema los contenidos de la esa pregunta.

Hay quien todavía sigue poniendo que, por falta de tiempo, no ha podido contestar a la pregunta de modo completo. Veán, lo ideal es que en una pregunta como la que se formula, que es una pregunta básica siempre del programa, haya un conocimiento lo suficientemente claro para hacer siempre una exposición bien sistemática. Debe haber también, puesto que son

preguntas centrales, una exposición relativamente amplia.

No pueden ustedes despachar una cuestión tan importante como la que suele tenerse siempre en cuenta a la hora de formular la pregunta de desarrollo en cinco o seis o siete líneas cuando, en los manuales que ustedes utilicen, esta es una cuestión que se suele probablemente desarrollar en ocho o en diez o hasta más páginas. Vamos a lo más importante, a lo que todavía sigue planteando dificultades, el caso práctico o el comentario de textos. Y repitamos aquello que ya tienen ustedes bien aprendido o sospecho que tienen bien aprendido.

Comentar un texto o resolver un caso práctico no es repetir. A veces con las mismas palabras u otras semejantes ocasiones. Pero siempre siguiendo la línea del texto que se presenta no es hacer un buen comentario, ni siquiera es hacer un comentario de texto o resolver el caso.

El comentario de texto la solución buena de un caso práctico y ahora que nos hemos ceñido en la forma en que ustedes conocen a unos determinados casos presupone necesariamente un conocimiento previo de él. Un estudio reposado de los problemas que ese caso suscita. Y la experiencia que estamos teniendo es que no siempre es así.

Es decir, todavía hay alumnos que parece ser que cuando van al examen se enfrentan por primera vez con ese caso y con el estudio de ese caso. ¿Por qué digo esto que es preciso un conocimiento previo? Porque si ustedes lo han hecho con eso ya tienen adelantado una gran parte del trabajo que se les pide en el examen. El conocimiento del caso les facilita el análisis y la detección de las ideas principales que ese texto que se les ofrece o ese caso que se les presenta, presenta.

Y eso sí, una vez hecho ese análisis y habiendo detectado dónde están esas ideas principales comentar un texto o resolver el caso no significa otra cosa que poner golosas a esas ideas estableciendo ciertamente eso no está mal traído nunca, las necesarias concatenaciones que ese punto concreto sometido a examen y que ustedes van sistemáticamente exponiendo le puedan a ustedes naturalmente sugerir. Y para ejemplificar esto vamos a tomar aquellos dos que tuvieron ustedes como materia de examen en febrero. Por lo que se refiere al primer caso, al caso del Franconia.

Quien haya conocido el Franconia sabe que se trataba de un supuesto de colisión de buques que se había producido dentro de las tres millas marinas junto a las costas de Inglaterra. Buques de pabellón distinto, uno era inglés, el del estado territorial y otro era alemán. Y se inicia un proceso penal contra el capitán del buque, Franconia, el alemán, que era el que estaba sospechoso de haber incurrido por lo menos en una falta, quizá en un delito de negligencia que era la causa o el origen presunto de esa colisión.

El texto le dice a ustedes que según la decisión del tribunal por no haber norma legal expresa en la legislación inglesa que permitiera el procesamiento de este capitán, no hay lugar a tal procesamiento. Quien conozca no solamente ese caso, quien haya estudiado los comentarios, pero quien conozca la teoría general de las relaciones entre el Derecho Internacional y el

Derecho Interno, detectará allí enseguida que se trata de un problema de relaciones Derecho Internacional-Derecho Interno en el caso concreto, tal y como lo entiende el ordenamiento jurídico inglés, y dentro de este problema general, uno particular en donde tiene que hablarnos de la fuerza normativa de las reglas generales del Derecho Internacional en el Derecho Inglés. Y vean, la conclusión entonces es la siguiente.

Existía en aquel momento como regla general del Derecho Internacional el reconocimiento a los estados con litoral de una franja de mar conocido como mar territorial y por lo tanto de anchura de tres millas, evidente. Existía ya. El Tribunal Inglés, sin embargo, piensa que esa norma general del Derecho Internacional que el sistema jurídico inglés ha recibido como norma propia no es base suficiente para procesar a este presunto culpable, porque no existe texto legal expreso que lo autorice a él.

Pasemos al segundo caso que se sitúa de modo muy semejante a un punto aparentemente contradictorio, el caso *Mortensen versus Peter*. De nuevo también es un caso sacado de la jurisprudencia interna inglesa, pero internacionalmente relevante. Quien conozca el caso sabe que ahí se trataba fundamentalmente de lo siguiente.

Por un precepto legal inglés se había extendido la competencia de los tribunales ingleses para castigar el delito de pesca ilegal a una anchura de mar que ciertamente rebasaba entonces las tres millas. Si se trataba o no de una bahía histórica, hay muchos que la han comentado. No tenían por qué hacerlo, porque eso pertenece al Derecho Internacional del Mar que constituye materia de examen de este próximo examen, pero que no estaba incluido como materia en el examen anterior.

Por lo tanto, todo eso que ustedes hayan podido decir en relación a las bahías históricas y sobre si había o no jurisdicción por parte de Inglaterra en esos ámbitos que estaban fuera de la franja territorial, pero ciertamente dentro de la bahía histórica, eso no está mal traído, lo hemos considerado, pero no era el problema. El problema, de nuevo, otra vez, era detectar dónde se planteaba la relación entre el Derecho Interno inglés y el Derecho Internacional. Porque, de nuevo, otra vez, jugaba la regla de las tres millas y era evidente que la norma escrita, la norma legal inglesa, permitía, en sentido contradictorio al caso anterior, permitía el procesamiento de alguien que hubiera realizado pesca ilegal fuera de ese ámbito de las tres millas.

¿Podía entonces, en el caso concreto, ahora, desmordense, ¿podía efectivamente este señor ser procesado? Alguien también, y no sin cierta razón, entendía que se planteaba un problema de interpretación de la norma interna inglesa. ¿Y por qué? Porque, ustedes han aprendido que, de acuerdo con el criterio jurisprudencial inglés, allí donde exista una contradicción entre una norma internacional y una norma interna, en principio el juez inglés tiene que salvar la contradicción, si es posible, en favor de el Derecho Internacional. Hay una interpretación, pues, conforme al Derecho Internacional, siempre que el Derecho Interno la permita.

Pero allí donde esa contradicción no pueda ser salvada por la vía interpretativa, el conflicto

sigue subsistiendo. Y si subsiste, la situación es exactamente hoy lo mismo que en la fecha de esta sentencia. El juez inglés se decide en favor de la norma interna legal, el statute law, y en contra de la norma internacional.

Porque eso sí, está muy claro en el texto que se les daba, el juez inglés no se reconoce facultad para controlar la legalidad de una norma interna inglesa, escrita sobre la base de ser contraria a la regla internacional. ¿Cuál es la concatenación que ustedes podían haber hecho con toda congruencia? Y que la mayor parte de ustedes se olvidaron. De que esa es una solución particular del derecho inglés.

O de otros derechos. Pero ciertamente, esta no sería la que, en uno y en otro caso, se seguiría de la relación entre el Derecho Interno y el Derecho Internacional en la concepción alemana. Porque ahí, las reglas generales del Derecho Internacional, en función de la recepción que hace el artículo 25 de la Constitución Alemana, prevalecen en todo caso y son susceptibles de fundar un recurso de constitucionalidad.

Muchas gracias. Para comentar y analizar la financiación de los entes públicos descentralizados y el problema de las autonomías, contamos con la presencia de don Juan Antonio Jiménez Ullastres, Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública de la UNED. Buenas noches, profesor Jiménez.

Muy buenas noches. Aunque todos los temas que tratamos pueden aplicarse a la realidad, pocas veces podemos abordar un problema tan de actualidad como es el de hoy. ¿No es así, profesor Jiménez? Efectivamente.

Primero, por circunstancias universales, la caída del muro de Berlín, todos los problemas que están en Centroeuropa han desatado un interés o una preocupación especial por todos los problemas de definición de los estados tradicionales, unos más modernos, otros más antiguos, como pueda ser el español. Pero, en cualquier caso, el problema de las regiones y su personalidad y su peculiaridad está en estos momentos de máxima actualidad. En el caso español, ya el título VIII de la Constitución era un título muy abierto a la negociación y a irse perfeccionando con el tiempo.

Y en estos días, precisamente, se está discutiendo la fórmula de la corresponsabilidad fiscal de cómo organizar el sistema de financiación de las comunidades autónomas. Y, por lo tanto, efectivamente, es un interés especial, una actualidad especial del tema que nos ocupa. Si le parece bien, antes de entrar en los aspectos más actuales, ¿podría resumir los antecedentes de esta situación y cuáles son las características fundamentales del sistema vigente? Los antecedentes se remontan probablemente al proceso que, desde los estatutos de autonomía, que para algunas comunidades autónomas españolas, llamadas históricas, se regulan durante la República, a su abolición y el centralismo durante todos los años del sistema franquista.

A partir de esa historia, la Constitución, uno de los temas claves que se plantea, es el diseño de un Estado más descentralizado, de lo que se ha venido a llamar el Estado de las Autonomías,

que, como decíamos antes, es un Estado no del todo definido, que los comentaristas sitúan entre el Estado central y el Estado federal, y que, por la evolución del tiempo, se va acercando cada vez más a esta segunda forma que a la primera. Efectivamente, en el plazo de diez años, las comunidades autónomas españolas han pasado a administrar más del 25% del presupuesto global de las administraciones públicas, es decir, una cifra superior a la que tienen muchos Estados de los llamados Estados federales. Es decir, que, frente al nominalismo de otros Estados, en estos momentos podemos decir que España presenta un cuadro de gran descentralización en las regiones, quizá menor, en cambio, en los ayuntamientos y municipios, que será uno de los procesos que, en los próximos años, pues supongo que obligará a alguna revisión del sistema.

El sistema de financiación de las comunidades autónomas, teóricamente, habría la posibilidad a unos tributos propios de las comunidades autónomas, pero con unas restricciones en buena medida sensatas, pero que implican la casi imposibilidad de que existan otros tributos que aquellos que buscan, más que recaudar, ordenar comportamientos sobre el medio ambiente, sobre fincas no mejorables, o similar, pero realmente no permiten una gran financiación para las comunidades autónomas. Entonces, ¿de dónde sacan los recursos? Pues una parte de tributos que ha cedido el Estado a las comunidades autónomas, fundamentalmente tributos de carácter patrimonial, y sobre todo de la participación en ingresos estatales, es decir, de lo que recauda la Administración Central, una parte se transfiere a las comunidades autónomas. Teóricamente también existe la posibilidad de unos recargos sobre los tributos cedidos o sobre impuestos entre las personas físicas, pero realmente esta posibilidad sólo se intentó poner en marcha en una ocasión, como seguramente conocen, en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid, con un rechazo popular muy fuerte que llevó a que, a pesar de su evidente constitucionalidad ratificada formalmente así después por el Tribunal Constitucional, sin embargo, es una vía que en estos momentos está parada por el temor que tienen las comunidades autónomas a dar este primer paso de incrementar la presión fiscal sobre sus ciudadanos.

Por lo tanto, la característica fundamental del sistema es que el 85%, el 90% de los ingresos de las comunidades autónomas de régimen común a las que me estoy refiriendo constantemente, no obviamente a las que tienen el sistema de concierto, pues esas comunidades, como digo, dependen en porcentaje tan significativo de los recursos que le transfiere la Administración Central y no de recursos realmente propios de esas comunidades. ¿En qué consiste esa idea de la corresponsabilidad fiscal a la que antes hizo mención y por qué puede considerarse deseable? La corresponsabilidad fiscal viene a significar el que las comunidades autónomas asuman su parte de responsabilidad en lo que se recauda de los ciudadanos. De alguna forma, toda la prestación de los bienes y servicios públicos para el ciudadano es una tarta única, es decir, recibe bienes y servicios de las administraciones públicas.

Incluso a veces no tiene muy claro de qué administraciones públicas. Por lo tanto, en cierta medida, la distribución interna de competencias es una distribución que simplemente delimita quién se encarga de qué, de qué se encarga el Estado, de qué las comunidades autónomas, de

qué los ayuntamientos, buscando siempre que la Administración esté lo más próxima al ciudadano, salvo en aquellos casos en que una determinada unidad no puede absorber todos los efectos que desbordan a los de sus ciudadanos. Entonces, lógicamente, tiene que ser una entidad superior la que asuma esas competencias.

Tanto la Constitución como posteriormente los Estatutos de Autonomía han ido delimitando esas competencias. ¿Pero cuál es la situación actual? La situación actual es que las comunidades autónomas han visto incrementados, como decíamos antes, sus competencias de gasto, de un lado del presupuesto, pero también, como señalábamos, no han visto incrementado paralelamente el otro lado del presupuesto, el de los ingresos. ¿Qué consecuencias tiene ello? Por una parte, que la autonomía real de las comunidades autónomas es mucho menor de lo que parece porque, al final, sólo pueden hacer determinadas competencias estrictamente transferidas dentro de los límites que les marcan los recursos que se le transfieren.

Es decir, una comunidad autónoma no puede decidir si quiere gastar más o menos, si quiere una combinación de más gasto público con más impuestos o una combinación de menos gasto público con menos impuestos. Una decisión clave para delimitar la auténtica autonomía del gasto público y de las competencias. Por lo tanto, ese sistema ya tiene una pega en cuanto al principio general de autonomía de las comunidades autónomas.

Pero tiene también otros defectos. Uno de ellos es que hay un desequilibrio importante. ¿Por qué? Porque el presupuesto tiene de esos dos lados un lado bueno y un lado malo.

El lado bueno, el lado bonito, el lado que los ciudadanos siempre ven como positivo es el lado del gasto público. Cualquier encuesta sobre gasto público va a decir que todos los ciudadanos quieren más gasto en educación, más gasto en sanidad, más carreteras, más prestaciones y servicios públicos, más gasto público. Eso es lo popular, eso es lo que se inaugura, eso es lo que sale en la foto, digamos.

Por lo tanto, cualquier gobierno está deseando gastar lo más posible, todo lo que pueda. Hay una presión al alza del gasto público. ¿Cuál es el contrapeso? El lado malo, el que eso se financia con impuestos.

Y evidentemente también todos los ciudadanos tenemos una resistencia a pagar más impuestos y también toda encuesta dirá que todos los ciudadanos queremos pagar menos impuestos de los que pagamos. Por lo tanto, la labor del político es precisamente buscar ese equilibrio entre la popularidad que implica el incremento del gasto y la impopularidad que conlleva el que para sufragar ese gasto hay que poner unos impuestos y más gasto significa subir impuestos. En la medida en que hay una hacienda pública, en concreto las de las comunidades autónomas, en que tienen sólo el lado bonito y no el lado feo, esto implica un desajuste en la valoración que hacen los responsables correspondientes y probablemente los ciudadanos de las comunidades autónomas, que lleva al alza el gasto público de esas comunidades autónomas, que probablemente esté propiciando un incremento del déficit de

esas comunidades autónomas porque el mayor endeudamiento correspondiente de alguna forma supone que luego consistirá en pedir más dinero a la administración central simplemente no está pensando la administración correspondiente que tiene que subir los impuestos para devolver esos recursos, sino que tendrá que pedir más dinero.