

DR 29 1242

Hola, muy buenas noches y bienvenidos. Aquí comienza la Revista de Derecho. Tenemos por delante 75 minutos de radio para compartir con todos ustedes y desarrollar temas durante este tiempo relacionados con las asignaturas de cuarto curso de la carrera de Derecho.

Empezaremos analizando el presupuesto a cargo del Catedrático de Derecho Financiero y Tributario don José Manuel Tajerizo López. Veremos cuán estrecha es la relación entre la Constitución y el Derecho del Trabajo. De ello se ocupará el Catedrático de la UNED don Fernando Suárez González.

El profesor de Derecho Administrativo don Jesús Fuentetaja Pastor nos contará cómo actúa la función pública de las comunidades europeas. Sabremos cómo serán las futuras diligencias finales en el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Civil a cargo del profesor de Derecho Procesal don Pablo Morenilla Ayar. Y nuestro último invitado, el Catedrático de Derecho Civil don Carlos Lazarte Álvarez nos hablará de los derechos de autor y propiedad intelectual.

El Derecho Financiero se ocupa de la actividad financiera de los entes públicos y se divide en dos partes importantes, el derecho de los ingresos públicos y el derecho de los gastos públicos, donde cabe destacar en este último el derecho presupuestario. Pues bien, este es nuestro primer tema. El Catedrático de la UNED, José Manuel Tejerizo López, va a analizar el presupuesto.

Buenas noches, de nuevo estoy con ustedes para tratar algunos temas de la Asignatura de Derecho Financiero Tributario. ¿Cómo han podido ustedes ver, si han leído la guía del curso y si han leído el programa, existen dos partes claramente diferenciadas en la asignatura? Dos partes claramente diferenciadas que son absolutamente de manera convencional. Como han visto ustedes, la división fundamentalmente está dada por el hecho de la amplitud de una de las partes o de otras, es pura convención.

Habrán visto ustedes que en el Derecho Financiero de una parte estudiamos el ordenamiento de los ingresos y de otra parte estudiamos el ordenamiento de los gastos. Así como el ordenamiento de los ingresos, fundamentalmente este tributario ha adquirido en los últimos decenios un desarrollo extraordinario, y en nuestro país particularmente con la reforma tributaria que se inició con la llegada de la democracia en los finales de los años setenta, el derecho presupuestario está menos desarrollado. El hecho de que el tributario se aplica a todos los tributos, con muchas especialidades, bien es cierto porque los tributos locales tienen especialidad respecto a los tributos estatales, pero lo cierto es que en principio se aplican a todos los tributos, con lo que podemos denominar la parte general del derecho tributario y que hace referencia a los conceptos fundamentales de la asignatura, por ejemplo la determinación de los parámetros que configuran la obligación de pagar, la obligación tributaria, la obligación de pagar los impuestos en los tributos más importantes o la determinación de los presupuestos de hecho que hacen nacer esa obligación, y por otra parte también los

procedimientos públicos mediante los cuales los entes encargados de gestionar y de recaudar los tributos los hacen efectivos, incluso hay algunas otras cuestiones que se refieren por ejemplo a la reacción, a la posibilidad de reaccionar frente a los comportamientos de la administración tributaria mediante los correspondientes recursos, incluso una cuestión que está en la frontera entre el derecho tributario, el derecho administrativo, el derecho penal, que es el derecho sancionador tributario, se ha venido a llamar últimamente así, antes lo denominábamos de una manera mucho más a lo mejor más imprecisa pero mucho más efectiva de infracciones y sanciones tributarias, esto es una materia que exactamente no es derecho tributario, porque participa de buena parte de los principios del derecho penal y que formaría parte de una rama del derecho público mucho más amplia que se llamaría el derecho sancionador, aunque existen peculiaridades suficientes como para que justifiquen el hecho que los estudiamos.

Estos son los ingresos públicos, han adquirido un extraordinario desarrollo, todos los ciudadanos terminan conociendo algo aunque sea mínimamente de este tipo de ordenamiento, es evidente que a los alumnos de la asignatura les pedimos algo más que ese mínimo conocimiento, pero bueno todo el mundo conoce, ha oído hablar de los conceptos fundamentales, por lo menos ha oído hablar de los conceptos fundamentales del derecho tributario y ha tenido que sufrir el efecto de la aplicación de alguno de los tributos, sobre todo los más importantes, el impuesto sobre la renta, por ejemplo todos los años, pero no solamente ese sino también el impuesto sobre sucesiones, cuando se produce el evento sucesor, los fenómenos sucesorios o el impuesto sobre valor añadido sobre transmisiones patrimoniales cuando adquiere una vivienda. La otra parte del derecho tributario, depende del derecho financiero que son el derecho de los gastos, es un derecho mucho menos conocido. Realmente aquí de lo que nos preocupamos es de la ordenación formal de los gastos, no de los gastos públicos en particular, porque esto pertenece a otras ramas del derecho, es decir, aquí no nos preocupamos en qué gasta el estado y los demás entes públicos los dineros que ingresa, sino en cómo se ordena ese gasto, es entonces un derecho fundamentalmente de carácter formal y que hace referencia a los procedimientos mediante los cuales los entes públicos son capaces, no son los que sean capaces, están obligados a llevar para poder gastarse esos dineros.

Este es un derecho mucho menos desarrollado. En los momentos en que les hablo está, por ejemplo, está en tramitación, en la tramitación parlamentaria, el presupuesto, los presupuestos generales del estado. A todo el mundo se le llena la boca, los periodistas, la prensa, los mismos políticos dicen que este es el debate más importante que se puede llevar a lo largo del año, debate político, porque es el que a través del cual el partido en el poder, el gobierno, pone de manifiesto lo que pretende hacer, expresa una especie de programa para el ejercicio siguiente y la oposición critica ese tipo de programa.

Bueno, contrasta esta solemnidad de pronunciamiento con la imagen desoladora de los escaños del parlamento, tanto en el Congreso del Estado como en los presupuestos. Salvo en el momento de las votaciones, esos escaños aparecerán completamente vacíos. Este es un

derecho entonces que ha estado olvidado y tiene cierta razón de ser.

Mientras que el derecho tributario es un derecho relacional, es un derecho que pone en comunicación los poderes públicos y los singulares ciudadanos que deben satisfacer con parte de su capacidad económica, deben contribuir con parte de su capacidad económica para hacer frente a los gastos públicos, el derecho de los gastos públicos termina siendo un derecho eminentemente organizativo. Es un derecho que aplican y que conocen y que gestionan exclusivamente los órganos públicos y que raras veces, raras veces llega a los ciudadanos que o no tienen oportunidad o no tienen posibilidad de oponerse a las pretensiones del Estado y de los entes públicos para gastar. En nuestro país todavía no se ha llevado a efecto, no ha sido posible, por ejemplo, impugnar los presupuestos porque no persigan algunos de los objetivos de política económica que se reconocen, por ejemplo, en la Constitución.

Si hay preceptos programáticos en la Constitución, son precisamente los que se refieren a objetivos de política económica como el pleno empleo, el desarrollo sostenido, la equiparación entre los distintos colectivos. Ese tipo de cuestiones, al final, fuera de pronunciamientos más o menos solemnes, no terminan siendo operativos. No sucede así en otros países en los cuales es posible impugnar, por ejemplo, un presupuesto porque no potencia la vivienda, no potencia la sanidad o no provoque la igualdad de oportunidades, que son derechos u objetivos que se proclaman en las cartas magnas.

En nuestro ordenamiento eso no sucede. En el derecho español el presupuesto, como tendrán ustedes oportunidad de estudiar, se expresa o se termina explicitando en una ley que tiene unas características peculiares de elaboración en cuanto a los plazos y en cuanto a las posibilidades de actuación de cada uno de los órganos públicos, pero incluso el incumplimiento de esos deberes de carácter formal que establece la Constitución no tienen un control judicial. Tomemos un ejemplo.

La Constitución dice que los presupuestos del Estado deben presentarse antes de que empiece el mes de octubre, es decir, un trimestre antes de que comiencen a tener vigencia. Bueno, ¿qué sucede si un gobierno no presenta a las Cortes el Presupuesto General del Estado en tiempo? Pues la verdad es que no sucede nada. Ya hemos tenido ejemplos.

No ejemplos motivados por circunstancias excepcionales, como sucedió la última vez en el que no se presentaron los presupuestos del Estado porque se rechazaron en una enmienda a totalidad, no en aquellos otros supuestos en los que no se han presentado los presupuestos porque las convocatorias electorales estaban lo suficientemente cerca del principio de año como para que fuera imposible realizarlo, sino en épocas absolutamente normales. Ha habido ejemplos de este tipo de situaciones. Bien, esto pone de manifiesto que el derecho presupuestario termina siendo algo que nos es ajeno, en principio.

Y nada más lejos de la realidad, porque lo cierto es que nos regimos exclusivamente, nos regimos. Toda actuación pública se rige por el presupuesto. El presupuesto alcanza un enorme porcentaje de la riqueza, de la actividad económica nacional a lo largo del año y, por lo tanto,

debe estar sometido a unos principios y unas reglas jurídicas estrictas.

Los estudios del derecho a tributo financiero, y ustedes en particular, deben conocer bien estas reglas y deben tener perfectamente claros cuáles son los principios y cuáles son los procedimientos por los cuales se debe regir para, digamos, comenzar una concienciación de toda la ciudadanía respecto de la importancia que tienen estas cuentas públicas. La verdad es que no tengo tiempo para más. Me gustaría hablar, pero lo dejaremos para otro momento, de ese apéndice que le ha salido al presupuesto, que es la llamada ley de acompañamiento, que tuvo un origen muy preciso.

Se debió a que el Tribunal Constitucional dijo que los presupuestos deberían ser eso, sólo presupuestos, y no deberían ser aprovechados para regular cualquier cosa. Por ejemplo, que el manzanares pasara por Madrid por decreto, por ley, y entonces, como consecuencia de eso, los gobiernos empezaron a tener la tentación, que no han podido resistir, de llevar a una ley que se tramita paralelamente a la del presupuesto todas las modificaciones que se consideran oportunas. Esto plantea graves problemas, incluso de constitucionalidad, pero la verdad es que no tenemos tiempo para estudiarlo con detalle.

Tendremos oportunidad de hacerlo en algún otro momento. Buenas noches. Todas las leyes deben ajustarse a los principios que sanciona nuestra norma suprema.

Así, el ordenamiento jurídico-laboral debe adecuarse a los principios básicos que consagra la Constitución, como la libertad de sindicación o el derecho de huelga, pero también los derechos básicos constitucionales, como el principio de igualdad o la no discriminación por motivo de sexo, tiene su reflejo en las legislaciones laborales. Este va a ser nuestro siguiente tema. El catedrático de Derecho del Trabajo, don Fernando Suárez González, analiza a continuación esta relación entre la Constitución y el derecho del trabajo, y más concretamente, cómo afectan los principios de igualdad y de no discriminación en el ordenamiento jurídico-laboral.

Buenas noches. Como ustedes saben, la Constitución, norma fundamental del ordenamiento jurídico, obligó, al promulgarse, a revisar desde sus puntos de vista todo el resto del ordenamiento jurídico. Es decir, multitud de leyes anteriores a la Constitución, que continuaron vigentes después de la misma, hubieron de ser interpretadas de acuerdo con los principios de la nueva Constitución.

Yo creo que hay un ejemplo sumamente expresivo que permite que ustedes entiendan lo que quiero decir. Uno de los principios básicos de la interpretación jurídica es aquel que dice *In claris non fit interpretatio*. En lo que está claro, no hace falta interpretación alguna.

Pues bien, el Tribunal Constitucional, en alguna de sus primeras sentencias, dejó terminantemente claro que, aun cuando la claridad de los preceptos no admitiera discusión posible, sin embargo, el espíritu de la Constitución y la letra de la Constitución obligaba a interpretarlos de una manera nueva y distinta que contradecía su propia literalidad. De manera

que, establecido en la Constitución, por ejemplo, el principio de igualdad, no era aceptable que las leyes distinguieran al viudo de la viuda, por poner un ejemplo en materia de pensiones de viudedad. ¿Cómo es imposible, en una intervención de esta naturaleza, hacer un estudio completo de todos los principios constitucionales en materia de Derecho del Trabajo? Me parece sumamente importante que los alumnos de Derecho del Trabajo entiendan dos cuestiones que no se pueden ignorar en cualquier acercamiento a nuestra materia.

Por una parte, la Constitución se ocupa de poner los cimientos del Derecho del Trabajo y, naturalmente, consagra la libertad de sindicación, la legitimidad para que los sindicatos establezcan condiciones de trabajo a través de la contratación colectiva con los empresarios, el derecho de huelga como medio de presión en las relaciones laborales y los principios básicos que el ordenamiento debe respetar, salarios suficientes, seguridad social, etc. Eso son, por así decir, las piedras angulares sobre las que se edifica todo el ordenamiento jurídico laboral. Pero junto a eso, que cualquier lector de la Constitución lo aprecia enseguida, un estudioso de Derecho del Trabajo tiene que saber que todas las restantes normas de la Constitución, que no son propiamente jurídico-laborales, influyen también en el ordenamiento jurídico-laboral.

De manera que, aunque no se refiera específicamente a la relación de trabajo, el principio de igualdad que consagra la Constitución comporta extraordinarias consecuencias en el Derecho del Trabajo. Aunque no se refiera directamente al Derecho del Trabajo, la libertad de expresión naturalmente matiza toda la interpretación de la relación laboral cuando está afectada por la libertad de expresión. Y así sucesivamente.

Todos los derechos básicos constitucionales tienen, de alguna manera, un reflejo en una relación tan vital, tan importante, tan extendida en la vida diaria como la relación laboral. Repito que es imposible examinar punto por punto en esta materia y que por ello prefiero detenerme en un solo punto, para que ustedes aprecien a través de él las extraordinarias consecuencias que despliega en el orden jurídico-laboral la afirmación en la Constitución de la igualdad, del principio de igualdad y de que en ningún caso pueda hacerse discriminación por razón de sexo. Parece que se ha querido reforzar expresamente el principio de igualdad en el salario, pero el artículo 14 es suficientemente genérico para que la igualdad se extienda a todos los aspectos de la relación laboral.

El principio constitucional del artículo 14, que prohíbe toda discriminación, es de aplicación directa e inmediata desde la entrada en vigor de la Constitución y exige de los poderes públicos, enfrentados a una situación de desigualdad de origen histórico, dice la sentencia de 28 de febrero del 94, la adopción de una actitud positiva y diligente tendente a su corrección, de tal modo que si bien no cabe por lo general medir exconstitucionalmente la falta de celo y presteza del legislador en la procura de aquella corrección, cuando una desigualdad de hecho no se traduce en una desigualdad jurídica, la concurrencia de esta última por la pervivencia en el ordenamiento de una discriminación no rectificada en un lapso de tiempo razonable habrá de llevar a la calificación como inconstitucionales de los actos que la mantengan. Con base en ese razonamiento, el Tribunal Constitucional consideró que el legislador parlamentario había

demorado la corrección de la desigualdad que suponía la exclusión de las mujeres de la vía de acceso a la profesión militar. La doctrina esencial del Tribunal Constitucional en materia de sexo, de igualdad por razón de sexo, se podría resumir en cuatro criterios esenciales.

Primero, la referencia al sexo del artículo 14 de la Constitución implica también la decisión constitucional de acabar con una histórica situación de inferioridad atribuida a la mujer en el ámbito del empleo y las condiciones de trabajo. Segundo, que hay que examinar si las normas protectoras de la mujer responden a una consideración no igual de la mujer como trabajadora, lo que sería constitucionalmente ilegítimo. Ustedes saben que en los orígenes del derecho del trabajo está precisamente la protección de los niños y de las mujeres como función esencial del derecho del trabajo.

Hubo una época de explotación de estas llamadas medias fuerzas que se conformaban con salarios más bajos y con trabajos más duros o más largos, más prolongados en el horario, y las primeras leyes laborales trataron de corregir estos abusos estableciendo una protección especial para los niños y las mujeres. La moderna doctrina se replantea esta situación y entiende que en la medida en que algunas normas protectoras del trabajo femenino pueden suponer barreras que dificulten el acceso al mundo del trabajo en condiciones de igualdad y operen de hecho en perjuicio de la mujer, entonces esas medidas serían constitucionalmente ilegítimas. Tercero, que son constitucionalmente legítimas las medidas que tienden a compensar una desigualdad real de partida, es decir, las medidas reequilibradoras.

De modo que el precepto constitucional que prohíbe la discriminación por razón de sexo, interpretado sistemáticamente con otros preceptos de la Constitución, obliga a promover las condiciones para que la igualdad de las mujeres en relación con los hombres sea real y efectiva, y por eso no puede reputarse discriminatoria y constitucionalmente prohibida, antes, al contrario, la acción de favorecimiento, siquiera temporal, que aquellos poderes públicos emprendan en beneficio de determinados colectivos históricamente desprotegidos y marginados, a fin de que mediante un trato especial más favorable vean suavizada o compensada su situación de desigualdad sustancial. Y cuarto, que el reequilibrio se puede lograr con medidas favorables, con supresión de privilegios o con eliminación de las normas protectoras antes aludidas. De manera que la consecución del objetivo igualatorio entre hombres y mujeres permite, ha dicho el Tribunal Constitucional, el establecimiento de un derecho desigualatorio, es decir, la adopción de un derecho desigual, de un derecho desigual, igualatorio, es decir, la adopción de medidas reequilibradoras de situaciones sociales discriminatorias preexistentes para lograr la efectiva equiparación entre las mujeres socialmente desfavorecidas y los hombres.

Así se justifican, constitucionalmente, medidas en favor de la mujer. Pero también se puede conseguir la igualdad no sólo con medidas en favor de la mujer, sino también extendiendo o generalizando las condiciones más favorables que disfruta el beneficiario. Quiero decir que en algunos casos el Tribunal Constitucional ha equiparado a la mujer con el hombre dándole los derechos o ventajas o libertades que el hombre tenía, pero en otros casos ha eliminado

algunas ventajas o privilegios que tenía la mujer precisamente para tratarla de la misma manera que Álvaro.

Ejemplos de lo primero, la equiparación de la mujer con el hombre para trabajar en la mina. Desde el año 1992, en que el Tribunal Constitucional otorgó el amparo a una ciudadana que reclamaba su derecho a ocupar plaza de adelante minero de Unosa, se ha suprimido una prohibición de entrar en la mina que arrancaba en España desde el año 1897 y que está en numerosos acuerdos y convenios internacionales. El Tribunal Constitucional no encuentra razones suficientes para mantener la prohibición que no respetaba la igualdad de derechos entre hombres y mujeres.

Otro ejemplo, la extensión a los hijos y a los hermanos de las prestaciones instituidas para hijas o para hermanas. Es decir, había unas medidas en favor de familiares en la Seguridad Social que otorgaba determinadas prestaciones a las hijas y a las hermanas de los trabajadores, pero no a los hijos y a los hermanos. Esta medida protectora descansaba, según el alto tribunal, en la secular discriminación familiar de la mujer a la que tradicionalmente se vienen confiando funciones domésticas y, naturalmente, incompatible con la no-discriminación.

Y así, en muchos otros casos, el reconocimiento de los derechos a los viudos igual que a las viudas, el derecho de los varones a percibir las mismas retribuciones que las mujeres cuando realizan un nuevo trabajo, etc. Son principios todos, que no son propiamente laborales, pero que son consecuencias en el derecho del trabajo de un principio constitucional importantísimo, trascendental, como es el de la igualdad de la mujer. Proseguimos con la revista de Derecho, ahora con un tema que lleva por título la función pública de las comunidades europeas.

Don Jesús Fuente Taja, pastor, profesor de Derecho Administrativo, analiza el régimen jurídico de los funcionarios y agentes de las comunidades europeas. Un tema, por cierto, que ha sido recientemente portada en los medios de comunicación por los casos de corrupción en el seno de la Comisión Europea. Bienvenido y buenas noches, profesor Fuente Taja.