

DR 29 872

Radio Educativa. UNED, Radio Educativa. Muy buenas tardes y bienvenidos al último programa del curso académico 1994-95 de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

A lo largo de todo este tiempo nos hemos dirigido a nuestros alumnos, más de 120.000 repartidos por toda España, a través de este medio tan entrañable, la radio. Nuestra universidad ha entrado en las casas de numerosos oyentes con una gran inquietud por la cultura y abiertos a nuevos conocimientos. Les invitamos, por última vez, si ustedes así lo desean, a compartir con nosotros estas dos horas y media de radio que, como ha sido habitual cada viernes, hoy les ofreceremos, en primer lugar, la Revista de Derecho, un programa que se ha ocupado semanalmente del análisis y comentario de las diferentes materias que se estudian en la carrera jurídica.

Esta tarde lo haremos por última vez de las disciplinas del tercer curso. Seguirá el informativo semanal que estará dedicado a los cursos de verano de la UNED, además de sus espacios habituales de noticias y rincón literario, donde, por cierto, esta noche se realiza el sorteo de unos vídeos para todos los que han participado enviando sus poemas. Y cerraremos, como siempre, con el curso de acceso, con las orientaciones para el examen final de las asignaturas de Filosofía y Lengua y Cultura Latinas.

Vamos a dar comienzo a la última Revista de Derecho en el presente curso académico 1994-95, que esta tarde está dedicada al tercer año de la carrera, dando, en primer lugar, un breve avance de los contenidos que les ofreceremos a continuación. La intervención del Catedrático de Derecho Internacional Público, José Puente Gido, abrirá nuestra revista con un tema muy importante dentro del derecho comunitario, como es el efecto directo y primacía. Seguirá Hacienda Pública con los distintos niveles de gobierno, a cargo del profesor Manuel Pinto Moscoso.

Conoceremos, a través de la profesora titular de Derecho Administrativo, Carmen Fernández, la adaptación de los procedimientos a la nueva Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común. La acusación y denuncia falsa será el tema de análisis del titular de Derecho Penal, Alfonso Serrano Gómez. Y finalizaremos con la intervención del titular de Derecho Civil, Jesús María Álvarez Carballo, que hablará del contrato de sociedad.

Vamos a dar comienzo a la revista charlando con el Catedrático de Derecho Internacional Público, don José Puente Gido. Y este último tema es muy importante para entender las relaciones entre el derecho comunitario y el derecho interno de cada Estado miembro, ya que estas relaciones, fundamentalmente, están basadas en el dominio del derecho comunitario sobre el interno. No ocurre así en la relación del derecho internacional y el derecho interno, donde prevalece este último.

Buenas tardes, profesor Puente Gido. Buenas tardes, Sara. El tema de hoy es el efecto directo y primacía en el derecho comunitario.

Estos son dos conceptos fundamentales, ¿no es así, profesor Puente Gido? Sí, así lo es, efectivamente. Para entender el derecho comunitario es preciso entender muy bien en qué consisten estos dos conceptos, que son de elaboración jurisprudencial, puesto que están fundamentalmente basados en las decisiones del Tribunal Comunitario Europeo. Muy brevemente, para iniciar nuestro coloquio, podemos decir lo siguiente.

Claro, en el derecho internacional general, quierase o no, cualquiera que sea la postura que se haya adoptado, hay fundamentalmente un dualismo que consiste en que el derecho internacional constituye un orden por sí mismo, y otro es el de los Estados, o inclusive, claro, está el de alguna otra organización que no sea estrictamente Estado. Y esa relación, como saben ya los alumnos que han estudiado la parte primera, está dominada fundamentalmente por el derecho interno, fundamentalmente el constitucional de cada Estado, puesto que él es el que filtra, por decirlo así, de alguna manera un poco gráfica, la norma internacional y modula o regula el efecto normativo interno que esa regla internacional pueda tener en cada uno de esos sistemas. Que eso no afecta, por tanto, al problema de la obligación internacional del Estado, eso ya lo han aprendido probablemente los alumnos bien, al estudiar la responsabilidad.

Pero lo que es un hecho indiscutible es que la relación derecho internacional-derecho interno está dominada fundamentalmente en lo que se refiere a la inserción de la regla internacional-derecho interno por el derecho de cada Estado. Muy distinta es la situación aquí en el derecho comunitario, porque, digamos ya en entrada, la relación entre el derecho comunitario y el derecho interno de cada Estado miembro es una relación fundamentalmente dominada por el derecho comunitario y no por el derecho particular de esos Estados miembros. Pues si le parece bien, vamos a ver en qué consiste el primero de los conceptos, el efecto directo y cuáles son sus principales características.

Sí, efectivamente. Se habla de efecto directo en general y hay razones para seguir manteniendo esa terminología. Lo que ocurre es que una elaboración posterior a la que yo, si bien es verdad, no me he sumado del todo, si estoy participando, comienza a distinguir en el efecto directo entre la aplicabilidad inmediata y la aplicabilidad directa.

Y son dos conceptos o subconceptos, si se quiere, que conviene también precisar y, naturalmente, clarificar. Y de nuevo lo voy a hacer también por relación al derecho internacional. Veamos, decía antes, las normas del derecho internacional, en cuanto tal, tienen tendencia a insertarse en el derecho interno de cada Estado, pero no lo hacen propio vigore, sino en virtud del préstamo que a esas reglas le da para producir tal o cual efecto dentro de ese sistema por el derecho interno, particularmente por el derecho constitucional.

Eso es así en la relación general, derecho internacional, derecho interno. En cambio, un elemento ya esencial para la comprensión de la relación entre el derecho comunitario y el derecho internacional, perdón, particular de cada Estado, es entender que, y eso quedó muy

claro en el asunto Costa y Endel, que la regla comunitaria, por su propia naturaleza, tiene una vocación a insertarse en cada uno de los sistemas jurídicos internos estatales de los Estados que forman parte de la Unión Europea. No tienen necesidad, pues, de préstamo ninguno.

Es más, la regla de cada Estado no se puede oponer a esa inserción automática de la norma comunitaria. Y esto quedó muy claro, por ejemplo, en la sentencia Costa-Endel, decía así el Tribunal. A diferencia de los tratados internacionales ordinarios, el Tribunal ha instituido, perdón, el Tratado ha instituido un ordenamiento propio integrado en el sistema jurídico de los Estados miembros desde la entrada en vigor del Tratado.

Y esta es la frase clave. Y que se impone a los órganos jurisdiccionales de estos. Vemos, pues, que entonces, como se dice también en el libro donde estoy tomando estas ideas, el derecho de los Estados no puede actuar como filtro o recortar el efecto vinculante de la regla comunitaria que emana, efectivamente, o bien por la vía del derecho... ...primario o bien por la vía del derecho derivado del plano comunitario.

En cambio, por lo que se refiere a la aplicación directa o la aplicabilidad directa, el concepto precisa una clarificación. No es lo mismo, naturalmente, que lo que traíamos antes por la aplicabilidad inmediata. ¿Por qué era? Es de esencia de toda norma la vinculación, la creación, el establecimiento de obligaciones y de derechos para los adresaten, para los vinculados por esa regla o por las personas a las cuales esa regla se dirige.

Pero el problema fundamental es si la norma comunitaria, y eso es un tema que ya se ha estudiado también en el derecho internacional general, la norma internacional, en principio, no producía efectos inmediatos sobre los derechos y deberes de los individuos, a no ser que, como lo hacía el artículo 25 de la Constitución alemana, haya una apoyatura del Estado, ese era el sentido, justamente, de la regla constitucional alemana... ...de exigir que allí donde la norma internacional pudiera producir esos efectos, la norma creara derechos y deberes para los habitantes del territorio federal. Pues bien, es exactamente el mismo problema el que aquí nos está moviendo. La regla comunitaria puede, no todas, pero puede producir, y lo hace de una manera mucho más amplia que lo hace la regla internacional, obligaciones y derechos en los particulares.

Y yo diría, para terminar con esta idea, que en la construcción europea es una exigencia básica de que esa norma comunitaria así creada sea capaz de producir esos derechos y esas obligaciones en los administrados, porque como el tribunal también ha repetido con frecuencia, un elemento esencial de la tutela de la legalidad comunitaria... ...está referido precisamente a las acciones y recursos que los particulares puedan entablar. Si le parece bien, profesor Pendejido, pasamos al otro concepto fundamental en el derecho comunitario, como es el de la primacía. Sí, efectivamente.

Es un concepto también jurisprudencial, ha sido elaborado por la jurisprudencia y es por lo menos tan importante y tan interesante como el anterior. Y que consiste básicamente en lo siguiente. También hace falta aquí hacer una referencia a la relación derecho internacional

general y derecho interno de cada estado.

La regla recibida internacional tiene una u otra categoría en el derecho interno estatal según la referencia que haga de esa regla internacional, sobre todo en la norma constitucional de cada estado. La norma, por ejemplo, del 25 de la constitución alemana referida, da categoría constitucional a las reglas generales del derecho internacional. Por lo tanto, prevalecen sobre las leyes alemanas, sobre los reglamentos, incluso sobre las constituciones de los Länder.

¿Cómo se sitúa pues aquí el problema? De una manera un poco diferente. Decíamos antes que la inserción viene dada de modo necesario en la regla comunitaria por el derecho comunitario en cada uno de los estados. Pues bien, sobre esa idea yo añadiré ahora en el tema de la primacía, que esa primacía viene igualmente exigida y establecida por el derecho comunitario.

Y que aquí la voluntad del estado tiene muy poco que decir al respecto. Porque como se puso ya también de manifiesto en el caso Costa e Enel, es una exigencia de la construcción europea que la regla comunitaria, decía el tribunal quizá un poco voluntaristamente, cualquiera que sea su naturaleza, prevalecerá necesariamente sobre la norma interna contraria de los estados miembros, cualquiera que sea la naturaleza de ésta. Se puede pensar, es un poco exagerado, porque una norma comunitaria de rango inferior, según esa expresión, puede inclusive tener la pretensión de primar sobre una norma constitucional.

Aquí hay un problema político jurídico que está en discusión, que ha puesto de nuevo de manifiesto, por ejemplo, el proceso de ratificación de los tratados del Maastricht, y que todavía, evidentemente, la doctrina puede seguir debatiendo bastante. Pero lo que sí hay que hacer es que independiente de acaso esa pequeña exageración voluntarista de la jurisprudencia del tribunal comunitario, lo que sí tenemos naturalmente que decir es que esa es una exigencia en principio básica de la construcción y por lo tanto de la integración europea. Sólo si los estados carecen de la libertad que en el derecho internacional tienen, de recortar, de rebanar, por decirlo de alguna manera más gráfica, el efecto vinculante de cada regla internacional, que es de hecho lo que está sucediendo casi siempre, sólo si eso no se da.

Es decir, si los estados están igualmente vinculados, se puede hablar justamente de esa homogeneidad en derechos y obligaciones que todos los estados miembros y todos los justiciables dentro de cada estado miembro tienen respecto del derecho comunitario. Sólo así se puede construir, evidentemente, decía el tribunal entonces, un mercado común. Solamente podemos decir hoy, solamente así se puede construir una unión europea en el sentido verdadero y pleno.

Profesor Puente Aguido, entonces estos dos conceptos fundamentales del derecho comunitario europeo, efecto directo y primacía, van siempre juntos, unidos el uno con el otro. Sí, forman un par que hay que distinguir claramente desde el punto de vista conceptual y terminológico. Pero el uno tira del otro necesariamente y no podrían funcionar de modo independiente, eso es evidente.

Evidentemente en estos pocos minutos que tenemos, el tema no se puede estudiar en toda su amplitud, ¿no? Evidentemente no, pero bueno, se le puede remitir a los alumnos al libro que más manejan. Ahí están explicados con mucho más, naturalmente, extensión y más detenimiento. Pero yo espero que, como siempre va un gran trecho entre la palabra y la escritura, esas indicaciones verbales que ahora se le dan les pueda servir de ayuda.

Eso es evidente, ¿no? Estamos ya terminando, profesor Puente Aguido, y lo hemos hecho ya varias veces, pero yo no sé, por ser el último día que usted se dirige a sus alumnos, si quiere volver a reiterar algún tema relativo a los exámenes. Pues sí, con gusto. Bueno, hemos difundido ya también por distintos medios y en distintas ocasiones este mensaje.

Los exámenes de febrero son, en este sentido, gratificantes porque hemos notado una elevación del nivel en los ejercicios, y así ha resultado, por supuesto, también en las calificaciones. Pero hay todavía un punto oscuro donde tenemos que insistir una y otra vez, que es el de los casos prácticos. Y, por lo tanto, prepárense bien los casos prácticos tratando de entender que un caso práctico no es una ocasión más para contestar a preguntas teóricas.

El análisis del texto que se le pide implica necesariamente un buen conocimiento del supuesto de hecho que ha motivado ese caso práctico. Y después hay que pegarse, como digo una y otra vez, al terreno, es decir, tratar de leer comprensivamente los problemas que suscita ese texto, y no otro, que pudiera inclusive pertenecer a ese mismo caso práctico, a ese mismo pronunciamiento judicial. No, no.

Atenerse a lo que en ese texto existe, que puede ser ya más que suficiente para hacer un buen comentario. Y una vez detectados esos puntos, después intentar también una pequeña glosa sobre alguno o todo, si es posible. Pero bastaría simplemente con que el alumno nos probara que él, después de haber leído el texto, lo ha entendido y ha captado, mediante un pequeño análisis, los conceptos básicos que ahí se vierten en ese texto, para que ese comentario ya, por lo menos, logre alcanzar la nota de aprobado.

Pues ya no nos queda mucho más tiempo, y si ya no tiene nada más que añadir, sí que recomendaríamos a los alumnos que atendieran a los consejos y a las orientaciones que acaba usted de decirles, para que el examen pueda resultar con éxito. No, nada más. Sobre todo darle las gracias a usted, Charo, una vez más por su magnífica colaboración.

Pues muchísimas gracias, profesor Puente Aguido, y esperamos contar con usted también en el próximo curso. Así lo espero, Dios lo quiera. Los siguientes minutos van a estar dedicados a desarrollar los distintos niveles de gobierno.

Para ello, contamos con la presencia del profesor de Hacienda Pública, don Manuel Pinto Moscoso. La importancia del tema está en el debate actual sobre el gasto de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales, pues este ha sufrido unos incrementos muy importantes, generando unos problemas financieros y también políticos que hacen recomendable tomar medidas por parte del gobierno central, que contengan o disminuyan el

crecimiento del déficit público, que a su vez es una de las condiciones que tiene España asumida con la Comunidad Europea en el programa de convergencia económico, derivado del proceso de integración de nuestro país en la misma. Veamos pues, para empezar, qué son los niveles de gobierno.

Buenas noches, profesor Pinto. Buenas noches. ¿Qué podría decirnos sobre los niveles de gobierno y la Hacienda Pública? Bien.

El tema que hoy nos ocupa se referencia a un problema que, digamos, tiene dos partes. Una primera, que sería una mirada hacia el interior del Estado, es decir, el proceso de descentralización del sector público y la forma como éste se organiza en diferentes niveles y funciones, estatal, autonómico, regional y local. El caso de España, por ejemplo.

Y una segunda parte que sería hacia el exterior, es decir, el proceso de integración que lleva a la constitución de una ente supranacional con su respectiva Hacienda Pública y funciones. El caso de la Comunidad Europea. Podría decirse que en esta problemática de centralización e integración intervienen fuerzas atraídas en una doble dirección, hacia lo local y autonómico y hacia lo supranacional.

El primero estaría referido a la problemática del federalismo fiscal y el segundo a la integración económica. ¿Qué entendemos por federalismo fiscal? Bien. En una economía de mercado, los objetivos de la economía pública se centran en la promoción de un crecimiento equilibrado a través del pleno empleo y la estabilidad de los precios, en la redistribución de la renta y la riqueza y en la satisfacción de las necesidades colectivas.

Esto se corresponde, respectivamente, con las funciones de las políticas presupuestarias. Una función estabilizadora, una función redistributiva y una función de asignación de recursos, que Richard Masgrave estudiara en su ya clásica obra, Teoría de la Hacienda Pública, en 1959, refiriéndose a la teoría del presupuesto óptimo. Sin embargo, estas tres funciones no se ejecutan a través de compartimentos estancos, sino que están estrechamente relacionadas con las actividades que realiza el sector público.

Así, a nivel de política económica, casi cualquier problema público se ve reflejado en los otros tres objetivos de la política pública. Por ejemplo, la construcción de una escuela pública implica un cambio en la asignación de recursos hacia los servicios de educación, pero es también una redistribución de la renta a favor de los usuarios de la escuela y de los constructores de la misma, y tiene, igualmente, consecuencias sobre el nivel de demanda agregada, es decir, sobre la función estabilizadora. Asignar estas funciones a los diferentes niveles de gobierno, establecer sus recursos financieros, determinar las subvenciones a los gobiernos subcentrales y crear los mecanismos de coordinación más adecuados entre estos niveles de gobierno, constituye el objeto de estudio del federalismo fiscal.

Cuestión muy compleja no sólo por la naturaleza de los problemas económicos, sino también por los elementos políticos e históricos particulares que tiene cada Estado. Normalmente se

asigna al gobierno central las funciones estabilizadora y redistributiva, y a los gobiernos subcentrales la de asignación de recursos. La complejidad y profundidad son las características de los Estados modernos, debido a la existencia de una estructura política descentralizada con diferentes niveles de gobierno y de hacienda pública.

¿Cuál es entonces el grado deseable de centralización o descentralización del sector público? La respuesta a esta importante cuestión no puede darse en un solo sentido. Es recomendable que, antes de continuar, revisen la teoría del presupuesto óptimo en el primer tema del programa. ¿Qué ventajas presenta el enfoque normativo del federalismo fiscal? Las principales ventajas que presenta el enfoque normativo del federalismo fiscal son, entre otras, 1. La existencia de bienes públicos locales que aconsejan su provisión por niveles de gobierno de ámbitos jurisdiccionales similares al del bien público, que evite las externalidades que éstos generan.

Por ejemplo, los beneficiarios de un canal de televisión municipal podrían ser también los vecinos del municipio limítrofe. 2. Una mejor correspondencia entre el suministro de diferentes servicios públicos con las preferencias de los ciudadanos. Veamos un ejemplo.

El gobierno central dispone en su presupuesto de una partida para gastos sanitarios en Getafe. ¿Quién conocería mejor si hay que gastar en camas hospitalarias o en la compra de un sistema informático para el hospital? Serían las autoridades municipales quienes conocerían mejor las preferencias de sus ciudadanos. 3. El voto con los pies, es decir, la posibilidad que tienen los ciudadanos de desplazarse a la comunidad donde les ofrezcan la oferta, impuestos, servicios públicos, que más se adapte a sus preferencias.

4. Permitir la comparación de los diferentes niveles de gobierno en la prestación de servicios públicos, lo que permite mejorar los procedimientos de gestión administrativa y presupuestaria. 5. Acercar la administración pública al ciudadano. De lo que se trataría, al final de cuentas, sería de que la administración central representase la multiplicidad en la unidad, permitiendo la unidad donde ésta fuera necesaria, pero asegurando que haya variedad e independencia en los asuntos en los que la unidad y uniformidad no es esencial.

Esto requiere, entre otros, un sistema de coordinación muy estrecho entre los distintos niveles de gobierno y unos mecanismos de ajuste o compensación de sus recursos financieros a través de subvenciones. ¿Qué criterios se utilizan o podrían utilizarse para medir el grado de descentralización de las administraciones territoriales españolas? Los criterios o medidas que pueden utilizarse para conocer el grado de descentralización del sector público español son, entre otras, 1. La participación en el gasto público que tiene cada nivel de gobierno. Aquí me gustaría resaltar el elevado ritmo de descentralización y que este proceso ha sido mayor para las comunidades autónomas que para las corporaciones locales.

Así, el gasto público sin intereses ni amortización de deudas de las comunidades autónomas era de cero en 1978 y llega casi hasta el 25% en 1994, mientras que las corporaciones locales pasan del 10% al 14% en los mismos años. 2. Relacionando los gastos con los ingresos. Aquí dos hechos son destacables.

De un lado, la escasa corresponsabilidad fiscal de las administraciones territoriales, mayor en las comunidades autónomas que en las corporaciones locales, que genera, por tanto, una mayor dependencia financiera de dichas comunidades. Y de otro, la asimetría entre la descentralización de los gastos y los ingresos tributarios. Como he dicho anteriormente, el gasto se ha descentralizado de manera importante, sin embargo, no ha sucedido lo mismo en la vertiente de los ingresos.

A este respecto, cabe mencionar que el grupo de expertos a quienes el Ministerio de Hacienda encargará un estudio sobre la hacienda autonómica propone, en el libro blanco de la financiación autonómica, que la solución a la falta de autonomía financiera de las comunidades autónomas estriba en la cesión parcial de los impuestos de renta, el IVA en su fase minorista y los impuestos especiales, entre otras medidas, lo que incrementaría los ingresos propios disminuyendo su dependencia financiera del gobierno central. Tercero. La consideración regional de los gastos presupuestados de las comunidades autónomas y corporaciones locales, cuyas características podríamos resumir en el mayor peso de las comunidades autónomas dentro del conjunto de los entes territoriales y el mayor protagonismo de los ayuntamientos frente a las diputaciones, excepto las diputaciones forales.

Y ya para finalizar el tema, profesor Pinto, ¿qué razones justifican la integración económica y qué modelos existen? Internalizar las externalidades y conflictos que podrían provocar la adopción de medidas unilaterales. La disminución de los problemas de la balanza de pagos al ahorrar divisas, la eliminación de las barreras comerciales y de las limitaciones a los movimientos de los factores productivos de trabajo y capital. Desde otro punto de vista, podría decirse que las ganancias de la integración las obtienen los países implicados en la misma a expensas de los países que no participan de ese proceso.

Entre los modelos de integración económica tenemos sistemas de preferencia aduanera, zona o área de libre comercio, unión aduanera y unión económica o mercado común. Cuando dos o más países eliminan entre sí las trabas al comercio y mercancías, estamos ante un acuerdo de libre comercio. En este caso los países liberalizan su comercio recíproco.

Si se añade la adopción de un arancel externo común, estaríamos ante una unión aduanera. Y cuando, además, se liberalizan la circulación de los factores productivos y se unifican criterios en las políticas micro y macroeconómicas, estamos ante una unión económica o mercado común. Pues esperamos que, a pesar de los golpes que se están oyendo, hayan entendido muy bien sus alumnos todos los distintos niveles de gobierno que existe en relación con la hacienda pública.

Gracias, profesor Pinto, por su intervención. Muchas gracias y nuestros mejores deseos para los exámenes de junio.