

DR 29 1304

UNED, la universidad más cerca de todos. En la radio, en internet, en Radio 3, todos los sábados y domingos de 7 a 12 de la noche. En internet siempre que quieras.

uned.es Hola, muy buenas noches. Es un placer compartir con ustedes este tiempo de radio que esperamos sea de su interés. Bienvenidos un domingo más a este espacio que se ocupa de los temas jurídicos.

Con esta sintonía abrimos la revista de Derecho y damos paso hoy al último programa que dedicamos a las materias del tercer año de la licenciatura. Como cada semana, 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. Abriremos con las Naciones Unidas un comentario a cargo del Catedrático de Derecho Internacional Público, José Puente Ejido.

A continuación, les ofreceremos un análisis del federalismo fiscal que realiza el Catedrático de Agenda Pública, Juan Antonio Jiménez Ollastre. Del procedimiento expropiatorio nos hablará el profesor de Derecho Administrativo, Ramón Pais Rodríguez. Los delitos contra la Administración de Justicia será el tema de análisis del titular de Derecho Penal, Alfonso Serrano Gómez.

Y finalizaremos con la intervención de la profesora de Derecho Civil, Marisela González López, que nos hablará de arrendamientos urbanos. El principal motivo por el que se creó las Naciones Unidas hace 50 años y que sigue estando vigente, era garantizar la paz y la seguridad internacional. Durante todos estos años, se han logrado los mayores logros alcanzados por la ONU, la descolonización de numerosos países que se han integrado a la organización.

Con este tema, iniciamos las intervenciones de esta noche. Nos acompaña el Catedrático de Derecho Internacional Público, José Puente Ejido, que va a analizar esta importante y, a veces, polémica organización internacional, las Naciones Unidas. Bienvenido y buenas noches, profesor Puente Ejido.

Bienvenido, Charo. Nos va a hablar de las Naciones Unidas como organismo internacional. Sí, porque es una de las organizaciones hoy más importantes, quizá en la escala universal hoy, la más importante de todas las organizaciones posibles, aun cuando desde el punto de vista técnico, jurídico, no sea precisamente la más perfecta, por lo que después diremos brevemente.

Pero sí, las Naciones Unidas hoy constituyen un elemento esencial en el orden de paz que tenemos en el momento actual, aun cuando sí que ya sabemos que es un orden tanto inestable. La primera nota que podríamos decir de esta organización es que es una organización política y sucesora, ciertamente, de la Sociedad de Naciones, que después del fracaso que implicó para ella la Segunda Guerra Mundial, tenía necesidad de ser sustituida por otra organización nueva que, en parte, perfeccionara lo que ya se había iniciado en el pacto de

la Sociedad de Naciones y, en parte, naturalmente, continuase también las ideas ya lanzadas en la Sociedad de Naciones. ¿Por qué política? Pues vea, porque la primera organización fue la Sociedad de Naciones, la segunda ha sido la de las Naciones Unidas y hay otras, muchas más, que han tenido como un fin primordial de la organización en sí misma, un fin político, cual es el de la garantía de la paz y de las seguridades internacionales.

Porque hasta ese momento no existían organizaciones internacionales más que de las llamadas de carácter técnico, que trataban, pues, de transportes internacionales, de comunicaciones, de vías fluviales, pero no, en cambio, se habían enfrentado con el problema general, lo favorecían indirectamente, pero no se habían enfrentado con el problema general de buscar y fomentar entre los estados la paz que cada vez se hacía más necesaria. Esto yo diría que es la nota principal y característica de la organización, pero eso sí, a través de la experiencia que se tuvo, y no siempre feliz, de la Sociedad de Naciones, se ha entendido que como un elemento primordial, cuando no fuera directamente esencial de esa paz y seguridad que las Naciones Unidas buscan, las Naciones Unidas tienen que realizar también tareas, pues, de promoción, por ejemplo, al desarrollo en los países de ayuda técnica, etcétera, que favorecen, naturalmente, la consecución del fin principal, cual es el de la paz y la seguridad. Ciertamente, como después diré, la descolonización es uno de los mayores logros que las Naciones Unidas han conseguido, si se piensa que los 200 estados, aproximadamente, que hoy tiene la comunidad internacional, en el momento de la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas, y por lo tanto la organización, no eran más que algunos más de los 50 que participaron en la Conferencia de San Francisco.

O sea, fíjese usted, en estos pocos años, en estos 50 años, han accedido a la independencia más estados que en todos los siglos anteriores de existencia de la solidaridad internacional. ¿Las Naciones Unidas es una organización exclusivamente política? No, como le decía antes, no es política solo. Tiene, por ejemplo, preocupación por el desarrollo, por la ayuda técnica, aun cuando la UNESCO, naturalmente, tiene ya como fin específico la promoción educativa y cultural de los pueblos, las Naciones Unidas realizan indirectamente funciones de semejantes, etc.

Entonces, ¿cuáles son los fines de las Naciones Unidas? El fin primordial es el que decíamos antes, garantizar la paz y seguridad internacional. Y esto lo ha hecho, fundamentalmente, desde lo que se llamaba el principio de seguridad colectiva. ¿En qué consiste el principio de la seguridad colectiva? En que los distintos estados que entran en ese sistema de seguridad colectiva se ponen de acuerdo en considerar que cualquier ataque dirigido a uno de ellos es considerado como un ataque dirigido a la colectividad de estados que dan esa garantía de seguridad colectiva.

Eso ya era muy importante y era revolucionario desde el punto de vista del derecho internacional tradicional, porque, claro, una de las manifestaciones más claras de la estructura básica de la sociedad internacional anterior es que los estados eran soberanos, eran soberanos para declarar la paz, pero también para declarar la guerra, pero individualmente considerados.

Solamente los pactos de alianzas, los defensivos o los ofensivos, inclusive, pero que eran pactos ocasionales, enremediaban un poco a ese aislamiento, a ese individualismo radical en el que estaban los estados de las distintas comunidades internacionales. Pero el pacto de la seguridad colectiva es un pacto que se hace en tiempos de paz para garantizar la paz, justamente impidiendo que, mediante la tentación de la agresión, al crear esa fuerza de solidaridad formidable, los estados ajenos a ese sistema, incurrieran la tentación de molestar directamente a alguno de ellos, por decirlo de alguna manera, eso hace.

El sistema de seguridad tiene también otro componente y es que, como una exigencia de esa solidaridad hacia afuera, se impone también un orden de paz interno. El orden de paz interno consiste en que ese grupo de estados, al final, tiene que establecer medios de discusión pacíficos, de resolver sus diferencias internas, porque diferencias las sigue habiendo entre esos estados que se unen. El problema está en que las Naciones Unidas, en función de su vocación universal, hoy prácticamente, sin que se pueda decir, como algún autor ilustre lo hizo hace ya muchos decenios, de que la Carta de las Naciones Unidas es un poco la constitución de la comunidad internacional, eso sigue siendo todavía un poco inexacto, pero lo que sí han conseguido es que, de hecho, esa solidaridad interna o externa frente a los enemigos exteriores ha desaparecido, más que de la letra, porque todavía la letra de la Carta, elaborada naturalmente en 1950, está reflejando la posguerra de la Segunda Guerra Mundial, ha desaparecido por el hecho de que prácticamente hoy todos los estados, inclusive los minúsculos, han pasado a ser miembros de las Naciones Unidas.

Coincide, en buena parte, la comunidad de miembros de las Naciones Unidas con la comunidad de los estados existentes en la sociedad internacional actual. En todas las organizaciones, y más en esta tan importante, creo que también define cómo es la estructura y creo que es un elemento muy importante, ¿no? Claro, desde ese punto de vista también hay que decir que es una organización avanzada, porque ya tiene una estructura mucho más compleja, no es bipartita, no es tripartita, y si diéramos un poco esa terminología habría que decir que era cuatripartita, ¿por qué? Pues porque tiene asamblea, tiene consejos, no solamente uno, tiene después naturalmente una secretaría general y después tiene un tribunal internacional. La asamblea, ¿qué es? Pues es el órgano de representación de todos los estados, y aquí conviene decir que, a pesar de que siguiendo un poco el modelo del preámbulo de la carta de la Constitución Americana, las Naciones Unidas comienza diciendo también y haciendo mención a los pueblos de las Naciones Unidas, pero no, en realidad la representación que hay en la Asamblea General de las Naciones Unidas no es la de los pueblos, es la de los gobiernos de los pueblos de las Naciones Unidas.

Hay pues una composición y una estructura básica en esta asamblea, todavía diplomática, no hay una representación mínimamente parlamentaria o cosa que se parezca, es una representación gubernamental, los que están representados ahí son los gobiernos y no los pueblos, pero bueno, es efectivamente órgano de representación general e importante. Por lo que se refiere a los consejos, uno prácticamente hoy ha desaparecido, pero en función del éxito que ha tenido, que es el consejo que era competente para la descolonización de los territorios

todavía no independientes. Y ha desaparecido en buena parte, sin que haya desaparecido formalmente y haya sido suprimido en la carta, porque hoy ya no hay colonias, las colonias se han transformado prácticamente en estados independientes o, como en el caso por ejemplo del Sáhara español, está todavía debatiéndose si eso quedará definitivamente asimilado a la soberanía marroquí o al estado independiente.

Por lo que se refiere al Consejo de Seguridad, de ese hablaré, ese es el verdaderamente importante, ha sido ampliado, pero la posición privilegiada que tiene a las grandes potencias en él sigue siendo naturalmente los cinco grandes y no naturalmente los siete o los nueve que pudieran ser si algún día el Consejo de Seguridad se amplía, con una función muy importante, que es el principal responsable de ese cumplimiento del fin primordial de la paz y de la seguridad de los nacientes. Secretario General, pues vea, es una figura que al principio, bueno, no se concibió en su plasmación inicial con la significación que ha tenido, pero ha ido adquiriendo cada vez más relevancia, en parte también supliendo deficiencias de otros órganos y en parte también porque siendo un órgano permanente e independiente, es un órgano que ha adquirido relevancia justamente por encarnar mejor quizás que ningún otro los intereses generales de la comunidad y no necesariamente sólo los intereses políticos, sino los intereses del desarrollo, etcétera. Hoy la figura del secretario general, no tenemos tiempo de decir más en ella, es una figura muy importante.

Por lo que se refiere al tribunal, dichos está que el tribunal desde siempre y sobre todo como el tribunal actual se considera como continuador del Tribunal Permanente de la Constitución Internacional, tiene efectivamente una función primordial no sólo en la administración de la justicia entre los estados miembros de las Naciones Unidas, sino también en la administración de la justicia entre los pocos estados que no todavía son miembros de las Naciones Unidas. ¿Y cuáles son los principios de esta organización internacional? Bueno, pues vea, son algunos más de los que le voy a mencionar, pero uno muy importante es primero, artículo 2.3, solución de los conflictos internacionales por medios pacíficos. Y éste necesariamente está en relación con estos otros dos, que dependen en cierto sentido de la afirmación y refuerzan esa afirmación primera.

Porque si efectivamente hay una obligación de solucionar los conflictos entre estados por medios pacíficos, es porque, principio segundo que voy a mencionar, el del 2.4, se ha prohibido el uso de la fuerza o la amenaza del uso de la fuerza. Y esto que parece así tan simple, verdaderamente ha sido revolucionario en el sentido de que el estado ha perdido lo que era una nota clara en el derecho internacional anterior. El *jus velandi*, el derecho a declarar la guerra, era una manifestación de la soberanía estatal.

La guerra era no ilícita, inclusive era legal o ilegal, pero no ilícita en el sentido del derecho internacional. Hoy, en cambio, la guerra en sí mismo es un instrumento prohibido como política entre estados. Por lo que se refiere naturalmente al 2.5, la obligación que los estados miembros de las Naciones Unidas tienen, en el segundo sentido doble, de no favorecer al estado agresor que va en contra del sistema de paz, creado por la Cádiz, y la obligación positiva

de favorecer y de ayudar a los órganos de las Naciones Unidas en el cumplimiento de esa visión de paz que tienen encomendada.

Finalmente, hay un aspecto también muy importante que nos llevaría tiempo a explicarlo, pero que no tenemos tiempo, que es el de el respeto a lo que el artículo 2.7 considera como dominio reservado, como competencia exclusiva de los estados. Ahí hay un tema nuevo, actual, cada vez más, y un poco difuso y no siempre fácil de entender y de explicar por los no juristas. ¿Qué quiere decirse con ello? Bueno, que la organización, en virtud de una experiencia que se ha tenido siempre en el derecho federal y ciertamente en la organización internacional, si funciona, si es exitosa, al final va restando competencias a los distintos estados, en lo que los estados han considerado como el núcleo y la manifestación más clara de su soberanía.

Termino de poner un ejemplo, como es el de el derecho a declarar la guerra. Esa competencia está ya suprimida por parte de los estados, por parte de la carta a los estados, pero en cambio otras, que eran menos claras, pero naturalmente también mantenida por los estados, como por ejemplo la competencia exclusiva que el estado tenía sobre sus respectivos territorios coloniales, considerando lo que ahí el derecho internacional no podía interferirse porque era de la competencia exclusiva del estado, pronto se probó, por la práctica de la organización, que la organización no estaba dispuesta a aceptar esa posición tradicional del derecho internacional clásico. De tal manera que los asuntos de descolonización, ojalá nuestras autoridades españolas de antaño, cuando teníamos naturalmente colonias, lo hubieran entendido mejor, los asuntos de descolonización habían dejado ser de la competencia exclusiva de los estados.

Hoy tenemos una manifestación también muy clara en la promoción que se están haciendo determinadas convenciones que implantan cada vez más, por la idea del discurso internacional, determinadas conductas que los estados tienen que hacer. Son realmente pocos los minutos que podemos dedicar a esta importante y a la vez criticada organización internacional como son las naciones unidas. Nos ha acompañado el profesor Puente Gido en estos minutos y también a lo largo del curso.

Le agradecemos mucho, como no, su presencia aquí en la revista de derecho. Muchas gracias, señora Charly. Tiempo ahora para la hacienda pública.

Con nosotros se encuentra el catedrático de la disciplina Juan Antonio Gimeno Ullastres. Con él vamos a analizar los problemas que plantea el federalismo fiscal, así como los criterios de reparto de las competencias y los principios impositivos. Muy buenas noches y bienvenido, profesor Gimeno.

Vamos a hablar hoy de los problemas que plantea la existencia de distintos niveles de gobierno. ¿Existen criterios objetivos para repartir las competencias entre ellos? La teoría sobre la distribución entre los distintos niveles de gobierno se enmarca en eso que se llama la teoría del federalismo fiscal, que yo creo que no hace falta aclarar, que nos exige el que exista un estado federal propiamente, tal como lo conocemos por derecho constitucional, sino simplemente eso, que existen diferentes niveles de gobierno. Siempre que estamos hablando

hasta ahora de la administración, del estado, del intervencionismo, estamos hablando como si fuera un ente único y la realidad es muy distinta.

En España especialmente tenemos una estructura que se acerca bastante a lo federal en lo político, aunque no recibe esa denominación y que además ha producido en un cambio vertiginoso. Piénsese que en el año 78, justo antes de aprobarse la Constitución Española, las competencias de gasto estaban distribuidas de forma que el Estado central suponía un 89% del gasto público, mientras que los ayuntamientos absorbían un 11% y eran prácticamente las únicas niveles de gobierno, porque las diputaciones podemos enmarcarlos dentro de la administración local más próxima, y en nuestros días, con la creación de las comunidades autónomas y la delegación progresiva de competencias, estamos ya en una situación en la que el Estado central absorbe aproximadamente la mitad del gasto público, mientras que las comunidades autónomas están en el 32% y creciendo además. También ha crecido algo de los ayuntamientos, pero parece ser que una tendencia es a que todavía se equilibre algo entre ayuntamientos y comunidades autónomas.

Entonces, dentro de esta teoría general, los criterios para la asignación de competencias, sobre todo en el objetivo de asignación óptima de recursos, partirían de un principio inicial que es, sobre cuanto más cerca esté la administración de los ciudadanos de los problemas, más fácilmente conocerá cuáles son las necesidades concretas, y por lo tanto, como regla general, se aplica el principio subsidiariedad, es decir, lo que pueda hacer el pequeño que no lo haga el grande, lo que puede hacer la administración que está más próxima que no lo haga la siguiente. En ese sentido, en principio otorgaríamos la asignación a los ayuntamientos y sólo cuando aparecen otros criterios iríamos subiendo a comunidades autónomas, a España, el Estado español, o incluso en nuestro caso a la Unión Europea, y en algunos temas hasta se empieza a hablar ya de determinados aspectos que se regulan a nivel internacional. Naturalmente existen problemas que hacen que no todas las competencias tenga que ser de ayuntamiento, como se parecería desprenderse de ese principio.

Por un lado están las economías de escala, es decir, hay determinadas actividades en las que no tiene mucho sentido duplicar, triplicar o quintuplicar los servicios, sino con que haya una entidad superior que lo haga para todos puede ser suficiente, y hace además que sea más barata la prestación del servicio. Por lo tanto, en tales casos habría que ir a una entidad más grande cuando existen economías de escala. Dicho este criterio, pues en muchos casos habría que irse al nivel superior, pero también aparece un elemento en contra que es la congestión, es decir, demasiada gente para un mismo servicio por una única unidad implica que puede haber problemas de que no se atiende bien a las personas afectadas, a los usuarios, y por lo tanto sea mejor ir a un nivel más pequeño.

Lo mismo ocurre cuando hay economías externas, es decir, sabemos que de las consecuencias de una política determinada en un lugar determinado afecta a otros ciudadanos, a otras localidades, a otras zonas, y eso implica que tengan que intervenir niveles superiores a los mínimos teóricamente afectados, lo cual se ve especialmente afectado cuando existe un

mercado único, como es el caso europeo, y eso implica el que hay que tener algún tipo de normas comunes para evitar que las medidas que se tomen en una zona afecten a otras. Con este análisis, teóricamente, cada servicio, cada actividad, cada gasto público debería tener una circunscripción de un tamaño, y es obvio que históricamente hay circunscripciones que vienen dadas por criterios geográficos, históricos, políticos, y que lo que ello implica es que hay que buscar equilibrios, repartir las competencias en función de estos criterios generales, y luego alcanzar pactos de colaboración, de cooperación, de reparto entre los distintos niveles. ¿Son válidas esas reglas, esos criterios para otros objetivos como la redistribución de la renta, la estabilidad o el crecimiento? En parte sí, en parte no.

En el caso de la distribución de la renta, la teoría tradicional del federalismo fiscal habla de que debe ser una competencia fundamentalmente centralizada para evitar que las diferencias entre las distintas circunscripciones lleven a lo que se llama el voto con los pies y las diferencias que pueden aparecer entre distintas comunidades o regiones. Por ejemplo, piénsese que una comunidad autónoma fuera extremadamente generosa con las personas con más necesidades, pusiera unos impuestos muy progresivos y una de al lado, en cambio, fuera muy restrictiva, pocos impuestos para las personas con más recursos y escasas políticas redistributivas. ¿Qué podría temerse? Que las personas ricas se trasladaran a la segunda y las pobres a la primera, con lo cual llevaríamos a una situación indeseada en eso, repito, que se ha llamado el voto con los pies y con las posibilidades, además, de los free riders, esos usuarios gratuitos que implican, sobre todo en el ámbito local, que uno puede estar en un municipio muy próximo a otro, donde en el municipio en el que vive paga pocos impuestos, pero luego disfruta de los servicios del municipio que está al lado.