

DR 29 1140

Por un lado, que es una asignatura que va a centrar su estudio en el sector público y, por otra parte, que lo va a hacer desde una perspectiva de naturaleza económica. Debemos de profundizar un poco más en esto del enfoque o de la perspectiva económica. Todos los alumnos que cursan esta asignatura han hecho normalmente una asignatura previa, que es la asignatura de Economía y, por lo tanto, conocen lo que es el enfoque económico o lo que es la perspectiva económica.

Como muy posiblemente se recordará, el estudio de la actividad humana cuando ésta se tiene que enfrentar al problema de la escasez es la esencia de lo que podemos llamar la perspectiva económica. En definitiva, la actividad económica será todo aquello que realice la actividad humana encaminada a la satisfacción de necesidades con medios que son escasos y susceptibles de usos alternativos. Bien, el análisis del sector público desde una perspectiva económica nos lleva necesariamente a plantearnos por qué debe de existir ese sector público.

Y podemos decir que el sector público en una economía existe, tiene razón de ser, precisamente en lo que nosotros podemos denominar como los fallos del mercado. En ese planteamiento de satisfacer necesidades económicas, necesidades humanas desde la perspectiva de la escasez, los economistas suelen centrar toda la actividad económica en dar respuesta a tres preguntas fundamentales. ¿En qué bienes producir?, ¿en qué bienes económicos y en qué cuantía producirlos? Entendiendo por bien económico todo aquello que permite satisfacer una necesidad económica.

¿Cómo producirlos? Es decir, ¿a través de qué métodos, de qué técnicas y para quién producirlos? Es decir, ¿quiénes van a ser las personas o los colectivos que van a poder satisfacer esas necesidades económicas? Podríamos decir que lo normal, lo habitual, sería que la respuesta a esas tres preguntas se llevarán a cabo a través de lo que se llaman los mecanismos de mercado. Es decir, a través de la oferta y la demanda y el sistema de precios. Sin embargo, un planteamiento eficiente, eficaz, de dar respuesta a esas tres preguntas de qué, cómo y para qué producir bienes y servicios, no siempre se produce a través de los mecanismos de mercado.

Al no producirse esa respuesta eficiente, eficaz, es necesario que intervenga el sector público. ¿Y cómo interviene el sector público? Pues podremos decir que el sector público interviene dando respuestas a esas tres preguntas a través de un mecanismo distinto. Ese mecanismo distinto es lo que llamaremos el mecanismo de autoridad.

Es decir, alguien, una persona o un conjunto de personas serán las que tomarán las decisiones para poder, en definitiva, dar respuesta a esas tres preguntas básicas. Evidentemente, este esquema de pasar del mecanismo de mercado, en definitiva, del sector privado al sector público, mecanismo de mercado a mecanismo de autoridad, la actividad económica, conlleva también la necesidad de hacer un test en el sentido contrario. Es decir, si nosotros estamos

planteando que determinados campos de la actividad económica deben de pasar porque el sistema de mercado no es lo suficientemente eficaz, eficiente, para dar respuesta a las tres preguntas deben de pasar al sector público, tendríamos también, después que plantearnos un sistema de preguntarnos si esas actividades que han pasado al sector público, una vez en el sector público, son realmente más eficaces, son más eficientes, que si hubieran permanecido en el propio sector privado.

Esto nos llevaría también a plantear que en el sector público también pueden existir fallos que justificarían el que pasaran de nuevo al mercado, al sector privado. ¿Cuáles son los objetivos que el sector público debe de cumplir en la economía? Es decir, ¿cuál es en definitiva el fundamento que los hacendistas, los economistas que enfocan, que analizan el sector público desde el punto de vista económico, consideran para la actividad de ese sector público? Pues fundamentalmente se suele decir que desde una perspectiva normativa son tres las funciones que se asignan al propio sector público. Una función en primer lugar estabilizadora, estabilizadora en una doble vertiente, estabilizadora con respecto al pleno empleo, es decir, que todos los recursos productivos al alcance de la sociedad estén eficientemente involucrados en una actividad productiva y un planteamiento de función estabilizadora con respecto a los precios, es decir, que los índices generales de los precios no experimenten elevaciones importantes.

Una segunda función que será la función redistributiva, es decir, que la renta y la riqueza se distribuya entre los miembros del grupo político de acuerdo con el criterio que ese grupo decida. Evidentemente estas situaciones serán muy distintas en función de los componentes o de las ideas que ese grupo político tenga. Y en tercer lugar la función de asignación, es decir, que los recursos se asignen eficiente, eficientemente.

Una vez establecida la justificación de la existencia del sector público y concretadas cuáles son las funciones básicas del mismo, habría que plantearse a través de qué mecanismos se van a tomar esas decisiones por parte del sector público. Y para ello deberíamos hacer referencia a la organización de los estados, a los sistemas de votación, a los sistemas de representación y al control, en definitiva, de esas tomas de decisiones. Esta será una parte importante dentro del estudio del sector público.

También tendremos que plantearnos a través de qué mecanismos, a través de qué instrumentos se van a llevar a cabo esos objetivos a los que antes hemos hecho referencia. Y aquí tendremos que decir que los instrumentos por los que se van a llevar a cabo esos objetivos serán fundamentalmente los ingresos y los gastos públicos. Y dentro de los ingresos y los gastos públicos, eso que se conoce desde el punto de vista técnico como documento presupuestario.

Una cuestión que también habría que plantearse con respecto al sector público es la dimensión del propio sector público. Es decir, debe de existir un sector público más grande, más pequeño, debe de entrar dentro del planteamiento del sector público estas determinadas ramas de

actividad económica o aquellas otras. Todas estas cuestiones habrán que plantearse desde un planteamiento de eficiencia y eficacia, como antes nosotros nos referíamos.

Otra cuestión que también habrá que plantearse o que reflexionar es la forma de organizarse o de estructurarse ese sector público. Y en este sentido podremos plantearnos si las decisiones deben de ser decisiones multinivel o pueden ser de un solo nivel. Es decir, si todas las decisiones deben de estar centralizadas en un solo nivel de decisión o, por el contrario, esas decisiones deben de estar descentralizadas en diferentes niveles de decisión.

El esquema de un planteamiento absolutamente centralizado nos llevará a una ausencia total de lo que se conoce como federalismo fiscal. Por el contrario, un sistema descentralizado nos llevará a un planteamiento de federalismo fiscal. Y, por último, habría que plantearse cuáles han sido las diferentes teorías que, a lo largo de la historia, pues se han ido desarrollando sobre el sector público y, más concretamente, sobre el sector público económico.

Todas estas cuestiones que he planteado aquí nos llevarían, por decirlo de alguna manera, a hacer seis preguntas o a hacernos seis preguntas fundamentales. En primer lugar, ¿qué se entiende por sector público y, más concretamente, qué se entiende por sector público económico? Es decir, por análisis económico del sector público. En segundo lugar, ¿qué es lo que lo fundamenta? Y hemos dicho que lo que lo fundamenta son los fallos del mercado.

En tercer lugar, ¿cómo se toman las decisiones por parte del sector público? En cuarto lugar, ¿de qué instrumento se sirve? En quinto lugar, ¿cuáles son las estructuras organizativas que se adoptan a la hora de tomar sus decisiones? Y, por último, ¿qué ha significado históricamente? Es decir, ¿cómo ha ido evolucionando el sector público? Pues bien, estas seis preguntas, resumen de lo que he intentado exponer, se pueden encontrar perfectamente en lo que es la estructura del propio programa. Las tres primeras preguntas o la respuesta a las tres primeras preguntas, es decir, ¿qué se entiende por sector público? ¿qué es lo que lo fundamenta? y ¿cómo se toman las decisiones en el mismo? Es lo que se corresponde con el epígrafe general de la primera parte del programa Hacienda Pública e Intervencionismo. Si se analizan los temas o los títulos de los temas que aparecen en esa primera parte del programa, nos encontraremos, en primer lugar, la teoría de la Hacienda Pública.

Es el primer tema, el título del primer tema, y en él, precisamente, lo que se trata es hablar del sector público, de qué es lo que conforma el sector público y, concretamente, del sector público desde la perspectiva económica. En segundo lugar, se habla del sujeto de la actividad financiera. En tercer lugar, se habla de los fallos del mercado y de la intervención económica.

Ese es el tema 3 y también el tema 4. Ahí es donde se habla de qué es lo que fundamenta a ese sector público. La cuarta pregunta, a la que habría que responder de qué instrumento se sirve, es el contenido del apartado 2 del programa, del apartado 3 y del apartado 4, donde se habla, precisamente, de los ingresos y de los gastos públicos y del presupuesto. La pregunta o la respuesta a la pregunta quinta, cuáles son las estructuras organizativas que debe tomar el sector público, es el contenido de la parte sexta del programa, de centralización e integración.

Y, por último, la respuesta o el contenido a la respuesta sexta que planteábamos, es decir, qué ha significado históricamente el sector público, es lo que aparece en el séptimo apartado del programa, la evolución histórica del pensamiento financiero. Buenas noches y muchas gracias. Están escuchando Revista de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

El derecho administrativo maneja un amplio campo normativo de derecho positivo, que no tiene parangón con ninguna otra disciplina jurídica. Digamos que es un derecho positivo móvil, ya que las leyes administrativas se suceden con una rapidez vertiginosa. De derecho administrativo, de los conceptos claves que se estudian en este curso, entre otras cosas, vamos a hablar a continuación con don José Ramón Parada Vázquez, catedrático de esta disciplina en la UNED.

Muy buenas noches y bienvenido, profesor Parada, a esta primera revista de derecho del curso 98-99. Y le agradecemos mucho que esté aquí con nosotros para hablarnos un poco e introducirnos en la materia de derecho administrativo de la que usted es catedrático, ¿no? Sí, soy catedrático ya va casi para 30 años, o sea que me quedan pocos años ya para presentar la asignatura y lo hago con mucho gusto para dar la bienvenida a los alumnos a esta endiablada asignatura del derecho administrativo, una de las más complicadas, y no puedo por menos, cuando presento el curso, que recordar mis años de estudiante y constatar lo poco que yo aprendí del derecho administrativo, lo poco que me gustó, y no obstante después pues ha sido la pasión profesional de mi vida y la que me ha permitido ganarla día a día y alimentar a mi familia, o sea que ya les digo esto a los alumnos que tengan que sean refractarios del derecho administrativo, porque yo, en fin, quiero decirles que les comprendo, porque yo también sufrí esa adversión en la vida durante mi época de estudiante, pero después realmente encontré en esta asignatura pues muchos alicientes, muchas posibilidades y un gran interés, un gran interés. Yo no lo he dicho, lo ha dicho usted, que es difícil, complicada, endiablada, incluso ha dicho, entonces esta asignatura es realmente así tan compleja.

Pues es muy compleja, porque realmente lo que nos ocurre en el derecho administrativo es que maneja un vastísimo campo normativo de derecho positivo, o sea que es fácil, perdónen los titulares de otras asignaturas, estudiar derecho civil, derecho penal, donde todo está en unos códigos precisos, delimitados, por muy amplios que sean, pero bueno, son unos cientos de artículos, mientras que el ordenamiento jurídico es una playa inmensa de normas, que el 98,1% son normas de derecho administrativo. Entonces tenemos una inmensidad de legislación que estudiar, cuando hay unas cuantas leyes básicas que marcan todo ese complejo, que son unas leyes básicas de derecho administrativo. Eso por una parte, o sea, es un material amplísimo, el derecho positivo del derecho administrativo, que no tiene parangón con ninguna otra disciplina jurídica.

Eso por una parte. Por otra parte, Charo, pues ocurre que es móvil, es móvil, es un objeto inaprensible. Decir que las leyes de derecho administrativo se suceden con una rapidez vertiginosa, desgraciadamente, a veces sin necesidad ninguna, porque los partidos políticos

prometen cambiar la legislación de funcionarios, o cambiar la legislación de contratos de las administraciones públicas, o las sectoriales, de aguas, o de lo que sea.

Es decir, que están siempre en oferta electoral, y esto lleva a veces incluso a cambios que no tienen sentido, pero que hay que cumplir con lo que se dijo en el programa. O sea, es una asignatura inmensa, con un derecho positivo enorme, un derecho positivo móvil, que se mueve constantemente, que se drogan unas leyes sobre otras, y después ya, por lo que nos faltaba, no es uniforme para todo el país, desgraciadamente, porque estamos sujetos a dos presiones. Una, a las presiones fundamentalmente autonómicas.

Hoy día las comunidades autónomas tienen poder legislativo, y entonces, y competencias legislativas bastante importantes, y entonces, claro, pues también por aquí hay una multiplicación del material normativo que no tienen los penalistas, por ejemplo, que no tienen los civilistas. El Código Civil ahí está, y está el Código Penal para todos los españoles. Y aquí, sin embargo, la legislación administrativa cada vez es más divergente entre unas y otras zonas del país.

Si le parece, profesor Parala, nos podríamos centrar en la materia que el alumno que se va a enfrentar por primera vez al Derecho Administrativo, como es el de este curso, va a tener que estudiar este curso. Bueno, pues la materia, por esto que he dicho de la inmensidad, o sea, del enorme material normativo que hay que estudiar en Derecho Administrativo, pues no se abarca en su totalidad. Nosotros teníamos la asignatura dividida en lo que se llamaba parte general y después una parte especial.

Y, realmente, cada vez lo que llamamos parte general se va superponiendo en el segundo curso y vamos olvidándonos de la parte especial. ¿Qué es la parte general y qué es la parte especial? Pues en la parte general estudiamos temas comunes, conceptos clave para entender todo ese material normativo a que antes me refería. Estudiamos las fuentes del Derecho Administrativo, la organización de las Administraciones Públicas, las formas de actividad administrativa, qué hacen las Administraciones Públicas y, después, su actividad también formal, cómo se formaliza la actividad.

La actividad de las Administraciones Públicas se formaliza en actos administrativos, se dicta a través de procedimientos determinados que estudiamos y, después, estudiamos qué garantías tienen los particulares frente a esta acción administrativa, que son garantías sustanciales, es decir, se les indemnizan los daños y perjuicios cuando la Administración les causa una lesión en sus bienes o derechos o cuando les expropia sus propiedades. Y, después, estudiamos el proceso contencioso administrativo. Es decir, esto es una singularidad del Derecho Administrativo.

Nosotros estudiamos, también los laboristas lo hacen, es decir, estudian el proceso laboral. Nosotros estudiamos, dentro del Derecho Administrativo, el proceso judicial que ampara a los ciudadanos frente a las Administraciones Públicas porque uno de los órdenes jurisdiccionales al lado del civil, del penal y del laboral, es el contencioso administrativo. Esto lo estudiamos

también en la parte general.

Y, también, habría que estudiar en la parte general los medios de la Administración, que son los funcionarios, que es una especie de sector laboral del sector público, y estudiamos los bienes de la Administración, el régimen de los bienes de la Administración, el dominio público. Eso sería la parte general, más o menos. Pero unos aspectos de los que he citado, como propios de la parte general, los trasladamos al segundo curso porque no hay manera de meterlos en primero.

Y, después, entonces, esto da como consecuencia que, en segundo curso, no se pueda estudiar todo lo que se entiende por parte especial, por la actividad administrativa sectorial, especializada en cada uno, en la economía, en los servicios sociales, en la sanidad, en la educación, etcétera. Buena parte de eso, que también es de hecho administrativo, no lo podemos encajar. No lo podemos encajar y prescindimos de ello, desgraciadamente, porque los planes de estudio no dan para más.

Y ya me aprovecho para decirte que, realmente, no tiene sentido, en fin, la distribución de créditos en los planes de estudio y que, el derecho administrativo necesitaría muchos más créditos, como ocurre en otros países. No tiene sentido que tenga la misma importancia relativa, teniendo que estudiar ese enorme material normativo y la complejidad de sus instituciones, no tiene sentido que eso se despache con los mismos créditos que filosofía del derecho y derecho natural, o que del derecho político, o que tantas otras materias de derecho en los planes de estudio que tienen los mismos créditos que tiene el derecho administrativo, cuando no tienen ni un solo artículo que explicar, muchas de ellas. Y no hay que olvidar que el derecho es, fundamentalmente, una ciencia de derecho positivo.

Hay que conocer el ordenamiento del país en que uno vive y de ahí hay que partir. Entonces, hay muchas otras asignaturas de distracción, de complemento, de cultura, que yo no digo que no estén bien, pero que no deberían tener la misma importancia relativa que tiene el derecho administrativo. O sea, que eso no es culpa de la asignatura, sino de los planes de estudio de la distribución de créditos.

Profesor Pallada, ya que estábamos hablando de la importancia, usted se ha centrado en esa importancia dentro de los estudios, de los planes de derecho. Me gustaría que centráramos esta importancia o utilidad en la propia materia, ya que usted está defendiendo la escasez de tiempo que se dedica a su estudio, aunque tal vez sea obvio preguntar por la importancia del derecho administrativo. Pues la vida está rodeada de muchos actos que son administrativos, ¿no? Pues sí, efectivamente, pues el Estado, las administraciones públicas están presentes en nuestra vida desde que nacemos hasta que morimos, ¿no? Y ahí el derecho administrativo estudia las relaciones de los ciudadanos con todas las administraciones públicas, con el Estado, con las comunidades autónomas, con los ayuntamientos, con los miles de organismos que se han creado por estas administraciones territoriales.

Y estudia instituciones básicas. Y hoy día, además, que hemos llegado a lo que se llama el

estado de bienestar. Y pues, evidentemente, el Estado, las administraciones públicas están presentes constantemente en nuestra vida para auxiliarnos, para vigilarnos, para sancionarnos, para casi todo, ¿no? Con palabras de uno de los fundadores de la Fabian Society, Sidney DeWitt, yo, en fin, que recojo en el programa, pues quiero recordar aquí, en fin, lo que es la importancia del derecho administrativo, y esto está dicho a principios de siglo, ¿no? Del siglo que termina, la importancia que tiene el derecho público y la administración pública para un habitante de una ciudad inglesa.

Decía este Fabiano. Se despierta, dice el ciudadano, en una vivienda que le ha proporcionado el municipio por las campanas de un reloj municipal. Enciende la luz eléctrica municipal.

Hace su aseo con el agua del abastecimiento municipal. Calentada con el gas de la fábrica municipalizada. En la calle naturalmente municipal, toma el tranvía o el autobús municipal.

Gracias a la policía municipal, llega con seguridad a la oficina. Smith leerá los periódicos o revistas en una biblioteca municipal. Contemplará las obras de arte en un museo municipal.

Practicará deporte en un parque municipal. Consumirá alimentos conservados en camas frigoríficas municipales y distribuidos en mercados municipales. Si no pertenece a la clase bastante pudiente de la ciudad, será asistido y hospitalizado en los establecimientos y por los facultativos municipales en los establecimientos.

Y allí dará a luz su mujer. Cuando se encuentre sin trabajo, acudirá a la oficina municipal de colocación. Y habrá realizado sus estudios en las escuelas municipales.

Y un día, como todos los humanos, John Smith morirá. Y después de la inscripción en el registro municipal, será llevado por el servicio fúnebre municipal al cementerio municipal. O sea que, esto desde el punto de vista de nuestra vida, de la vida de cualquiera.

Pero evidentemente, desde el punto de vista profesional, que es el que más puede interesar a los alumnos, pues evidentemente el derecho administrativo es capital. Primero, es la cuarta parte de la jurisdicción, que es la jurisdicción con tesis administrativa y con un volumen de asuntos superior a las demás y de atascos, desgraciadamente, en el despacho de los asuntos. O sea que es básico para el ejercicio de la abogacía.

Es básico para la política. Es decir, conocer el Estado y todas sus administraciones, las relaciones de los... Eso no se explica en Derecho Político. Es que se estudian las grandes instituciones, las grandes categorías del Estado, pero ya el Estado, el que anda por la calle, esto se explica y se conoce a través del estudio del derecho administrativo.

En fin, creo yo, por consiguiente, que tanto en el plano de la actividad pública de los ciudadanos, como el de la actividad profesional, como el de la simple vida privada, tiene una trascendencia indiscutible, una trascendencia discutible. Y después, en cuanto a colocación, pues todo ofrece... El derecho administrativo está presente en los programas de la mayor parte de las oposiciones a funcionarios, desde abogados del Estado a técnicos de administración civil,

del Cuerpo Superior de Administraciones Civiles, de todas las comunidades autónomas, de los ayuntamientos. Siempre hay, en todos esos programas del sector público, pues es indispensable el conocimiento del derecho administrativo y acreditar que se sabe.

Está usted, profesor Parada, demostrando la pasión que siente por el derecho administrativo, por supuesto. Ya por último, pues nos quedaba escasamente un minuto. Me gustaría que nos hablara de la bibliografía básica.

Bueno, yo casi preferiría repetirme, porque ya tenemos poco tiempo, al programa de asignatura. Efectivamente, los alumnos están utilizando el manual que yo he escrito hace ya muchos años y quiero decirles, en fin, que... Que ha escrito, perdón, hace muchos años, pero que está al día, me imagino, por supuesto. Está todos los años, sale una edición, está al día, cosa que no ocurre con los demás.

Pero, en todo caso, quiero decirles que me remito a lo que digo en el programa y que no es necesario, para saber de hecho administrativo y para aprobar la asignatura de hecho administrativo, estudiar por el manual que yo he redactado y que está recomendado, como es usual, en las facultades de la Facultad de Derecho de esta universidad. O sea, que no es indispensable que estudien por mi manual, con unas leyes básicas y con cualquier otro libro, con cualquier otro libro o manual de los que están en el mercado y que se citan también en el programa, que no se citan también, se puede preparar el derecho administrativo. Yo lo que aconsejaría a los alumnos de hecho administrativo, sobre todo a los brillantes, a los que quieran realmente conocer la asignatura, no sólo los que van ahí para pasar de lado, como sea, y corriendo, que hay muchos desgraciadamente de ese estilo, los que quieran realmente conocer la asignatura, que creo que es interesante y apasionante, creo que deberían de tener varios manuales, tener varios y hacer ellos sus propios temas, con varios manuales y con las leyes básicas, que también hay colecciones de leyes básicas, como se dice en el programa que se edita.

Y sólo una última advertencia, que siempre hay un decalaje, una diferencia entre los programas de la UNED y cualquier manual, incluso el que yo todos los años pongo al día, porque los programas se hacen en febrero y los manuales, las ediciones últimas, se cierran en septiembre y como en derecho administrativo hay una gran movilidad en la legislación, pues siempre hay algunos capítulos que se deslocan, porque ha aparecido una ley nueva. Este año es justamente lo que ha ocurrido con el manual del año pasado, que ha habido que poner al día en verano, porque lo siguiente, cuando ya el programa estaba hecho, en lo relativo a la justicia administrativa, ha habido una nueva ley de la justicia administrativa que afecta un poco a toda la parte general y de forma especial al capítulo, los capítulos dedicados al estudio de la justicia administrativa y claro, pues no encontrarán un ajuste perfecto entre manual, entre programa y manual. El programa está hecho, insisto, en el mes de febrero y el manual se ha cerrado en el mes de septiembre para ponerlo al día, porque lo siguiente, eso siempre nos va a ocurrir en esta asignatura, que no es posible concordar manual, recomendado y programa de la asignatura.

Muchas gracias profesor Parada por haber estado con nosotros y esperamos contar con usted en algunos otros programas más de derecho administrativo y para que nos cuente precisamente alguna de estas novedades que usted acaba de mencionar. Pues nada más, muchas gracias y hasta otra ocasión. Muchas gracias a vosotros.

A continuación les vamos a ofrecer el primer desarrollo de un contenido concreto. Don Alfonso Serrano Gómez, profesor titular de Derecho a Penal, se referirá al homicidio. El artículo 138 del Código Penal dice el que matare a otro será castigado como horreo de homicidio.

La pena es prisión de 10 a 15 años y se recogen dos formas de homicidio en el Código Penal, la dolosa y el cometido por imprudencia grave o leve. Uno de los problemas que se plantea un juez ante el homicidio es determinar la intención del sujeto en el momento de ejecutar los hechos. La jurisprudencia tiene en cuenta una serie de datos objetivos para determinar si estamos ante un delito de homicidio en tentativa o por el contrario estamos ante unas lesiones.

¿Y cuáles son estos criterios? Pues dejemos que el profesor Serrano nos los explique a continuación. Muy buenas noches y bienvenido.