

DR 29 1169

Uned, Radio Educativa. Hola, muy buenas noches. Les saluda y da la bienvenida en nombre de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, Charo López de Haro.

Hoy, último día de los programas de radio de la UNED en este primer trimestre y en vísperas de las fiestas navideñas, nos dirigimos una vez más a todos ustedes para ofrecerles un tiempo de análisis y comentario universitario desde la frecuencia 1359 en ONDA MEDIA de Radio Nacional de España. Como saben, en este curso tenemos dificultades con la calidad de recepción de los programas de la UNED, ya que la frecuencia asignada por Radio Nacional de España, la 1359 de ONDA MEDIA, no reúne condiciones adecuadas para la emisión de estos programas, pero esperamos que este problema se solucione en breve. Y vamos ya a avanzarles nuestro sumario de este viernes 18 de diciembre.

En primer lugar, Revista de Derecho, que se ocupará de los temas correspondientes a las materias de tercer curso. Seguirá el Informativo Universitario con las secciones habituales del COIE, Centro de Orientación, Información y Empleo, Entrevistas y el Rincón Literario. Y finalizaremos con el curso de Acceso, que se dirige a los mayores de 25 años que quieren acceder a la universidad, esta noche dedicado a la cultura alemana.

Entramos en el tiempo de Revista de Derecho. Desde aquí nos dirigimos cada viernes a nuestros alumnos y, por supuesto, a todos los oyentes que tengan interés e inquietud por los temas jurídicos. Como acabamos de anunciar, la revista de esta noche está dedicada a las materias del tercer año de la carrera.

Les adelantamos brevemente los títulos de los temas que les ofreceremos a continuación. Son estos. La Protección Internacional de los Derechos del Hombre, a cargo de la profesora titular de Derecho Internacional Público, Fanny Castro Rial-Garrone.

El presupuesto y sus fines económicos será objeto de análisis por parte del Catedrático de Hacienda Pública, Juan Antonio Jimeno Ullastre. El Catedrático de Derecho Administrativo, José Ramón Parada Vázquez, explicará la jurisdicción contencioso-administrativa. La estafa será el tema de reflexión del titular de Derecho Penal, Alfonso Serrano Gómez.

Y finalizaremos con la intervención del Catedrático de Derecho Civil, Carlos Lazarte Álvarez, que nos hablará de cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones y de la prelación de créditos. Como les acabo de anunciar, la primera intervención de hoy corresponde a la profesora titular de Derecho Internacional Público, doña Fanny Castro Rial-Garrone. El pasado 10 de diciembre celebramos el 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

50 años después, aquel ideal común por el que todos los pueblos y naciones debían esforzarse, el respeto a los derechos humanos, es pisoteado cada día en muchos lugares del mundo y millones de personas sufren injustificadamente. Les vamos a dejar con la profesora Castro Rial-

Garrone para que nos hable de la protección internacional de los derechos del hombre. Buenas noches y bienvenida.

Buenas noches. Justamente en este mes de diciembre, en el cual se celebra el 50 aniversario de la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, procedemos a dedicar este espacio a la protección internacional de los derechos humanos. El texto referido, es decir, la Declaración de Derechos Humanos, es, sin duda, la proclamación básica de los derechos inalienables e inviolables de todos los miembros de la familia humana.

Este texto fue adoptado mediante una resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948. En él se explica que se entiende que es el ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse. Desde entonces, la Declaración Universal va a inspirar la actuación de los Estados y va a operar como una especie de carta magna de todos los derechos atribuidos al ser humano de la comunidad internacional.

En principio, la Declaración Universal fue concebida como una aspiración nueva de la comunidad internacional y en la cual se incorporaban una serie de objetivos que deberían ser desarrollados por los diferentes gobiernos de la comunidad internacional en el trato que confirieran a sus ciudadanos. La Declaración Universal pronto va a alcanzar una legitimidad y una ascendencia creciente. Son varios los factores que señalan la importancia de la Declaración Universal.

Uno de ellos, quizá entre los más importantes, es la forma en que este texto fue aprobado. Fue adoptado por los gobiernos de todos los Estados soberanos, lo cual manifiesta tanto la universalidad del texto como su legalidad. La Declaración señala, en definitiva, la plasmación de una voluntad de los Estados de iniciar y extender los límites de la protección de los derechos humanos a nivel internacional.

Se trata de instaurar una protección legal internacional. Hasta entonces, los derechos humanos eran incorporados en las distintas leyes fundamentales. Sin embargo, a partir de la proclamación de la Resolución 217, Romanos III, del 10 de diciembre de 1948, la Asamblea General, en su reunión de París, proclama esta declaración en la que los Estados signatarios asumen esa internacionalización de la protección de los derechos humanos.

Esta tendencia no sólo va a obligar a los Estados signatarios, sino que va a regir las relaciones internacionales y se manifiesta especialmente en la actuación que llevan a cabo, en materia de derechos humanos, la Organización de las Naciones Unidas, que, como saben, representa a la casi totalidad de Estados que constituyen la comunidad internacional. El número de miembros, evidentemente, ha crecido actualmente y, en la actualidad, son 185 los Estados que representan a dicha comunidad en la organización mundial. Por supuesto, en sus inicios, en 1948, muchos Estados quisieron relegar la declaración a un terreno puramente programático, de lo que podría considerarse desiderativo en el orden internacional, señalando, posteriormente, que este texto no les obligaba jurídicamente, es decir, que no se hallaban obligados a aplicar las disposiciones de la declaración.

No vamos a adentrarnos ahora acerca del debate jurídico sobre el alcance de la declaración universal. Lo que es evidente es que la declaración ha supuesto un avance definitivo en el reconocimiento de la comunidad internacional por uno de sus más altos órganos, más representativos de esta comunidad, de los derechos fundamentales. Este reconocimiento supone que no van a ser ya protegidos sólo en el ámbito del Estado, sino que van a ser protegidos frente al Estado.

De este modo, se afianza la posición del particular cuando es el Estado el que incumple la normativa constitucional y cuando menosprecia sus derechos fundamentales. Podemos afirmar que, a partir de la declaración universal, la protección de los derechos naturales tiende a tener en sí misma una eficacia jurídica y un valor universal. El individuo adquiere, así, capacidad en el orden internacional, una creciente subjetividad en la comunidad internacional, puesto que puede denunciar al Estado infractor ante instancias internacionales, como veremos posteriormente.

Se trata, por tanto, de un proceso en el cual los Estados asumen la voluntad de dotar al sistema internacional de unas reglas estables que no sólo prevengan en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas el estallido de las guerras, sino también asumen una nueva intención, como es la de promover la instauración en el orden mundial de gobiernos que permitan solucionar los conflictos y que dificulten el surgimiento de los mismos, y que contribuyan, por supuesto, a solucionarlos cuando aparezcan. En virtud de los terribles y desgraciados acontecimientos ocurridos a raíz de la Segunda Guerra Mundial, las atrocidades entonces cometidas fueron, desde luego, completamente estremecedoras, y es a partir de entonces cuando la comunidad internacional es consciente de que carece de instrumentos jurídicos y políticos que sean adecuados para condenarlas. De este modo, la comunidad internacional comienza a preocuparse ya no sólo por las relaciones exteriores, sino también por lo que ocurre dentro del territorio de los Estados.

Es decir, se supera la visión tradicional que decía que lo que ocurría dentro de las fronteras estatales era competencia exclusiva de los Estados en cuestión, y de este modo era posible que éste violara flagrantemente los derechos de sus ciudadanos. Serán los juicios de Nuremberg y Tokio los que permitan sentar en el banquillo a aquellos criminales que van a ser juzgados por los flagrantes delitos cometidos, y es, en este caso, la primera afirmación de la comunidad internacional de su derecho a pedir responsabilidades por los crímenes cometidos contra la humanidad. De este modo, se consigue la protección de los derechos de las personas a nivel internacional, y es esta, sin duda, una de las grandes ideas que inspira la creación del nuevo orden internacional y que inspira los propósitos y objetivos alcanzados por la nueva organización internacional.

En el debate en cuanto a establecer mecanismos de garantía de estos derechos en el orden de las Naciones Unidas, se debatió en 1946 la posibilidad de preparar lo que debería constituir una Carta Internacional de Derechos Humanos. El debate se centraba en cuál debía ser la naturaleza de este instrumento jurídico, es decir, si debería ser un instrumento netamente

jurídico o bien una declaración que expresase principios y propósitos de forma más general. Evidentemente, se optó en el caso de la declaración universal por este segundo mecanismo y, sin embargo, los Estados acordaron que la Carta Internacional de Derechos Humanos no se agotara con la declaración, sino que ésta sirviera de punto de partida para desarrollar tratados internacionales que concretaran, que especificaran las obligaciones jurídicas que deberían asumir los gobiernos, lo cual se realizó a partir de los Pactos de Derechos Humanos y, posteriormente, a través del establecimiento de mecanismos de garantía que permitieran el ejercicio de estos derechos y que permitieran, sobre todo, la denuncia de sus violaciones.

En relación con los instrumentos establecidos, debemos partir de la declaración universal. Según el profesor Carrillo Salcedo, los derechos presentes en la declaración universal serían agrupables del siguiente modo. En primer lugar, los derechos inherentes a la persona, artículos 1º a 7º, derechos que garantizan la seguridad de la persona, artículos 8º, 12º y 14º, derechos relativos a la vida política del individuo, artículos 18 a 21, derechos económicos y sociales, artículos 17 y 22 al 27 y derechos relativos a la vida jurídica y social de los individuos, artículos 13, 15 y 26.

Por último, existen dos disposiciones, los artículos 28 y 30, que se refieren a los derechos relativos al establecimiento de un orden internacional en el cual sea posible la realización de tales derechos y, además, se hace una breve referencia a los deberes de toda persona hacia su comunidad y, por supuesto, a los límites que pueden establecerse internacionalmente en el ejercicio de los derechos y libertades. En este enunciado completo de la declaración universal, posteriormente, la elaboración de los pactos internacionales fue posible, aunque presentó mayores dificultades que la declaración universal. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales sería aprobado por la Asamblea General por 106 y 105 votos a favor, respectivamente, y ninguno en contra.

La lentitud en su aprobación fue posteriormente seguida de una nueva fase que abría la posibilidad de ratificación por parte de los Estados y que permitió solamente su entrada en vigor 10 años después de su aplicación, es decir, en 1976. ¿Cuáles son las diferencias fundamentales en el contenido entre ambos pactos? En lo que se refiere al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial hay que destacar que éste confiere una protección singular al derecho a tener un trabajo libremente escogido, el derecho a fundar sindicatos, a la seguridad social, a una mejora continua de las condiciones de la asistencia, a ser protegidos contra el hambre. Por su lado, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos afirma los derechos fundamentales como el derecho a la vida, a la libertad, a la seguridad personal, a la libertad de pensamiento y asociación y a participar en la dirección de asuntos públicos, entre otros.

Este pacto contiene 22 artículos que son comunes con la Declaración Universal de los 51 que integran el texto. Por lo que se refiere a ambos pactos, hay que señalar que ambos garantizan a todos los individuos los derechos proclamados. Basta con que el individuo se encuentre en el territorio del Estado sin que se establezca distinción alguna.

Por su lado, los preámbulos y el artículo primero afirma el derecho a los pueblos a la libre determinación y a disponer de sus recursos, reivindicación de los Estados, evidentemente, de reciente independencia. Existen artículos comunes que refuerzan el objetivo perseguido por ambos textos y consagran un cierto núcleo duro de derechos cuya afirmación en la actualidad puede decirse que existe un consenso generalizado en la comunidad internacional respecto de dicho núcleo duro. En ambos casos, la coincidencia también se encuentra en su propia naturaleza.

Se trata de tratados internacionales que imponen obligaciones jurídicas que son vinculantes directamente para los Estados partes. La Carta Internacional de Derechos Humanos no se integra únicamente por estos textos, sino que posteriormente se añade a los mismos el Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Civiles y Políticos que va a establecer un sistema de peticiones individuales y que se adopta el 16 de diciembre de 1966 y que entra en vigor en 1976. En la actualidad se encuentra en preparación un Protocolo Facultativo al Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Por supuesto, existe una amplia gama de tratados internacionales que van a completar la protección temática hoy en el ámbito internacional y que presta especial atención a fenómenos graves como es el caso del genocidio, la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, que es de 9 de diciembre de 1948, a fenómenos como puede ser la discriminación racial y que protege especialmente también a los grupos que se hallan en situación de especial vulnerabilidad, sea el caso de las mujeres o de los niños. Pero, ¿cuáles son las instituciones que pueden intervenir en el caso de que se proceda a violar los derechos humanos de los ciudadanos? Los principales órganos de las Naciones Unidas tienen competencia al efecto y, en este sentido, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social se han ocupado de fomentar la cooperación internacional en la materia. Pero será específicamente el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas el que tenga un mandato específico a fin de hacer recomendaciones para promover respecto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, sobre todo para garantizar la efectividad de los mismos.

En este sentido, va a ser el Consejo Económico el que promueva estos derechos y que constituya la Comisión de Derechos Humanos, órgano que actúa con carácter subsidiario del ECOSOC. Además de la actuación de los órganos principales, ha sido fundamental la innovación de la creación del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. Este Alto Comisionado es un funcionario de la organización que asume la responsabilidad principal en materia de derechos humanos, aunque no goza de autonomía absoluta y depende del secretario general de la organización.

A él corresponde la coordinación de las diversas actuaciones en la materia llevadas a cabo en el seno de la organización. Realmente, los mecanismos establecidos para garantizar los derechos son, por un lado, los mecanismos convencionales. Estos mecanismos convencionales operan a través de informes periódicos presentados por los Estados y a través de las denuncias

presentadas por un Estado aparte contra otro Estado aparte, así como las comunicaciones individuales reconocidas únicamente respecto del Pacto de Derechos Civiles y Políticos en virtud del protocolo facultativo, lo que supone la competencia del Comité, que es opcional y sólo se aplica respecto de los Estados que lo hayan reconocido.

Por lo que respecta al Pacto de Derechos Económicos y Sociales, éste establece un Comité de Derechos Económicos a fin de garantizar los contenidos en el pacto. Ahora bien, las competencias no son tan amplias como en el caso del Pacto de Derechos Civiles y posee sólo la facultad de recibir informes periódicos. Existen otra serie de mecanismos extraconvencionales a los que desgraciadamente no podemos referirnos.

Paralelamente a la actuación de estos órganos, se establece la posibilidad de que órganos judiciales internacionales juzguen los crímenes de guerra, tal como ha acontecido en el caso de la exYugoslavia y Ruanda, y en julio pasado se ha establecido el Estatuto para la Futura Constitución del Tribunal Penal Internacional, cuya actualidad está siendo puesta de manifiesto en estos días. Por lo que respecta a la protección en el ámbito regional, ésta es desarrollada mediante unas garantías complementarias, cuya mayor innovación permite la denuncia individual del particular ante órganos de carácter judicial, como acontece en el caso del Protocolo 11 al Convenio Europeo de Derechos Humanos de 1950, que afortunadamente ha entrado en vigor en el mes de noviembre de este año. Les deseo que tengan suerte en el examen y, ante las próximas fechas, muchas felicidades.

El pasado 13 de noviembre, la profesora Concepción González nos explicó el concepto de presupuesto que regula la actividad pública y los diferentes sistemas presupuestarios, y en esta ocasión vamos a conocer los fines económicos del presupuesto. Para ello, contamos esta noche con la presencia del catedrático de Hacienda Pública, don Juan Antonio Jimeno Ullastres. Muy buenas noches y bienvenido, profesor Jimeno, a la última revista de derecho que dedicamos en este primer trimestre o cuatrimestre a Hacienda Pública.

Pues buenas noches y empecemos por felicitar las Pascuas a nuestros oyentes. Ya están aquí al llegar. Va a hablarnos del presupuesto y los fines económicos, y la primera pregunta parece obligada.

¿Cuáles son los fines económicos del presupuesto? El presupuesto nace con un fin claro primero, que es el de control. Es el instrumento básico por el cual las Cortes, los representantes del pueblo, pretenden que la administración, el gobierno, gaste dentro de unos límites y gaste para aquello a lo que el Parlamento autoriza. Sin embargo, con el paso del tiempo, y quizá a lo largo de este siglo XX que ahora termina, pues el incremento mayor se da por un análisis del presupuesto como instrumento de planificación, de ordenar los gastos públicos que han crecido mucho, que ya absorben casi la mitad de los recursos de una nación e implican, por lo tanto, la necesidad de saber en qué se va a gastar y cómo conseguir que los recursos que se recaudan a través de impuestos se utilicen más eficientemente.

En este sentido, pues, lógicamente, ¿cuáles van a ser los fines que se persiguen en esa

programación del gasto público? Evidentemente, los mismos fines que persigue la hacienda pública y que ya conocemos. La estabilización económica, por una parte, tanto interior como exterior, es decir, conseguir que las grandes magnitudes económicas se contengan dentro de unos límites adecuados, inflación, desempleo, comercio exterior. En segundo lugar, el crecimiento de la economía, que tiene que ver con aquel objetivo que hablábamos de la asignación óptima de recursos, es decir, que se aprovechen lo mejor posible los recursos que tenemos.

Y, en tercer lugar, la corrección de las desigualdades en la distribución de la renta, un cierto papel redistributivo en función de cuál sea la situación de la sociedad. Pues, vamos a repasar cada uno de estos fines, comenzando por el de la estabilización económica. ¿No ha ido variando la posición de la doctrina respecto a este objetivo, profesor Jiménez? Sin duda alguna, ha sido de los aspectos que más ha ido variando a lo largo del tiempo.

En los otros ha habido una mayor estabilidad. En principio, y dentro de la idea de control a la que antes hacíamos referencia, se parte la idea del presupuesto equilibrado, es decir, el sector público tiene que ser neutral respecto a la actividad económica privada, y eso se considera que se consigue gastando estrictamente lo que ingresa. Por otro lado, es también un instrumento de evitar que crezca el ingreso público, porque si se marca un límite al ingreso público, a los impuestos, pero luego el Estado gasta más, eso implica un endeudamiento que exigirá más ingresos en el futuro, y de esta forma se pretendía el que no se produjera un incremento forzado de los impuestos.

Sin embargo, fundamentalmente a partir de Keynes y los años 30, se empieza a ver, por una parte, que la neutralidad no es tal, es decir, que la presunta neutralidad lo que hace es acrecentar los ciclos económicos, porque en un periodo de crisis se reducen los ingresos públicos, y eso obliga también a gastar menos, con lo cual, si ya había una cierta crisis de menor actividad, y se obliga a que el sector público también reduzca su actividad, va a agravar la evolución del ciclo económico. Y en el periodo de auge ocurre lo contrario, aumentan los ingresos públicos, porque la economía está en alza, y eso obliga a que gaste más el sector público, acrecentando las presiones inflacionistas que puedan existir en la economía. De ahí que, a partir de esos años, se empieza a hablar del presupuesto compensatorio, es decir, el Estado debe actuar precisamente en sentido inverso al que va el ciclo privado, y en épocas de crisis debe gastar más, cerrar con déficit, para estimular la economía y evitar que caiga más, y en épocas de auge debe frenar, debe al revés, cerrar con superávit para frenar un poquillo la economía que está excesivamente caliente.

En este sentido, se habla también de fórmulas como el presupuesto cíclico, en las cuales se dice, bueno, pero no olvidemos que este papel compensatorio no debe perder de vista el que a largo plazo sí que tiene que existir un cierto equilibrio. Pasa un poco como en una familia, que puede tener periodos en los que se endeuda para adquirir determinados bienes, o la vivienda, o bienes de consumo duradero, pero luego tendrá que devolverlo, lo cual implica que tendrá unos años de déficit, pero tendrá otros años de superávit. En la medida en la cual pueden

existir retrasos en la política económica, pues retrasos de reconocimiento, de darse cuenta de que ha cambiado el ciclo económico, de tomar las medidas de la eficacia, se piensa que el ideal es que exista una cierta estabilización automática, es decir, que no dependa tanto de unas decisiones que deba tomar el gobierno, sino que automáticamente haya partidas que permitan esa compensación del ciclo económico privado.

Por poner dos ejemplos claros, pues por el lado del gasto público, el subsidio del desempleo, que implica que cuando aumenta el empleo, aumenta el gasto público automáticamente. Automáticamente cuando empiezan a bajar las rentas, el sector público inyecta más dinero en la economía y permite que no baje tanto la demanda y por tanto la actividad económica. Por el lado de los ingresos, pues los impuestos directos, especialmente los recaudados en la fuente, las famosas retenciones que se hacen sobre las nóminas, sobre los intereses, etc., pues implican también que en el momento en que hay más auge y más rentas, también aumenta la recaudación y en el sentido frena un poquillo la actividad.

Todas estas concepciones compensatorias entran un poco en crisis a partir fundamentalmente de los años 70, de la crisis de los años 70 y sobre todo en los años 80 y primeros 90, cuando se contempla que hay un déficit de carácter estructural. En muchas economías desarrolladas observamos no sólo un déficit cíclico de carácter compensatorio al que antes hacíamos referencia, sino también un déficit de carácter estructural que implica el que ya todos los años hay déficit. Entonces, en ese sentido, la regla que decíamos de un presupuesto equilibrado a largo plazo, pues se incumple y ello implica el que el propio déficit genera déficit, porque tenemos que gastar mucho dinero en devolver esos recursos.

En este sentido, el déficit se empieza a considerar que causa más daños que ventajas, pues sobre la inflación, daño del denominado efecto crowding out o efecto expulsión, que implica unos ciertos problemas, porque lo que se gana por una parte lo desanima en el sector privado y de ahí que, por ejemplo, en el pacto para la estabilidad de la Unión Monetaria Europea, uno de los factores que se marcan es la contención del déficit público. Otro de los fines económicos u objetivos era el del crecimiento. ¿Qué puede decirnos respecto a este? El objetivo del crecimiento, a diferencia del anterior, es un objetivo a largo plazo.

Mientras la estabilización es el típico problema coyuntural a corto plazo, el objetivo del crecimiento es conseguir que a largo plazo la economía aproveche sus recursos de la mejor forma posible. Habría que ligarlo al concepto conocido de la frontera de posibilidades de producción, es decir, de conseguir que nos situemos en el máximo posible de los recursos que tenemos con la tecnología existente. Sin duda alguna, y dentro de que entran en juego muchos factores, el aspecto fundamental aquí es la inversión, es decir, conseguir que se invierta tanto en capital físico, en tecnología, en investigación, como en capital humano, que son los recursos fundamentales que nos van a permitir que esa frontera de posibilidades de producción se desplace hacia afuera, nos permita conseguir más bienes y servicios.

Por lo tanto, la actuación del sector público en este campo debe ir, por una parte, a favorecer la

inversión privada, a estimularla, y por otra, a potenciar la propia inversión pública a través de un incremento del ahorro público, es decir, que los recursos dejen, después de utilizarse en el consumo público, en los gastos corrientes, dejen recursos suficientes para poder también el sector público invertir complementando la inversión privada. ¿Podría decirse que hay unos gastos públicos y unos criterios impositivos que favorecen el crecimiento? Sí, sin duda alguna, hay unos gastos y unos ingresos que tienen efectos sobre estas magnitudes, todos lo tienen, pero hay unos que en mayor medida. Si decíamos que lo fundamental es la inversión, tendremos que fijarnos en cuáles son los gastos y los ingresos que afectan a esa magnitud.

Por el lado de los gastos, hablábamos de la inversión en capital humano, y en ese sentido, todo el esfuerzo público que se haga en favor del gasto en educación, en sanidad, implica una mejora sustancial del capital humano que tiene una sociedad, y es, sin duda, uno de los elementos fundamentales para el desarrollo de una economía.