

DR 29 1154

Uned, Radio Educativa. Hola, muy buenas noches. Damos comienzo un día más a la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

Durante las próximas dos horas y media estaremos compartiendo con todos ustedes este tiempo de radio para acercarles a la universidad y ofrecerles unos espacios de contenido cultural y educativo que esperamos sean de su agrado. Les saluda en nombre de la UNED, Charo López de Haro. Hoy, como cada viernes, les ofreceremos en primer lugar una revista de Derecho con los temas correspondientes a las materias del tercer curso de la carrera jurídica.

Seguirá el informativo universitario que además de sus secciones habituales como el COIE, Centro de Orientación, Información y Empleo, y El Rincón Literario, les informará del homenaje que se hará el próximo lunes, día 16, al Catedrático de Derecho Romano y primer rector de la UNED, don Manuel García Garrido. Se hablará también del Máster Universitario en Paz, Seguridad y Defensa. Y a partir de las diez y media, el curso de acceso a la Universidad para Mayores de 25 años.

El profesor de Nociones Jurídicas Básicas, Federico Fernández de Buján, explicará qué es el Derecho. Con él, a las once de la noche, daremos por finalizado el tiempo de radio cultural y educativo que la UNED ofrece a todos los oyentes desde Radio Nacional de España. Entramos en el tiempo de Revista de Derecho.

Desde aquí nos dirigimos cada viernes a nuestros alumnos y 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 y son estos.

El consentimiento como base de la formación de la Regla Jurídico Internacional, a cargo del Catedrático de Derecho Internacional Público, José Puente Gido. El presupuesto, concepto y sistemas presupuestarios por la profesora titular de Hacienda Pública, Concepción González Rabanal. La jurisdicción contencioso-administrativa será analizada por el Catedrático de Derecho Administrativo, José Ramón Parada Barrio.

Y cerraremos con Derecho Penal. El titular, Alfonso Serrano Gómez, hablará de las detenciones ilegales. Como se habrán dado cuenta, no he anunciado el tema de Derecho Civil que estaba previsto para hoy, ya que esta noche no podemos contar con la presencia del catedrático don Carlos Lasarte.

Y también, como saben, en este curso no estamos en Radio 3, por decisión de Radio Nacional de España, y nos dirigimos a todos ustedes a través de la 1.359 en la onda media, una frecuencia que nos consta, por las numerosas llamadas que estamos recibiendo, que no se escucha bien e incluso hay zonas donde no se oye. Si ustedes quieren elevar alguna queja, pueden hacerlo llamando a este teléfono, al 91-398-6080. Lo repito, 91-398-6080.

También pueden enviarnos un FAS al 91-398-6084. O si lo desean, en la página web de la UNED, cuya dirección es uned.es. Y vamos a entrar en la exposición de los diferentes contenidos de la revista de esta noche, dando paso a la primera intervención, que está dedicada al consentimiento como base de la formación de la regla jurídico internacional. El derecho internacional reconoce básicamente dos fuentes, la costumbre y el tratado, y en ambas, el consentimiento es un elemento esencial.

El catedrático de Derecho Internacional Público, don José Puentejido, que se encuentra con nosotros, va a explicar este importante concepto del consentimiento. Muy buenas noches y bienvenido un viernes más a la revista de Derecho, profesor Puentejido. Buenas noches, Charos, muchas gracias.

El tema de esta noche es el consentimiento como base de la formación de la regla jurídico internacional. ¿Nos podría dar una idea global de qué es el consentimiento como base de la regla internacional? Sí, mire, se trata fundamentalmente de llevar al ánimo de los estudiantes que la regla internacional y la obligación internacional tienen una base de consentimiento, de la forma en que después explicaremos, que la diferencia respecto de las demás reglas jurídicas, por ejemplo, internas. Porque bien es verdad que si lo planteamos en unos términos de abstracción y, por lo tanto, de filosofía jurídica, hay que decir, hombre, en toda sociedad democrática al final el derecho tiene como base el consentimiento de los gobernados.

Porque si se trata de un gobierno democrático, la soberanía popular es el origen y la fuente de todo poder político, los órganos políticos tienen después, de una manera u otra, que aquí no vamos a especificar, una función normativa y las leyes, reglamentos que emanan de ahí, en última instancia tienen una referencia a ese consentimiento generalizado que es el que da la legitimidad democrática a los órganos del Estado. Pero es que aquí no se plantea el problema en esos términos de abstracción filosófica, se plantea de una manera mucho más concreta, porque el consentimiento se inserta en la misma comprensión de lo que son las fuentes normativas del derecho internacional, primero, y después en la configuración de la obligación internacional que nace justamente de las reglas emanadas de esas fuentes internacionales. Y así, por ejemplo, a poco que hayan estudiado ya nuestros alumnos, sabrán que el derecho internacional reconoce básicamente, alguna más también, pero básicamente dos fuentes, la costumbre y el tratado.

Que el tratado internacional necesita un consentimiento apenas necesita explicación, porque el tratado es un negocio jurídico, naturalmente sin alagmático, etc., etc., entonces no hay tratado si no hay consentimiento de las partes que se están obligando. Y además, como tienen ellos después oportunidad de aprender estudiando ese aspecto, el derecho internacional ahí matiza tanto el consentimiento para garantizar que sólo se pueda considerar como tratado aquel que verdaderamente ha sido plenamente consentido por las partes. Entonces no necesitamos insistir sobre que el tratado tenga verdaderamente como base el consentimiento, pero también la costumbre, porque al final la costumbre se tiene que definir como la regla que nace por el uso o la práctica generalizada que manifiesta las convicciones o también la necesidad que la

comunidad internacional ha sentido de establecer como obligatorio ese uso.

También en el estudio particularizado de la costumbre, al final hay lugar a establecer determinadas modulaciones y matizaciones de ese consentimiento, pero es indiscutible que no hay costumbre sin el consentimiento generalizado de la comunidad internacional. Bien, si descendemos ya del plano de la regla y de la configuración de la regla, al de la configuración de las obligaciones, es todavía más evidente, y yo me retendré solamente, me voy a tener solamente en una, que es, por ejemplo, en la necesidad de que el juez o árbitro internacional que tenga competencia para dirimir una causa, ese juez o árbitro solamente lo es en virtud de la sumisión, es decir, de la aceptación previa por las partes de la condición de juez o árbitro para dirimir en esa contienda. O lo que es lo mismo dicho en términos un poco más técnicos.

No hay en el derecho internacional un principio de jurisdicción obligatoria. Todos los casos internacionales contenciosos o no contenciosos, porque por la vía del dictamen se atenúa un poco ese consentimiento, pero al final aparece de nuevo, tienen que ser resueltos por jueces que tienen jurisdicción sobre ese supuesto en virtud de la sumisión previa de las partes contendientes que hayan hecho ese juez o tribunal. Bien, ese es el planteamiento básico fundamental.

No tengo tiempo de entrar en matizaciones, pero ese es el consentimiento. Bien, es verdad que las formas nuevas en el derecho internacional están atenuando ese consentimiento. Por ejemplo, por dar simplemente referencias, es indiscutible que el rigor de la firma y de la ratificación pueden ser hoy un tanto atenuados.

Tratados hay que solamente comienzan a ser obligatorios por el hecho de la firma si las partes previamente lo han pactado así. Pero los más importantes siguen todavía sometidos al rigor de la ratificación, más aún en los multilaterales, de que se obtenga un determinado volumen o nivel de ratificaciones, porque si no se alcanzan esos tratados no entran en vigor, y no entran en vigor para nadie, no solamente para los estados que, habiendo firmado, no ratifican, sino inclusive para aquellos que ya, por la ratificación, han manifestado su voluntad de quedar obligados. Si ese tratado multilateral no tiene el número previsto de ratificaciones, no obliga a nadie, ni siquiera a aquellos que previamente ya han ratificado y han querido quedar obligados por él.

Y bien, es verdad también que por la vía hoy, sobre todo, de la acción de las organizaciones internacionales, el formalismo y el rigorismo que se tenía en la conclusión y la configuración del texto mismo de la Corte Internacional ha podido quedar atenuado por la conocida regla de los dos tercios, por ejemplo, que hoy consagra la Convención de Viena, en la medida siguiente. El tratado multilateral siempre es un acto muy complejo, puede dar lugar a negociaciones difíciles, y hay que atenuar, o se puede hoy atenuar esa negociación, pero a la hora solamente de aprobar el texto de un tratado, el texto de un tratado, si otra cosa la conferencia que lo negocia no ha establecido, quedará definitivamente aprobado como texto de ese tratado, cuando haya sido aprobado por una mayoría de dos tercios. Pero entendámonos bien.

Y con esto quiero ya concluir este aspecto para pasar a la segunda parte de mi intervención. Pero entendámonos bien. Esa mayoría, que es muy importante, la mayoría de dos tercios, pues, por ejemplo, las constituciones clásicas, la mayoría necesaria para la reforma constitucional, pues bien, esa mayoría de dos tercios para la aprobación por una conferencia y en el seno de la conferencia de un tratado, del texto de un tratado, en ningún caso es para aprobar el tratado que va a vincular.

Solamente la vinculación resulta, en los casos normales, de la ratificación como acto singular de cada uno de los estados. No, no, es solamente para fijar el texto definitivo con el fin de que la deliberación o el debate en conferencia sobre si ese texto puede ser formulado de esta o de la otra manera quede fijado sin más como obligatorio para todos, pero obligatorio para la no modificación, no para que el texto así vincule, porque eso, insisto una vez más, es obra no de la aprobación en conferencia para los tercios, sino de la ratificación singular. Habría lugar también aquí a tratar por la vía de los llamados principios de derecho internacional, la atenuación muy clara de la regla del consentimiento, porque entraríamos con ello en el tratamiento de las normas donde el consentimiento ahí ya tiene otro tratamiento, pero lo podemos dejar reservado para otra intervención porque esto nos llevaría un poco lejos.

Bueno, pues vamos a dedicar estos últimos minutos que nos queda para el Espacio Internacional Público a esa segunda parte que usted acaba de mencionar que quería ofrecer sobre algunas orientaciones más específicas y concretas, ¿no? Con mucho gusto, Charo, con mucho gusto. Vea, yo creo que hace falta que nos convenzamos cada vez más y el examen irá por esta línea en la necesidad de reforzar la imbricación de la teoría con la práctica y la práctica con la teoría. En la nueva edición que aparece de las lecciones, es la tercera, de las lecciones de derecho internacional, el primer volumen, se refuerzan las referencias que se hacen a los casos prácticos y se extraen de los casos prácticos ejemplos para ilustrar la teoría en la medida en que se está desarrollando esa teoría en los temas que comprende esta.

Y yo invitaría una y mil veces a nuestros alumnos a que hagan ese trabajo que es extraordinariamente fructífero aun cuando al principio pueda parecer incómodo. Porque, insisto, el modo de tener conceptos claros es el de ilustrarlos y el de aprenderlos a través de los casos que aquí se presentan o de otros muchos que se podrían haber elegido porque los que aquí se presentan no son más que casos paradigmáticos escolares para facilitar la tarea a los alumnos. Pero yo aprovecho la oportunidad para invitarles a que hagan ese esfuerzo que es hoy extraordinariamente rentable.

Porque la realidad inmediata, la que estamos ahora viviendo con ocasión de la extradición del expresidente chileno o de la posible extradición, una vez más me prueba que desgraciadamente en nuestro país el nivel de desinformación que nuestros políticos, que nuestros hombres mediáticos, los que configuran la opinión e inclusive aquellos que se presentan como especialistas en tales o cuales materias, por ejemplo, en derecho penal o en derecho internacional es bajo, bajísimo. Y ha producido más que nada desinformación en la opinión pública en vez de información. Yo le podría garantizar, Charo, que la mayor parte de las

opiniones inclusive de especialistas que he oído son auténticos despropósitos y auténticas inexactitudes.

Por ejemplo, no es verdad, no es verdad lo que decía un determinado periódico que había dicho el presidente del gobierno inglés laborista Mr. Blair, no es verdad lo que Mr. Blair afirma o por lo menos lo que dice este periódico que Mr. Blair le ha firmado. En Inglaterra, el acto final decidiendo si un presunto delincuente reclamado en extradición debe ser entregado o no, no es un acto judicial, es un acto político, es un acto de Estado, no controlable por los órganos judiciales ingleses. Por lo tanto, ahí no vale decir que el ejecutivo inglés sigue fielmente los dictados del tribunal, que por otra parte el tribunal no decide eso.

El tribunal inglés lo único que decide es que no haya obstáculo desde el punto de vista del derecho inglés, no haya obstáculo legal a la extradición. Pero lo que el tribunal inglés no ha mandado nunca, que lo sepa la ciudadanía española, nunca al ejecutivo inglés es que entregue o que no entregue, sino simplemente que no hay obstáculo a la entrega desde el punto de vista legal, tal y como Inglaterra entiende su derecho. Y al final es el ejecutivo el que tiene que mojarse, el que tiene que mojarse, para decidir si entrega o no entrega.

Y eso lo han considerado siempre los ingleses como un acto de Estado. Por lo tanto, un acto que es en parte judicial y que respeta en buena parte, naturalmente, las consideraciones judiciales tenidas en cuenta en los recursos judiciales y las sentencias judiciales inglesas. Pero sin olvidar el componente de la oportunidad política e internacional, porque insisto una vez más, es un acto incontrolable.

Lo que ha decidido el otro día el magistrado inglés, ahora pendiente de la apelación a la Cámara de los Lores, pero la Cámara, la sección judicial de los Lores, es lo mismo. Se está equivocando la opinión pública española cuando se le induce a pensar que es en virtud de la inmunidad diplomática. Eso es un despropósito.

Estoy convencido que cuando tenga la oportunidad de conocer el texto de la sentencia del juez inglés, lo que ha utilizado ahí es la doctrina de Estado, el Act of State, que dicen los ingleses. Y que nosotros podemos, no con toda esa actitud, traducir por el Act of Government. Esa doctrina del Act of State, que es clave en el derecho inglés para el enjuiciamiento o no enjuiciamiento de actos realizados en el extranjero por personas que gozan de la soberanía extranjera, es justamente un obstáculo al enjuiciamiento en Inglaterra en virtud del principio de la igualdad de los Estados y la inmunidad jurisdiccional.

Finalmente, vean. Se está confundiendo en el derecho español y por los juristas españoles lo que un internacionalista sabe muy bien distinguir si él ha entendido esas materias. Una cosa es el derecho penal internacional y otra muy diferente es el derecho internacional penal.

Desgraciadamente no tengo tiempo para explicarlo. Pues esperemos que tengamos ocasión en otro momento y como pueden comprobar nuestros oyentes y, por supuesto, los alumnos de Derecho, pues la vida misma, la realidad cotidiana, plantean ya muchos casos prácticos que

pueden intentar aplicar a los conocimientos que están adquiriendo este curso. Pues muchísimas gracias, profesor Puente Aguido, y hasta otra ocasión.

Muchas gracias, Charles. Antes de dar paso a la siguiente intervención me gustaría informar a los alumnos de la posibilidad que tienen de escuchar este y otros programas de radio emitidos en cursos anteriores, ya que se envían, tras su emisión, a todos los centros asociados. Sobre todo esta información considero que es importante dada las malas condiciones con que Radio Nacional de España está transmitiendo los programas de la UNED este curso.

El siguiente tema corresponde a otra de las materias que se estudian en el tercer año de la carrera de Derecho, Hacienda Pública. El presupuesto, concepto y sistemas presupuestarios. Podemos definir el presupuesto como un documento financiero en el que se reflejan los gastos que se van a realizar durante un periodo determinado de tiempo y donde también se detallan los ingresos que van a permitir financiar ese gasto.

Pero aquí, en estos momentos, nos vamos a centrar en el presupuesto que regula la actividad pública y que tiene unas características específicas. De estas características, de la estructura, de las diferentes fases y de las técnicas de elaboración del presupuesto, vamos a hablar a continuación con la profesora titular de Hacienda Pública, doña Concepción González-Rabanal, que se encuentra con nosotros. Muy buenas noches y bienvenida, profesora González-Rabanal, a la revista.

Buenas noches. En estos próximos minutos nos va a hablar del presupuesto, el concepto y sistema presupuestario y, en primer lugar, nos podría responder a esta pregunta ¿qué es el presupuesto? Pues el presupuesto puede definirse como un documento financiero en el que se refleja el conjunto de gastos que se pretende realizar durante un periodo determinado de tiempo y el detalle de los ingresos que van a permitir financiar ese gasto. Evidentemente, esta definición podría aplicarse tanto al presupuesto de una entidad privada como al presupuesto que regula la actividad pública.

Sin embargo, en el caso de la actividad pública, el presupuesto participa, además, de unas características específicas, puesto que se trata de un documento vinculante para su gestor, es decir, para los distintos órganos de la Administración Pública y, además, tiene un carácter limitativo en relación a los gastos públicos y, en el caso de los ingresos, un carácter estimativo. Desde este punto de vista es un documento un poco asimétrico. ¿Qué características tiene el presupuesto? Pues podríamos agrupar las características del presupuesto de la Administración Pública en las siguientes.

En primer lugar, se trata no sólo de un documento financiero, como he señalado anteriormente, sino también de un documento que tiene naturaleza jurídica, en la medida en que, a través del presupuesto, se sanciona la competencia del Poder Legislativo sobre la actividad financiera del Estado. Es, además, un documento político, tanto por sus propios orígenes, al surgir como un instrumento del Poder Legislativo para controlar la actividad del Ejecutivo. Recordemos, en este sentido, toda la polémica que en el seno de la hacienda pública

se suscita en torno a la intervención del Estado, del sector público, de la economía y a las dimensiones de ésta.

En tercer lugar, es un documento de elaboración periódica, generalmente anual, aunque puede coincidir o no con el año natural. También es un documento que adopta la forma contable, aunque no hay que confundir el equilibrio contable que exige su técnica de elaboración con el equilibrio económico-financiero. Por eso, es posible que la cuantía de los gastos autorizados en el presupuesto no coincida con los ingresos ordinarios previstos, siendo, por tanto, necesario acudir al endeudamiento.

La forma contable supone, por definición, que el presupuesto siempre estará equilibrado, pero desde el punto de vista contable, insisto. También es una característica del presupuesto el hecho de que constituye una previsión de ingresos y una autorización de gastos, y tiene, como he señalado antes, un cierto carácter asimétrico en este sentido. El presupuesto también representa la concreción del Plan Económico de la Hacienda Pública, rebasando, de este modo, los límites estrictos del sector público de la economía.

Pero, además de estas características, el presupuesto desempeña un conjunto de funciones entre las que podríamos señalar las siguientes. En primer lugar, la asignación de recursos, puesto que en el presupuesto se contienen los gastos destinados a la prestación de servicios considerados esenciales o preferentes para los ciudadanos. Otra función es la de reasignación y distribución de la renta, puesto que los impuestos, contemplados en el presupuesto, especialmente si estos son progresivos, y ciertos gastos sociales, son instrumentos esencialmente redistributivos.

También los objetivos de estabilidad y de desarrollo económico son garantizados o, en cierta forma, tutelados por el presupuesto, ya que algunas de las partidas presupuestarias, como sucede con los impuestos en general y con las transferencias, pueden actuar como estabilizadores automáticos de la economía. Profesora González, ¿cómo se puede estructurar el contenido del presupuesto? Pues existen distintas clasificaciones para agrupar el contenido presupuestario, unas que se aplican al análisis de los gastos y otra que se aplica al análisis de los ingresos. Desde el punto de vista de los gastos podremos referirnos hasta tres criterios de clasificación diferentes.

En primer lugar, hablaríamos de una clasificación funcional, según la cual aparecen reflejados los créditos por su finalidad, es decir, en función de los objetivos que persigue la acción política del Gobierno. Así se puede hablar de servicios generales, servicios comunes, servicios sociales, servicios económicos y de gastos no clasificables. En segundo lugar, hablaríamos de una clasificación orgánica, que es la que determina el órgano que realiza el gasto.

Desde este punto de vista, podemos hablar de los diferentes ministerios, el Tribunal Constitucional, el Tribunal de Cuentas, la Casa de Su Majestad el Rey, etc. Y, en tercer lugar, dentro de la esfera de los gastos, podemos referirnos a la clasificación económica, es decir, aquella que se refiere a la naturaleza del gasto. Desde esta perspectiva, podemos hablar, por

ejemplo, de gastos de personal, de gastos en bienes corrientes y servicios, de gastos financieros, etc.

En el caso de los ingresos, la clasificación es mucho más sencilla, solamente se hace desde el punto de vista de criterios económicos, y es una clasificación que nos va a permitir conocer la procedencia de los recursos. Hablaremos, por tanto, de impuestos directos, impuestos indirectos, tasas, ingresos patrimoniales, etc. ¿Nos podría hablar de las fases que tiene la elaboración del presupuesto? Las distintas fases que integran la elaboración del presupuesto dan lugar a lo que se conoce como ciclo presupuestario, es decir, la vida del presupuesto va más allá del año, que, como hemos comentado anteriormente, es la vigencia, la aplicación de ese documento contable que representa el presupuesto.

El ciclo presupuestario podríamos considerarlo integrado por cuatro fases, que serían las siguientes, la fase de elaboración, la fase de discusión y aprobación, la fase de ejecución y la fase de control. En la fase de elaboración se producen negociaciones diversas entre todos los responsables de la elaboración del documento presupuestario y los diferentes departamentos ministeriales y órganos del Estado. Esta tarea debe estar concluida tres meses antes de finalizar la ejecución del presupuesto anterior.

La tarea de preparar el presupuesto corresponde al Ministerio de Economía, si bien es el Gobierno el que se preocupa o se encarga de su redacción definitiva. La segunda fase sería la fase de discusión y aprobación. Estas dos actividades tienen lugar en el Parlamento.

La discusión la lleva a cabo la Comisión de Presupuestos y la aprobación la efectúa el Pleno. Hay que recordar que, en el caso de que el presupuesto no estuviera aprobado al iniciarse el nuevo ejercicio presupuestario, existe un mecanismo que es el de la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior. Es decir, se amplía temporalmente la vigencia del presupuesto consignado en el ejercicio anterior para que no se produzca una paralización de los distintos órganos y de las distintas instituciones que integran la Administración Pública.

La tercera fase sería la fase de ejecución. La ejecución del presupuesto es la actividad de la Administración Pública dirigida a la realización de los ingresos y gastos previstos en el documento presupuestario. Esta ejecución tiene, a su vez, tres etapas o tres momentos que dependen de que estemos hablando de los ingresos o de los gastos.

En el caso de los ingresos, distinguiríamos, por un lado, el momento de nacimiento de la obligación tributaria, en segundo lugar, el momento de reconocimiento y liquidación de esa obligación tributaria y, en tercer lugar, el momento de realización material del ingreso. Para los gastos, estos momentos serían el momento de autorización del gasto a través de un acto administrativo, el momento de liquidación y reconocimiento de las obligaciones y, por último, la orden de pago. La última fase dentro del ciclo presupuestario es la fase de control.

El control del presupuesto, indudablemente, es una fase muy importante para garantizar la rigurosidad y la eficacia en el destino de recursos que supone el documento presupuestario.

Existen distintos tipos de control que podríamos resumir en alguna de las categorías siguientes. El control administrativo, que es el que está a cargo de la intervención general del Estado.

El control jurisdiccional, del que se ocupa el Tribunal de Cuentas, y este control hay que recordar que lo debe de realizar antes del 31 de agosto del año siguiente al de vigencia del presupuesto, de ahí que la idea del ciclo presupuestario sea cronológicamente más amplia que la del año en el cual se aplica ese presupuesto. El control político, que recae en el Parlamento, y el control financiero, que a su vez comprende o integra tres controles distintos, el de legalidad, el de eficacia y la auditoría, que como señalaremos después, están en estrecha relación con los principios que deben presidir la elaboración de un presupuesto.