

DR 29 1224

Hola, muy buenas noches y bienvenidos al Tiempo de la Revista de Derecho. Iniciamos un nuevo curso estudiando horario y día de misión. A partir de ahora, cada domingo nos acercaremos hasta ustedes para ofrecerles unos espacios donde se desarrollarán diferentes temas jurídicos, todos ellos relacionados con las materias que se estudian en los cinco cursos de la Facultad de Derecho.

Les invito a compartir con nosotros los próximos 75 minutos. Hoy, 10 de octubre, la Revista de Derecho inicia su andadura ocupándose de las materias de tercer curso, Derecho Internacional Público, Hacienda Pública, Derecho Administrativo, Derecho Penal y Derecho Civil. Las intervenciones de los profesores estarán centradas en la presentación de las asignaturas para tener así una visión general del ámbito de aplicación de cada una de ellas.

También les ofreceremos un tema concreto, las lesiones a cargo del profesor titular de Derecho. Vamos a iniciar esta primera Revista de Derecho del curso 1999-2000 con la intervención del Catedrático de Derecho Internacional Público, don José Puenteecido, con quien vamos a charlar sobre diferentes aspectos importantes, tanto conceptuales como metodológicos, relacionados con esta disciplina que seguro serán de su interés. Bienvenido, profesor Puenteecido. Le agradecemos mucho que, de nuevo, un curso más contemos con su presencia en la Revista de Derecho.

Los últimos acontecimientos que están ocurriendo dentro del ámbito internacional denotan, yo creo, una clara importancia de esta disciplina. ¿Es así, profesor Puenteecido? Sí, así es. Pero déjeme también decirle que el agradecimiento está también por mi parte, un año más, ya como no soy tan joven, un año menos, y debo a la vez disculpar un poco la presencia aquí de la profesora Fanny Castro-Rial, que por haber asumido obligaciones mucho más importantes en la universidad, ahora está llena de trabajo, aunque me hubiera gustado poder venir.

Pero, no importa, lo explico en la medida que puedo y sé con gusto, sabiendo además que su actividad ahora es verdaderamente de interés para la universidad. Eso es seguro, profesor Puenteecido. Bien, yo creo que efectivamente tiene razón, Charo, cuando les dice a ustedes, queridos alumnos, que el derecho internacional tiene temas interesantes, y cada vez más.

Bueno, haría simplemente referencia a los tres o cuatro últimos que tenemos un poco hoy hasta sobre el tapete. Vean ustedes, Timor, conflicto surgido como consecuencia de no aceptar ni parece ser el Estado, ciertamente no el Ejército, ciertamente determinadas fuerzas paramilitares de Indonesia, el resultado de un referéndum que claramente se ha decidido por la independencia y naturalmente por el mantenimiento de su cultura. Esto a lo mejor tendríamos oportunidad de explicarlo alguna vez a lo largo del curso.

Pero creo que el derecho internacional para eso tiene unas claves que serían muy interesantes poder ir desgranando en alguna de las lecciones que ustedes tienen que estudiar. Cuando

hablemos en la segunda parte de las Naciones Unidas, verán ustedes por qué mecanismos y en virtud de qué circunstancias estos conflictos son posibles y se pueden, en cierto sentido, explicar hasta cuando no justificar. Algo semejante podría ser, por ejemplo, con la guerra pasada en el asunto de Kosovo y, por lo tanto, de la Yugoslavia.

Ahí también hay una suplantación y una sustitución a la vez de funciones que eran características y típicas de las Naciones Unidas y que, por razones que son complejas y ahora imposibles de explicar o también de criticar, las asumió una organización regional, dependiendo en principio de las Naciones Unidas para la garantía y el aseguramiento de la paz internacional, como es la NATO. No digamos el eterno y recurrente problema de Pinochet que está ocupando prácticamente todos los días la opinión pública española. Un tema no bien planteado, no bien entendido, que abre perspectivas de futuro pero que suscita problemas y no pequeños de presente.

Pero también el derecho internacional para eso tiene alguna explicación, aunque no siempre naturalmente soluciones. Pues yo creo que todos estos temas son motivo y valga la redundancia de motivación para los estudiosos de esta materia. Profesor Pontecido, ¿qué orientación les puede dar respecto al estudio? Bueno, eso irán viendo sobre todo a través del curso, pero con toda oportunidad me planteó usted esta pregunta porque es una pregunta de gran envergadura y, por lo tanto, legítimamente suscitada a principio de curso.

Punto primero. Yo creo que lo primero que el estudiante de derecho internacional tiene que convencerse es que esta es una disciplina un poco singular en cuanto central y cada vez más interesante, como decíamos antes, en la formación del jurista moderno, pero que se diferencia metodológicamente de otras muchas, por ejemplo, del derecho civil, del derecho penal, inclusive del derecho administrativo, que tiene alguna semejanza con el derecho constitucional, por ejemplo, en que lejos de poder nosotros presentar y colocar en las manos de los estudiantes un código pues estilizado, quinta esenciado, donde esté el resumen, a veces no siempre fácil de entender, de la doctrina y de la teoría y de la práctica civilística española, eso en el derecho internacional ni existe ni puede existir. El derecho internacional en buena parte es todavía un sistema jurídico no codificado.

Es decir, en la práctica de los estados, costumbre, etcétera, hay una parte muy importante de la normatividad internacional. Y aquello que pudieran todavía los alumnos pensar que tendría cierta garantía y similitud con los códigos, como son, por ejemplo, los textos de las grandes convenciones, enseguida y a poco que se les explica, perciben la diferencia, porque tampoco eso es un código en el sentido tradicional del término del derecho interno. Esa convención puede estar sometida a toda clase de reservas, a toda clase después de interpretaciones y, por lo tanto, ser inclusive y hasta semillero de discrepancias legítimas entre estados, porque los estados pueden tener, insisto, justificadamente distinta concepción respecto de sus derechos y sus obligaciones, los que se derivan de esa convención.

Un buen ejemplo lo tenemos ahora justamente en el asunto Pinochet, sobre la convención, ya

que no del genocidio, si por lo menos de la represión de las torturas. Pero supongo que a pesar de todo, sí que habrá unos conceptos básicos que el alumno no tendrá más remedio que manejar a la hora de enfrentarse a esta materia y poder entenderla mejor. Claro, evidentemente, y uno de los conceptos básicos es cada vez más claro lo que se ha llamado el concepto de la globalización, que es un concepto civil muy abstracto, pero al final, es una vieja idea ya en el derecho internacional, el de la interdependencia, es decir, vivimos cada vez en un mundo más cerrado, donde las sociedades cada vez están más próximas, cada vez más interdependientes, son cada vez por lo tanto más plurales, étnicamente más complejas, culturalmente también menos distantes, pero precisamente por eso también a lo mejor más conflictivas.

Piénsese, por ejemplo, que Europa, se calcula, debe tener unos 15 o 16 millones de maometanos. Este es un fenómeno absolutamente nuevo, después de la Segunda Guerra Mundial. Europa si algo verdaderamente no tenía era más que pequeñísimas minorías de musulmanes.

Bueno, pues todo esto, efectivamente, en la sociedad internacional está planteando retos que son verdaderamente difíciles a veces de entender y mucho más de solucionar. ¿Qué otros aspectos importantes cabría destacar para ayudar al alumno? Pues vean, en cuanto yo sé que hay una resistencia no solamente a niveles discentes, los alumnos, sino a veces también docentes, ciertamente no por parte de los profesores de la central, el método de caso práctico es absolutamente necesario para el conocimiento del derecho en general. Es incomprensible que un alumno, por ejemplo, de derecho civil, no haya aprendido a leer sentencias de nuestro Tribunal Supremo, en materia civil, o penal, o administrativo.

Pero si eso verdaderamente ya es impensable, es en el derecho internacional. Porque el derecho internacional, precisamente por lo que decíamos antes, es un derecho no codificado, que se funda todavía en una gran parte de la costumbre. Un modo ejemplar y estupendo de enseñar el derecho internacional es enseñarlo desde los casos.

Porque, en última instancia, la doctrina internacional no es más que la quinta esencia, la decantación de centenares, por no decir miles, de casos prácticos de muy diversa naturaleza. De sentencias de tribunales internos, de sentencias de tribunales internacionales, de actos legislativos de los estados, de ordenanzas militares, por supuesto de correspondencia diplomática. Y todo eso, naturalmente, nosotros no lo podemos ofrecer ni exigir en un curso elemental de Derecho Internacional.

Pero sí, por lo menos, dar unas pistas pequeñas para que se tenga onda hacia esa necesidad de la comprensión del caso práctico, con el fin de entender mejor la teoría. Pero si me permite, todavía ya tenemos tiempo, haría una breve referencia a la significación y a la importancia que también en nuestro curso le damos, y cada vez más, al derecho comunitario europeo. Estamos construyendo Europa, una Europa que todavía no lo es, ni mucho menos un Estado federal, pero tiene rasgos federalizados y federalizables, que influye permanentemente ya en todos

nuestros, diría yo, rincones jurídicos en los estados modernos.

Vea, por ejemplo, el problema actual de la inflación. Si estuviéramos en época pasada, nuestro gobierno, estoy seguro, que acudiría a mecanismos como sería el de la devaluación, o el de la reducción o aumento de tales o cuales tipos de interés, o reducción automática de los precios ahora de los carburantes. Todos esos mecanismos les están vedados, precisamente para que estableciendo una disciplina económica mantengamos las exigencias de la Unión y de la integración europea.

Bueno, pues, si eso constituye una parte muy importante de nuestra actividad social y, por supuesto, legal, es muy importante también entender que la juridicidad del futuro en España, como en cualquier otro estado miembro, depende también de un buen conocimiento del derecho comunitario. Otro de los aspectos también importantes que interesan, en este caso muy concreto, a los alumnos, es el examen. Claro, porque en última instancia, sobre todo, todo alumno, pero sobre todo los alumnos de nuestras universidades, no estudian para aprender, sino que estudian para aprobar.

Ahí hay una inversión muy curiosa, que se explica muy bien, sobre todo desde nuestros planes de enseñanza, que en cierto sentido constituye hasta una aberración, pero es un derecho legítimo el que el estudiante tiene el saber qué es lo que tiene que hacer para aprobar, aunque no siempre lo que determina el aprobado determina innecesariamente el buen aprendizaje. Bueno, pues brevemente, contestando a eso, podría yo decir que nuestro examen, de modo tradicional, es un examen plural, polivalente, podríamos decir, utilizando la expresión tan familiar. Tiene tres partes.

Como no podía ser menos, una parte práctica, que es la del caso práctico, o la del comentario de texto. Y a eso nosotros le concedemos tanta importancia que constituye la tercera parte de la pregunta. Luego tenemos dos preguntas breves, que significa lo siguiente.

Ahí queremos, en espacio reducido y sin salirse de él, que el alumno nos dé una idea clara, precisa, distinta, concisa, de que sea, por ejemplo, la ratificación o pongamos los plenos poderes para la conclusión de un tratado internacional. Luego hay una pregunta de desarrollo, que a algunos se le queda, por lo visto, muy ancha, porque en esa pregunta de desarrollo, donde puede explicarse y escribir todo lo que ellos deseen, a veces nos la dejan reducida a dos y tres párrafos nada más. Y esa es una pregunta donde el alumno puede explayarse, puede escribir con congruencia, se entiende, siempre, pero puede escribir lo que desea, porque en el jurista hay algo todavía del viejo reto romano.

Es decir, a nosotros nos interesa mucho saber cómo se desarrolla la argumentación y el arte de la argumentación en un futuro jurista. Bueno, hay muchas más informaciones que nos podría dar, pero ya saben los alumnos, sobre todo, que existe la guía del curso de la Facultad de Derecho y ahí pueden encontrar toda esa información y constantemente la universidad, la que va generando, va apareciendo, bien a través del boletín interno o de internet, incluso, o los tutores, por supuesto. Si están en el mismo programa que tienen que manejar, esa misma

información, o en todo caso pueden consultar a los tutores y, ciertamente, con cualquier llamada o carta a la sede central, sobre todo, si saben utilizar las presencias de los profesores, los días de guardia.

Bueno, desde aquí lo único que queremos es animarles al estudio y, en concreto, al estudio de esta disciplina, el Derecho Internacional Público. Por ello, nos ha acompañado unos minutos el catedrático de la Asignatura, don José Puente Agido. El sector público es una realidad de gran importancia en los países occidentales de economía de mercado y representa el 40% de su actividad económica.

Don Pablo de Diego, profesor de Hacienda Pública, analiza a continuación las pautas, el comportamiento, cómo actúa y cómo se desarrolla esta importante actividad económica, así como cuáles son los objetivos y contenidos fundamentales de esta asignatura. Muy buenas noches y bienvenido, profesor de Diego, a la Revista de Derecho. Buenas noches.

La asignatura de Hacienda Pública estudia el sector público y, la primera pregunta, y para centrar el tema, nos podría explicar en qué consiste, qué es el sector público. Sí, el acercamiento a la noción de sector público desde el punto de vista de la Hacienda Pública y, especialmente, en las facultades de Derecho, se hace algo dificultoso porque el sector público que nosotros vamos a abordar, o mejor dicho, el punto de vista con el que nosotros vamos a abordar el sector público, es un punto de vista fundamentalmente económico. Por eso tenemos que, en principio, abandonar una idea común al hablar del sector público, que es identificarlo rápidamente, porque es normal que así sea, con las administraciones públicas.

El sector público no sólo viene constituido por las administraciones públicas. En general, podemos decir que todas aquellas instituciones públicas en las cuales existe algún tipo de control por parte de los poderes públicos, podrían considerarse sector público. Por tanto, la noción de sector público es algo más amplia.

Básicamente, de todas maneras, el sector público está constituido fundamentalmente por las administraciones públicas en sus diferentes vertientes. En el caso español, podemos hablar de la administración pública central, la autonómica, la local, la institucional, etc. Tenemos que tener en cuenta que este sector público que vamos a abordar es un sector público en el cual nos va a preocupar fundamentalmente su actividad económica, o mejor dicho, fundamentalmente su intervención en la economía.

Nos vamos a preguntar a lo largo del programa si esta intervención debe darse, cómo debe darse y cuáles son sus características, sus cualidades, sus defectos, etc. También quiero hacer mención de que el sector público es una realidad en el entorno nuestro, en los países occidentales de economía y mercado, que son los que básicamente estamos estudiando, es una realidad tangible y es una realidad con una importancia, si no creciente, porque hay una cierta estabilización de la importancia de los sectores públicos en la economía en todo Occidente, los países de la OCDE, pero sí, desde luego, con un peso específico enorme. Es decir, sabemos que el sector público en la mayor parte de los países de nuestro entorno representa

entre el 40 y el 50% por hablar de términos medios, de la actividad económica.

La charla de esta noche que estamos teniendo con usted lleva por título «El sector público como sujeto de la hacienda pública». ¿Es tan importante el papel del sector público en el mundo económico o cuán tan importante es? Sí, realmente, ya lo decía antes, que en todos los países de nuestro entorno, lo que es desde el punto de vista cuantitativo, es decir, el peso específico de la importancia del sector público en el conjunto de la economía es grande. Es decir, probablemente, según hablábamos antes, cercano a la mitad, entre el 40 y el 50% de la actividad económica tiene algo que ver con el sector público.

Realmente, pero la dimensión del sector público va más allá, porque la intervención del sector público en la economía, la intervención del Estado en la economía, vamos a utilizar Estado, en este caso, como palabra que nos simplifique, aunque insistimos que Estado y sector público no son lo mismo, pero la intervención del Estado en la economía es una realidad palpable. Es decir, la economía sabemos que, especialmente la economía pública, tiene algunas cuestiones que regular, tiene algunas cuestiones que establecer, puesto que el mercado por sí solo no basta para establecer los criterios necesarios de redistribución, de asignación de recursos, en fin, en general, todas aquellas cuestiones, aquellos fallos del mercado, aquellas imperfecciones del mercado, deben ser solucionadas, en principio, por el sector público. Su papel, por tanto, no es solo un papel cuantitativamente grande, sino un papel cualitativamente muy importante, puesto que el sector público, en principio, si alguna justificación hay para que el sector público intervenga en la economía, es precisamente esa.

Corregir desigualdades, regular, establecer controles, realizar, de alguna manera, una especie de dirigismo de la economía, unas veces más suave, si pensamos en un entorno más liberal, otras veces más rígida, en un entorno más intervencionista. Eso dependerá, en cada caso, del modelo de Estado que nosotros queramos elegir o del modelo de sociedad que nosotros pensemos como óptima. Eso estará muy en función de las preferencias de los ciudadanos expresadas a través del modelo político y de las votaciones para elegir tal o cual gobierno que satisfaga mejor o peor sus intereses y sus inquietudes.

Entonces, desde ese punto de vista, el papel del sector público va a ser decisivo en todo este concepto, en todo nuestro entorno social, puesto que, según el modelo que elijamos de sociedad, tendremos un sector público más intervencionista, menos intervencionista, que regulará más o menos la economía, que dará mayor protagonismo o menor protagonismo al mercado o a la intervención pública. Insisto, por tanto, que el papel del sector público es primordial en la economía moderna. Profesor de Diego, ¿nos podría explicar qué se va a estudiar de su comportamiento, del comportamiento del sector público, en este curso académico? Si le parece bien, podríamos empezar por el primer cuatrimestre.

Sí, efectivamente, dado que vamos a tener una aproximación lineal a todo lo que es el comportamiento del sector público, empezaremos en el primer cuatrimestre por estudiar básicamente lo que es el papel del sector público en la economía y las funciones fundamentales

del sector público dentro del entorno económico. Esto ocupará, como digo, buena parte de nuestras preocupaciones de estudio en este primer cuatrimestre, junto con lo que es, además, unas cuestiones teóricas fundamentales dentro de la hacienda pública, dentro del estudio del sector público y de la actividad económica del sector público, que es la vertiente de la actividad financiera del sector público, de ingresos y gastos del sector público, y que, en buena medida, vienen, desde el punto de vista institucional, recogidos en el documento presupuestario. El estudio del presupuesto, no desde el punto de vista jurídico, que lo veremos o se verá por el alumno en el derecho financiero y tributario, sino desde el punto de vista económico, vamos a ver lo que es el presupuesto, es decir, como documento jurídico, político, económico, que regula la actividad económica del Estado durante un periodo de tiempo determinado.

Entonces, como digo, en este primer cuatrimestre vamos a consumir nuestros esfuerzos en ver lo que es el sector público, cuál es su comportamiento general, cuál es su actividad dentro de la economía, la intervención del Estado en la economía, por qué y cómo se justifica, fundamentalmente desde varios puntos de vista, pero hablaremos, en primer lugar, de lo que son las ramas o funciones de la Hacienda Pública, hablaremos de lo que es el papel de la Hacienda Pública en la asignación de los recursos, el papel de la Hacienda Pública en la redistribución de los mismos, el papel de la Hacienda Pública en la estabilidad, es decir, el control de los precios, ver que los recursos son empleados con eficacia, no hay despilfarro, etcétera, y también tenemos que ver, dentro del marco de la Hacienda Pública, las hipótesis de crecimiento, es decir, en qué medida la actividad financiera del sector público, la Hacienda Pública, es capaz o no de establecer situaciones propicias para el crecimiento económico, como sabemos es básico, pues no sólo para la salud económica de los países, sino para la salud en general económica del mundo, puesto que, de alguna manera, el comportamiento del sector público y el comportamiento de la economía en general trata de perfeccionarse y, por regla general, si esto se consigue y la productividad en general varía positivamente, pues se dan circunstancias, se dan escenarios de crecimiento que posibilitan una mayor riqueza. Esto es importante no sólo en el entorno particular de un país, sino en el entorno global de la economía mundial, puesto que, en buena parte, la salud de los países desarrollados también depende de la salud de los países menos desarrollados. Por tanto, ya digo que en este primer cuatrimestre vamos a ver, sobre todo, justificación de la intervención del Estado en la economía, en qué medida se justifica el papel del sector público en la economía.

Vamos a ver, como digo, lo que es el presupuesto, el estudio económico del presupuesto, en función de las ramas o funciones de la Hacienda Pública, en función de la asignación, distribución, estabilidad. Vamos a ver técnicas presupuestarias, en qué medida estas son más o menos eficaces y sus ejemplos a lo largo del tiempo. Y luego vamos a ver toda esta teoría de lo que hablábamos al principio de los fallos del mercado, es decir, si el mercado falla, en qué medida el Estado o el sector público debe de ser una especie de guardián, de comodín que salvaguarda esos fallos e intervenga de forma eficaz y eficiente para regular todas estas imperfecciones del mercado.

Así que esto, como digo, consumirá los esfuerzos del estudiante y los nuestros, y los de los

profesores, tutores, durante este primer cuatrimestre hasta el mes de febrero. ¿Y cuáles serán los temas del segundo cuatrimestre? Sí, en el segundo cuatrimestre nos vamos a fijar más en lo que hablábamos antes, de que el estudio de la Hacienda Pública es el estudio de la actividad financiera del sector público. Entonces, obviamente, si hemos visto en la primera parte el entorno macroeconómico, en el aspecto de por qué se gasta, cómo se gasta, ahora tenemos que ver un poco también qué se ingresa, por qué se ingresa y cómo se ingresa.

Así que nos vamos a fijar en los ingresos públicos y, bueno, con especial atención a los ingresos de naturaleza tributaria y, además, haciendo mayor insistencia en aquellos que son una realidad dentro del sector público español, es decir, dentro de lo que es el sistema tributario español. Finalmente, y que también tiene que ver con la vertiente de ingresos, aunque también con la vertiente de gasto público, veremos lo que es la Hacienda Pública multijurisdiccional. Es decir, aquello que se refiere al comportamiento de la Hacienda Pública en el marco de una estructura descentralizada, como puede ocurrir en España, hace lo que es la Hacienda Pública descentralizada, el federalismo fiscal, y luego las cuestiones que tienen que ver con los ingresos públicos y gastos públicos, pero desde su punto de vista supranacional.

Es el estudio, por ejemplo, de la actividad financiera pública, pero con relación a los países de nuestro entorno, con relación a lo que es el entorno europeo, armonización fiscal, etc. Esa será la segunda parte del programa. Tengo entendido que los materiales básicos de la asignatura han cambiado.

¿Cuál ha sido ese cambio, profesor Pablo? Efectivamente, el manual recomendado ha variado. Entonces, a partir del curso 99-2000, que ahora estamos iniciando, el manual recomendado como básico, que en principio satisface al 100% la demanda del programa, el programa está realizado en buena parte con el apoyo en el texto que vamos a comentar a continuación, es el manual del profesor Antonio Bustos Gisbert, catedrático de la Universidad Complutense de Madrid, que se llama Lecciones de Hacienda Pública. Tiene dos tomos.

El primero será el que constituya la materia del primer cuatrimestre y se refiere al papel y función del sector público. Y el segundo tomo, que estaremos con él en el segundo cuatrimestre, es el que se refiere a la financiación del sector público, justamente. El manual se supone que es suficiente.

Es un manual moderno, muy pensado para el estudio de la asignatura, muy basado en la experiencia docente del profesor Bustos, y que realmente creemos que será un libro agradable de lectura, está lleno de citas bibliográficas, está lleno de llamadas a pie de página, de notas a pie de página que aclaran y completan el estudio y que el alumno debe de seguir fielmente. Creemos que será un libro muy bueno y muy útil para el alumno. Esa es la novedad fundamental.

En el resto de las cuestiones docentes, el alumno puede dirigirse, por supuesto, a la guía didáctica de la asignatura. El programa verá que los cambios prácticamente no existen. Solamente el manual recomendado es el que tiene una variación sustancial.

Sin embargo, y siempre se advierte en todos los programas de esta asignatura, todos los años, realmente cualquier manual al uso, cualquier manual básico de la Hacienda Pública, puede servir para la preparación, pero, como siempre, el alumno de la UNED demanda un manual fundamental. Hemos elegido el profesor Bustos, que además los profesores tutores conocen ya hace tiempo porque ya se les facilitó esta noticia y ya se les facilitó el texto incluso antes del verano. Con lo cual, ya cuando se empiecen las actividades tutoriales, ya habrá un rodaje por parte de alumnos y tutores en el uso de este nuevo material.