

DR 29 785

La última lección de esta parte se dedica a la demanda y oferta del gasto público, es decir, al estudio de los peculiares, dicho también entre comillas, mecanismos, distinto a los del mercado, de elección y asignación de bienes y servicios. Sección quinta del programa se destina al análisis de los ingresos públicos, es decir, al estudio de la problemática de los recursos económicos que el Estado va a necesitar para financiar el gasto público. En concreto, en esta parte del programa se analizarán los principios generales que informan a los ingresos públicos, estableciéndose los elementos que los definen, sus clases, características, criterios de reparto y efectos económicos.

Entre estos últimos recibirá una especial atención la problemática de la traslación impositiva, identificada con la idea de quiénes son los que realmente sufren el pago de un determinado ingreso público, con independencia de cuál haya sido la persona física o jurídica designada para llevarlo a cabo por las correspondientes normas reguladoras. Asimismo, en esta parte quinta del programa se realizará un estudio individualizado de los principales ingresos públicos, impuestos personales sobre la renta de las personas físicas y jurídicas, impuestos sobre las riquezas, sobre el consumo, los llamados ingresos extraordinarios, el precio público, la deuda pública, la seguridad social. En todos ellos, y especialmente en aquellos que reciben la denominación de figuras impositivas, será necesario conocer sobre qué recaen, si son o no progresivos, regresivos o proporcionales, si tienen el carácter o no de personales o reales, así como cuáles son los principales efectos económicos que de ellos se derivan.

La sección sexta del programa se ha identificado, como antes indicábamos, con el título de descentralización e integración, y en ella se estudian los aspectos derivados de la problemática de los multiniveles o diferentes niveles inferiores al estatal, el estatal y los supranacionales para la toma de decisiones por el sector público. La última parte del programa se dedica al análisis de la evolución histórica del pensamiento financiero. Bien, a continuación me voy a referir al material didáctico básico para la preparación de la asignatura.

Para facilitar al alumno su preparación y siendo conscientes de la problemática que conlleva la enseñanza no presencial, el programa de la asignatura se ha adaptado al libro de texto que se recomienda como manual básico al alumno. Este libro es el de los profesores Abelino García Villarejo y Javier Salinas Sánchez, Manual de Hacienda Pública General y de España, Tercera Edición, Tecno, 1994, Madrid. No obstante, los temas 8 y 14, por su especial complejidad y aun cuando sus contenidos también se pueden encontrar en el manual básico recomendado, se aconseja su preparación por las adendas que ha elaborado el profesor don Juan Antonio Jiménez Ullastres, editadas por la UNED y en venta a comunidades didácticas.

Aunque no reviste dificultad la identificación de los epígrafes del programa con los del manual recomendado, en cada uno de los temas se hace constancia explícita dentro de la edición del propio programa de los capítulos del libro donde se encuentran desarrollados sus contenidos. Por otra parte, el alumno contará a través de los correspondientes centros asociados con dos

cuadernillos de preguntas cortas o ejercicios de autocomprobación para cada una de las dos partes en que se ha estructurado la asignatura a efectos de exámenes. Estos cuadernillos elaborados por los profesores de la cátedra serán distribuidos en el mes de octubre a los profesores tutores y a los centros asociados.

En este sentido, quisiéramos señalar que este año se ha hecho una nueva edición de estos nuevos cuadernillos. Por último, me gustaría hacer una mención a la evaluación de los conocimientos, es decir, a las pruebas personales, es decir, tipo de exámenes, correcciones y reclamaciones. Las primeras pruebas presenciales comprenderán los quince primeros temas del programa, los restantes, del 16 al 28, serán objeto de examen en las segundas pruebas presenciales.

Los exámenes constarán de dos partes. La primera consistirá en cinco preguntas cortas que el alumno deberá responder en un espacio máximo para cada pregunta de seis o siete líneas. Esta parte tendrá carácter eliminatorio para aquellos alumnos que dejen sin contestar dos de estas preguntas o bien les sean calificadas con cero.

Asimismo, no superarán esta primera parte y, por tanto, suspenderán el examen en su conjunto a aquellos alumnos que no alcancen al menos el 50% de la puntuación establecida para el conjunto de las cinco preguntas. Las preguntas cortas serán parecidas a las contenidas en la relación a la que antes he hecho referencia, esa relación de preguntas cortas que han sido elaboradas por los profesores de la cátedra. La segunda parte del examen constará de dos preguntas largas a elegir entre tres.

Estas versarán sobre epígrafes del programa de la asignatura o sobre otros temas en los que haya que relacionar varias de las cuestiones planteadas en el mismo. En el caso en que en esta segunda parte se deje una pregunta sin contestar o bien se califique con un cero, el examen en su conjunto será suspendido. Asimismo, lo suspenderán aquellos alumnos que en esta parte no obtengan al menos el 50% de la puntuación establecida para la misma.

La corrección de los exámenes se llevará a cabo de la siguiente forma. En primer lugar, se corregirán las preguntas cortas y sólo a aquellos alumnos que las superen, de acuerdo con lo antes expuesto, se les pasará a corregir la segunda parte. La calificación final será fruto de la valoración conjunta de todo el examen, de acuerdo con la siguiente ponderación indicativa.

Las preguntas cortas serán el 50% de la nota final, las preguntas largas el 50% restante. Es un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a Distancia que tiene como objetivos la ayuda, motivación e información del alumno. Los siguientes minutos van a estar dedicados precisamente a conocer qué materias son objeto de estudio en el Derecho Administrativo y para ello contamos con la presencia del catedrático don José Ramón Parada Vázquez, con quien vamos a charlar.

Buenas noches, profesor Parada. Buenas noches, Charo. Muchas gracias por esta oportunidad de ponerme en contacto con los alumnos de Derecho Administrativo para saludarles y darles la

bienvenida a esta disciplina y desearles desde luego mucha suerte tanto en el aprendizaje como en la evaluación final de sus conocimientos.

Tú me dirás si quieres que hablemos de algunas cuestiones más relevantes. Podríamos dedicar estos minutos a saber algo más sobre el Derecho Administrativo. ¿Nos podría explicar, profesor Parada, qué es el Derecho Administrativo? Bueno, este nombre horrible, que no es un nombre realmente muy seductor, pero es una parte del derecho muy sustancial.

Yo creo que es la parte más sustancial del derecho público porque es el que estudia la organización y las relaciones de las administraciones públicas con los particulares, con los ciudadanos. En fin, los alumnos de Derecho ya han tomado contacto con partes del derecho público, como es el derecho constitucional. Ahí se estudia, podríamos decir, el Estado en sus principios, en su sustancia última, en sus poderes clásicos, del poder legislativo, del gobierno, del poder judicial, pero muy principalmente.

Es decir, que es un conocimiento de los grandes principios y de las grandes estructuras, pero nosotros hacemos una anatomía mucho más precisa de todo lo que es el aparato estatal. De todo lo que es el aparato estatal llegamos, por consiguiente, al último municipio o al último organismo administrativo que depende de una comunidad autónoma, de una provincia o del Estado. Es decir, que nosotros estudiamos el Estado en profundidad, por así decirlo.

En Derecho Constitucional lo han estudiado en sus líneas maestras, pero más superficialmente nosotros lo estudiamos con profundidad y después vemos hasta qué punto este Estado interviene en la vida de los ciudadanos. Por eso, puestos ya a entrar en una descripción de las materias que comprende, pues yo quiero decirles que hay que siempre en una asignatura hay una lección introductoria, donde se plantean las cuestiones básicas. Después, como en casi todas las asignaturas de Derecho nos planteamos en Derecho Administrativo el problema de las fuentes del derecho.

Y hemos de decir que los administrativistas hemos sido los que realmente hemos abierto el camino en el esclarecimiento del sistema de fuentes. Porque tenemos una de las fuentes del derecho más fundamental y que a nosotros nos afecta mucho son los reglamentos. Y quizá la clarificación dentro del sistema de fuentes, de las clases de leyes, de la potestad reglamentaria, lo hemos llevado a cabo desde el Derecho Administrativo.

Estas lecciones son muy importantes, las fuentes, a lo que ahora se suman también las fuentes del derecho comunitario. Después tenemos la organización administrativa. Estudiamos la organización del Estado, la Administración Central y la Periférica.

Estudiamos la organización territorial de España, las comunidades autónomas, las provincias, los 8.000 municipios. Estudiamos lo que llamamos la administración institucional, es decir, los organismos especializados que crean cada una de estas organizaciones territoriales o matrices. Y esto es la parte de la organización, que se estudia en la parte general.

Después estudiamos la actividad administrativa formal, lo que llamamos el acto administrativo. Estas resoluciones que dicta la Administración y que es necesario analizar, clasificar, sobre todo para que un día puedan ser recurridas ante la justicia administrativa, los tribunales contenidos administrativos. Estudiamos también cómo se dictan estos actos administrativos.

Estudiamos el procedimiento administrativo, que es el procedimiento a través del cual se concluye con una resolución. Otro enfoque, otra perspectiva del estudio de la actividad administrativa es lo que llamamos la actividad administrativa material. Una cosa es la actividad formalizada en actos y en procedimientos y otra cosa es qué es lo que hace la administración.

La administración una vez da prestaciones a los particulares. Por ejemplo, lo que estoy haciendo ahora, enseñar, pues esto es una prestación, una actividad de prestación o de servicio público. A través mío, aunque sea indigno de hacerlo, la administración trata de enseñar, de dar algo, de suministrar algo.

Lo mismo que cuando cura a través de un hospital público. Es una actividad de prestación. Otra vez lo que hace es limitar la actividad de los particulares.

Otra vez lo que hace es fomentar una determinada actividad, como darles una beca o darles un anticipo o un préstamo para que se oriente la actividad económica en un determinado sentido. Esto es lo que llamamos la actividad administrativa material, a la que se dedican unos capítulos de análisis dentro de la parte general. Después, toda esta actividad administrativa origina perjuicios a los particulares, molestias o perjuicios que se traducen en acciones indemnizatorias contra la administración, contra el Estado.

Y este principio de garantía lo estudiamos a través de la expropiación forzosa, la garantía patrimonial de los administrados, a través de la expropiación forzosa y a través del mecanismo de la responsabilidad administrativa, que constituye también otros grandes capítulos de la parte general del hecho administrativo. Y, por último, esta parte general, que es el primer curso, se cierra con la garantía judicial, es decir, qué recursos caben contra los actos de la administración, contra su actividad cuando se han causado lesiones. Estos son los recursos administrativos y los recursos ante la justicia administrativa, que nosotros llamamos contencioso administrativo.

Todas estas materias que comprende el estudio del derecho administrativo, profesor Parada, dan la sensación de un nivel de dificultad alto. ¿Es así o no? Pues es dificultoso el estudio del derecho administrativo. Realmente el derecho administrativo quizás es de las asignaturas más complejas de la carrera.

¿Por qué? Primero por su inmensidad. En fin, el derecho administrativo es una asignatura que tiene un contenido normativo muy extenso, porque casi todo el ordenamiento jurídico, podríamos hablar de porcentajes del 90%, es derecho administrativo, mientras que lo que es derecho civil, lo que es derecho mercantil, lo que es derecho penal, pues se reduce a una mínima parte de ese conjunto de todas las normas jurídicas. Además, esta dispersión y además

su movilidad, las normas administrativas se sustituyen unas por otras con mucha más facilidad que las normas de derecho civil.

El código civil está ahí desde el siglo pasado, el código penal, cuando lo vayan a modificar, en fin, levantan la voz y gritan todos los penalistas, y si tiene el código penal 600 artículos, el código civil pues no llega a los 2000, o los códigos procesales pues también tienen unas dimensiones mínimas, y además las reformas son pocas y con mucha cautela. El marco del derecho administrativo no sólo es inmenso, sino que además está sujeto a una constante movilidad. Nos falta, por consiguiente, el elemento de la codificación, también por consiguiente su estructura es movediza, estamos estudiando un sistema normativo muy móvil, muy amplio, muy disperso.

Por consiguiente, esto es una primera dificultad, y la segunda es su gran extensión, y eso hace que no podamos llegar a todas las materias que están a cargo del derecho administrativo en los planes de estudio, porque los planes de estudio de los facultades de derecho no recogen esta realidad. Son planes hechos en el siglo pasado, en el siglo XIX, y todavía el reparto de los créditos o de los espacios académicos es favorable al derecho privado, y por consiguiente no somos capaces de dar cuenta de todo el contenido de la asignatura en los dos cursos a los que le dedicamos. Así que dan por fuera importantes materias, como es el derecho administrativo económico, la inteligencia administrativa en los servicios sociales, la cultura, la sanidad, la educación, la seguridad ciudadana, o incluso el medio ambiente, un tema tan fundamental que está a cargo básicamente del derecho administrativo, pues no podemos dar cuenta de él como quisiéramos, porque no tenemos espacio dentro de los planes de estudio de las facultades de derecho.

Supongo que todos los profesores dirán que su materia es muy importante, pero la suya también lo es, ¿no? Por lo que acabas de decir, además, que cubre un ámbito tan inmenso. Todos decimos que es la más importante en nuestra disciplina, y claro, pues yo me lo creo, yo creo que otros no tienen la misma sensación, la misma fe. Yo la verdad creo que es una asignatura muy importante, y ciertamente lo es para la vida política, por ejemplo, puesto que como hay algunos que son capaces de dedicarse a la vida política sin el conocimiento del Estado y de sus reglas, ¿no? Yo creo que es una, en fin, la actividad política es una actividad noble, sin duda, al menos en principio, y realmente los que se dedican a la vida política debían de tener conocimientos de ese Estado, de su historia, de cómo se ha ido gestando, de cómo funcionan otros Estados a todos los niveles, para poder transitar con decoro y con seguridad por la vida política.

Además, yo creo que hay que tener en cuenta que el derecho a iniciativa también es fundamental para el trabajo en el sector público, es decir, los que trabajan en el sector público, evidentemente, se dedican su vida a las múltiples administraciones que rigen nuestras vidas y que nos cuestan nuestro dinero, como son eso, decía antes, los 9.000 municipios, o las 50 provincias, o las 17 comunidades autónomas, o la Administración del Estado, y los múltiples organismos independientes o no independientes, organismos autónomos que dependen de

todas estas administraciones territoriales, pues efectivamente los que se van a dedicar al sector público necesitan un conocimiento del derecho a iniciativa, no hay que olvidar que hay dos millones de funcionarios, por consiguiente, todos estos, incluso, para cuando quieren ingresar en este sector, en estos organismos, normalmente les exigen unos conocimientos de derecho a iniciativa, y por último, en la abogacía, en la abogacía, el derecho a iniciativa se controla, el buen funcionamiento de esas reglas que rigen las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, se controla a través de una justicia especial, que es la justicia contencioso-administrativa, es una rama dentro de la Administración de Justicia, y que al menos, a nivel del Tribunal Supremo, da el mayor número de recursos, hay que tener en cuenta que antes de la reforma última del Tribunal Supremo había seis salas, de las cuales tres se dedicaban a la justicia administrativa, al contencioso-administrativo, eso da idea de la importancia del número de pleitos de recursos, por consiguiente, resumo diciendo que, en fin, para dedicarse a la vida política, o para dedicarse, o para ingresar en el sector público, trabajar en las Administraciones Públicas, que son las que, a veces, desgraciadamente, son las únicas que ofrecen trabajo, o para dedicarse limpiamente a la profesión de abogado, desde luego hay que estar bien dotado de conocimientos y de experiencias en el campo del Derecho Público, que es, básicamente, el Derecho Administrativo. Realmente creo que ha quedado clarísimo de la importancia de esta materia. Profesor Parada, entonces, los alumnos, a la hora de estudiar esta amplísima disciplina, ¿qué bibliografía deben manejar?, ¿tienen unidades didácticas?, ¿podría contarnos un poquito sobre esto? Bueno, yo creo, y así lo digo en el programa, que en unas páginas introductorias a esta asignatura, que recomiendo que lo lean, pues yo creo que el mejor manual es el que uno mismo se hace, es decir, que lo lógico es que si tuviéramos, en fin, el buen universitario, el modelo ideal, es el que se coge varios libros, y que con esos libros, él mismo, y con unas leyes o códigos básicos, fabrica su propio tema, su propio capítulo, es decir, va respondiendo a las preguntas de un determinado programa.

Eso es la forma más racional e ideal de estudio. Y desde luego, yo creo que, en fin, no debemos nunca recomendar un solo libro, hay que recomendar varios libros, y recomendar la afición a los libros, porque al final un abogado, un jurista, que si es que realmente quiere tener un cierto nivel, se hace leyendo varios libros, varias opiniones, y además se hace también haciendo una pequeña biblioteca y cuidándola, y cuidándola, en fin, no vamos a ninguna parte con esto de los alumnos de libro único, de apuntes, de fotocopias, todo esto, pues realmente da unos niveles de universidad muy bajos. Por consiguiente, insisto que primero quisiera dejar ese mensaje de que la mejor es hacerse las propias contestaciones, las propias lecciones, uno mismo manejando diversos materiales.

Pero en fin, esto es un poco inalcanzable, yo lo comprendo, y entonces hay que, estamos un poco obligados a recomendar libros, a señalar libros. Yo soy autor de un libro de Derecho Administrativo, en fin, que ya va por varias ediciones, que es conocido, y que no voy a insistir en que se cita en el programa, ya ese programa me remito. Pero quiero decirle que, quiero decir que en general, en la parte general de Derecho Administrativo, no sólo se puede aprender y aprobar por este libro, sino por muchos otros buenos libros que hay de parte general de

Derecho Administrativo.

Por ejemplo, el libro, un magnífico libro del profesor García Enterría, el del profesor Juan Santa María, el profesor Garrido Falla, otro magnífico manual. Es decir que, en general, hay buenos libros de parte general de Derecho Administrativo. Los siguientes alumnos pueden escoger el que crean que les resulte mejor, aunque yo siempre pretendo, en fin, creo que deben de tener a su disposición varios libros, hacer una biblioteca, no sólo en estas asignaturas, sino en todas las demás, y desde luego acostumbrarse a hacer, a preparar ellos mismos, manejando distintas fuentes, unas contestaciones o unos temas.

Después, también creo que es importante, en el manejo, en el estudio de una asignatura jurídica, el manejo de los textos legales, los textos legales sobre los que se construyen esos libros. Es decir, lo mismo que en Derecho Civil, es conveniente leer también el Código Civil o Derecho Penal. El Código Penal, aquí, las grandes leyes de Derecho Administrativo deben de ser tenidas también en cuenta.

Y bueno, sobre eso también hay colecciones de leyes básicas de Derecho Administrativo. En fin, unos profesores de la UNED, pues hemos editado de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo, hemos hecho un código de Derecho Público, que lleva mi nombre, pero yo soy el director, hemos hecho entre cuatro, que trata de responder o reunir las leyes básicas, tanto de Derecho Constitucional como de Derecho Administrativo. Ese, pues, sirve, ese código de Derecho Público, que también se cita en el programa, sí puede servir para eso, pero hay otras alternativas.

O sea, que los alumnos pueden también comprar o leyes sueltas, o otras colecciones de legislación administrativa, como la del profesor Santa María, o de otros autores, que por ahí vamos, pero esto no es, esto es un tema menor. Otro punto interesante y que seguro están esperando escuchar sus alumnos, es la estructura del examen. Pues la estructura del examen es la tradicional en esta asignatura, en esta asignatura y en este curso, porque después, en el segundo curso se ha variado, que es poner tres preguntas más bien generales, no muy concretas, y bueno, y dejar a los alumnos el mayor tiempo posible para que las respondan por escrito.

Es decir, que nosotros no tenemos un sistema de exámenes de textos, de preguntas y respuestas, y tampoco, de momento, en esta asignatura se ha pasado a un sistema de preguntas abreviadas, o preguntas de síntesis, como se hace, sin embargo, en el segundo curso de esta asignatura, porque así lo decidieron los profesores que la tienen a su cargo. O sea, que aquí seguimos con el sistema de tres preguntas, más o menos generales, que se pueden responder por cualquiera de los libros que he citado. Y ya para finalizar, profesor Parada, una última cuestión, no tanto, no tan académica, pero sí que puede tener interés también a los alumnos, es saber qué profesores están dedicados en esta materia de Derecho Administrativo y también si sabemos las guardias y cuándo pueden entrar en contacto con ellos.

Pues como profesor, en el primer curso va a ser coordinador de este curso el profesor titular Jesús Prieto de Pedro, que ya lo ha sido en el curso pasado, y le van a colaborar con él unos profesores del área de Derecho Administrativo, que son la profesora Carmen Vila, profesora titular, los profesores ayudantes Ramón Pais y Carmen Fernández, y asimismo están adscritos a este curso, primero Derecho Administrativo, dos profesores asociados, dos magistrados en este caso, los señores Manuel Trenzado y José Cirio Ruiz Lanzuela, y esos son más o menos la nómina de los que van a ocuparse del Derecho Administrativo 1. Pues ya nada más, muchísimas gracias profesor Parada Vázquez por esta intervención suya, primera en Derecho Administrativo 1. Muchas gracias a ti, buenas noches. En este curso se termina el estudio del Derecho Penal, el titular de esta asignatura don Alfonso Serrano Gómez, en su intervención se centrará en una de las materias importantes que se tratan este año, como son los delitos contra las personas, y más concretamente contra la vida humana, como el parricidio y el asesinato. Les dejamos con el profesor Serrano.