

LA AUTONOMÍA DIDÁCTICA DEL DERECHO FINANCIERO Y LOS PROBLEMAS DE SU ENSEÑANZA EN LOS PLANES DE ESTUDIO EN ESPAÑA

JUAN ZORNOZA PÉREZ

Es claro que la aparición en los planes de estudios del Derecho Financiero como disciplina jurídica no puede ser explicada por simples razones de utilidad práctica, como una de tantas manifestaciones del proceso de diversificación científica y especialización que caracteriza nuestra época¹. Así lo pone de manifiesto, por la riqueza de las argumentaciones desplegadas en orden a la afirmación de una autonomía didáctica que aparecía como consecuencia insoslayable de la autonomía científica de nuestra disciplina, el largo y trabajoso proceso que condujo al reconocimiento académico del Derecho Financiero como disciplina independiente, desde que en 1945 SAINZ DE BUJANDA abogara a favor de

la creación, en nuestras facultades de Derecho, de una cátedra cuya misión específica consistiera en el estudio de los problemas jurídico-financieros².

1. El lugar del Derecho Financiero en los planes de estudios de las facultades de Derecho

El reconocimiento oficial del Derecho Financiero como disciplina jurídica, que se produjo por primera vez en la Orden de 13 de agosto de 1965, por la que se aprobó el plan de estudios especial para las facultades de Derecho de las Universidades de Sevilla y Valencia³, se consolidaría con el desdoblamiento de las antiguas cátedras de Economía Política y Hacienda Pública, a través de la Orden de 29 de diciembre de 1970. Pero la creación de las correspondientes cátedras de Derecho Financiero no fue seguida del paralelo reconocimiento formal de nuestra disciplina en los planes de estudios, a los que se incorporaría, al menos en un primer momento, por la vía de hecho y en medida desigual en los distintos centros.

1. En este sentido F. SAINZ DE BUJANDA, "El valor formativo", cit., p. 109.

2. Cfr. F. SAINZ DE BUJANDA, "Concepto y contenido del Derecho Financiero", *Revista de Derecho Privado*, n.º 336, 1945, p. 163; describe ese proceso, con cita de trabajos fundamentales para su seguimiento, C. PALAO TABOADA, *La enseñanza del Derecho Financiero*, cit., pp. 202 y ss.

3. Cfr., respecto de dicha orden, F. VICENTE-ARCHE, "El Derecho Financiero se incorpora", cit., pp. 623 y ss.

En efecto, al desdoblarse la antigua cátedra, que impartía sus enseñanzas en tres cursos de licenciatura, hubiera sido necesaria una modificación paralela y expresa de los planes de estudios correspondientes, con el fin de proceder a una nueva asignación de responsabilidades entre las dos nuevas cátedras creadas por la Orden de 1970. Al no operarse de ese modo, en ausencia de disposición expresa, terminarán por producirse resultados dispares en las distintas facultades en razón de quienes eran, en el momento de producirse el desdoblamiento, los titulares o encargados de la antigua asignatura, o de quienes fueran en los momentos fundacionales de cada nueva facultad los responsables de cada una de las disciplinas resultantes⁴.

Y pese al unánime reconocimiento de la autonomía didáctica del Derecho Financiero, que se produce incluso por parte de autores que le niegan la autonomía científica⁵, los dispares resultados del proceso aludido siguieron condicionando la enseñanza de nuestra disciplina.

Por lo que ahora nos interesa, dentro de las directrices elaboradas por el citado grupo de trabajo, los contenidos propios del Derecho Financiero y Tributario merecieron una doble

mención. Por un lado, entre las materias troncales del primer ciclo, en que, tras la enumeración de una serie de materias básicas, se aludía como materia específica a un “Derecho Público Patrimonial y Financiero”, cuya enseñanza se adscribía a las áreas del conocimiento de Derecho Administrativo y Derecho Financiero y Tributario y cuyo heterogéneo contenido incluía: “El dominio público. La propiedad comunal y vecinal. El patrimonio privado de la Administración, La acción administrativa sobre la propiedad privada. La expropiación forzosa. Las responsabilidades patrimoniales de la Administración. La financiación pública. Los ingresos y gastos. El presupuesto. Principios del Derecho Tributario”. Y por otro lado, en el segundo ciclo, en que se incluía como materia teórica un “Derecho Tributario”, adscrito en exclusiva a nuestra área de conocimiento y cuyo contenido comprendía, únicamente: “El sistema impositivo del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales”.

No es ya el momento de realizar un análisis de las propuestas del repetido Grupo de Trabajo, que adolecían de defectos de cierta importancia y fueron objeto de duras críticas⁶; críticas en parte debidas a las deficiencias que el Informe realizado pre-

4. A ello se refiere PALAO TABOADA, C. “La enseñanza...”, cit., p. 205.

5. Según lo señalaba RODRÍGUEZ BEREJO, A. “Introducción...”, cit., p. 124.

6. En primer lugar, porque resulta muy cuestionable la propia existencia de la materia denominada “Derecho Patrimonial Público y Financiero”, que en absoluto responde a la previa existencia de una rama del Derecho Público dotada de principios específicos que pudieran infundir a su contenido una cierta coherencia interna. De ahí que su contenido no fuera más que una mera yuxtaposición de institutos jurídicos que nada tienen en común, como es patente, por ejemplo, si consideramos las relaciones entre el dominio público o la propiedad comunal y el régimen jurídico del Presupuesto. Ello fue convenientemente destacado en las críticas formuladas por los estudiosos del Derecho Financiero, en orden a destacar la conveniencia de separar las materias propias del Derecho Patrimonial (que son materias específicas del Derecho Administrativo) y las materias correspondientes al Derecho Financiero –en línea con el pronunciamiento de la Junta Directiva de la Asociación de Profesores de Derecho Financiero– por entender que, sin perjuicio de la íntima conexión de las distintas ramas del Derecho Público entre sí, resulta completamente

sentaba desde el punto de vista puramente informativo, que hacían difícil un juicio de conjunto sobre unas enseñanzas que, tal y como se proyectaban, resultaban escasamente articuladas y coherentes, presentaban lagunas sensibles y no ofrecían continuidad alguna para su seguimiento.

Pero, como indicábamos, no es preciso ya, afortunadamente, continuar el análisis de tales propuestas, superadas por el Real Decreto 1424/1900, de 26 de octubre, por el que estableció el título universitario oficial de Licenciado en Derecho y las directrices generales propias de los planes de estudios conducentes a la obtención de aquél, y en el que se asignó a las enseñanzas de nuestra disciplina un papel bien distinto y más adecuado a su importancia actual, al configurarse como materia troncal de segundo ciclo un Derecho Financiero y Tributario al que se asignan un total de catorce créditos y cuyo contenido se describe por referencia a “La financiación pública. Derecho Presupuestario. Derecho Tributario. Derecho de los gastos públicos”. Atribuyéndose las enseñanzas correspondientes, de forma exclusiva, a nuestra área de conocimiento.

A la vista de las consideraciones que hemos realizado con anterioridad en este es-

crito, no podemos considerar satisfactoria la descripción que el citado Real Decreto realiza de los contenidos de nuestra disciplina, aunque ello no debe resultar excesivamente preocupante, dado el escaso valor que esa descripción de los contenidos de las materias troncales ha de tener en la ordenación de las correspondientes enseñanzas, según resulta de lo dispuesto en el Real Decreto 1497/1987, de 27 de noviembre, por el que se establecieron directrices generales comunes de los planes de estudios de los títulos universitarios de carácter oficial. En efecto, la “somera descripción” de los contenidos de las materias troncales que, según el artículo 8.1.6 del citado Real Decreto 1497/1987, han de realizar las directrices generales propias de cada título, no pasa de tener un valor puramente informativo para la estructuración de los concretos planes de estudio, en los que también deberá incluirse una breve descripción de las distintas materias que no puede considerarse, ni muchos menos, vinculante de los contenidos científicos concretos a impartir en cada disciplina.

En efecto, como hemos señalado con anterioridad, empleando las palabras de SAINZ DE BUJANDA, “El Programa de una disciplina ha de constituir la expresión ar-

injustificado desde el punto de vista científico conectar un sector de la parte especial del Derecho Administrativo con el Derecho Financiero (Cfr., las observaciones del Departamento de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Complutense de Madrid en Consejo de Universidades. “Reforma de las enseñanzas”, cit., pp. 565 y ss.). Junto a ello, en segundo lugar, tales críticas se dirigían a la descripción de los contenidos propiamente jurídico-financieros de esa singular materia, en la que si bien se aludía inicialmente a las dos grandes vertientes de la actividad financiera: los ingresos y gastos, con posterioridad, incurriendo en un desenfoque metodológico contra el que se ha prevenido desde hace tiempo en la doctrina (cfr. CALVO ORTEGA. “Consideraciones sobre los presupuestos”, cit., p. 137), se mencionaban únicamente los “principios del Derecho Tributario”, con lo que parecía identificarse el Derecho Financiero con una de sus ramas, el Derecho Tributario, cuyos principios propios se pretendería extender, con validez general, al tronco común y que era, además, el único sector al que se dedicaba la materia colocada en el segundo ciclo, cuyo contenido parecía responder exclusivamente, por otro lado, al de la Parte especial de esa rama del Derecho Financiero.

ticulada y sintética de todos los problemas fundamentales que esa parte de la ciencia esté llamada a desarrollar y a resolver. En él debe reflejarse, con la mayor claridad, el criterio ordenador de toda la problemática que permita al estudioso situar cada tema dentro del sistema de conceptos adoptado por el autor⁷; y por ello, ese Programa no requerirá sino de algunas adaptaciones para responder a los contenidos asignados a las diversas materias, troncales y no troncales, obligatorias u optativas, descritas en los planes de estudios de las diversas titulaciones oficiales que se imparten en nuestras universidades y, en concreto, en la Universidad Carlos III de Madrid.

2. Algunos problemas en la enseñanza del Derecho Financiero y Tributario

No obstante, es claro que la estructura de los nuevos planes de estudios, fruto de una reforma todavía en curso y que difícilmente podrá darse por cerrada dado el carácter flexible y, en cierto modo, abierto de los mismos, ha de condicionar la enseñanza de las distintas disciplinas en ellos incluidas y, en particular, del Derecho Financiero y Tributario.

Por ello, quizás hubiera sido deseable que dicha reforma hubiera ido precedida de las necesarias reflexiones sobre el controvertido papel de la institución universitaria y, dentro de él, sobre la misión que han de cumplir las facultades de Derecho, a las que el preámbulo del Decreto de 7 de julio de 1944, recuperando expresiones clásicas,

asignaba como “función eterna y actual” la de hacer “quellos omes sepan vivir bien e ordenadamente según el placer de Dios” y que las leyes sean promulgadas, interpretadas y cumplidas “a servicio de Dios e procomunal de las gentes”, a través de los cometidos de “la enseñanza de la ciencia del Derecho, el cultivo de la investigación científica y la habilitación de sus alumnos para el ejercicio profesional” a que se refería el artículo primero.

Posiblemente no sería difícil encontrar un cierto nivel de acuerdo sobre la atribución a los centros universitarios de las tres funciones inherentes a dichos cometidos, a saber: transmisión de conocimientos científicos, preparación profesional, y desarrollo de la investigación; aunque ese nivel de acuerdo sería, sin duda, mucho menor a la hora de establecer cuál es el método idóneo para esa enseñanza, qué tipo de preparación profesional ha de proporcionarse y cómo fomentar el desarrollo de esa investigación.

Generalmente, la respuesta a tales preguntas parte de un análisis de las causas de la ya tónica crisis de la universidad, diagnosticadas con tanta reiteración como escasamente corregidas, y que en última instancia terminan por reducirse a los consabidos problemas de escasez de medios personales y materiales, a la masificación y escasa conciencia profesional del alumnado y, finalmente, a su escasa apertura al entorno social, traducida en una cierta incapacidad para dar respuesta a las demandas de formación profesionales y transmisión de cultura que desde dicho entorno se le formulan⁸.

7. Cfr. F. SAINZ DE BUJANDA, “La enseñanza..” cit. p. 27.

8. Para dicho diagnóstico cfr., entre otros, A. LATORRE, *Universidad y Sociedad*, Ariel, Barcelona 1961; A. DE MIGUEL, “Diagnóstico de la Universidad”, Guadarrama, Madrid, 1973; J.L. LÓPEZ

Sin embargo, a los efectos de este escrito, consideramos preferible prescindir de ese tipo de reflexiones, sin duda de interés pero que no están relacionadas de manera directa con el objeto de nuestra exposición y, probablemente, terminarían por resultar en exceso retóricas a la vista de que el modelo de universidad en el que hemos de operar, el de una universidad que ha multiplicado constantemente sus centros y el número de alumnos, sin que sus recursos hayan evolucionado, como sería necesario, al mismo o superior ritmo, es ya difícilmente reversible. Y no sólo retóricas, sino seguramente innecesarias, dado que la reciente creación de la Universidad Carlos III permite contar, por lo menos en los momentos actuales, con los recursos necesarios para atender a las tareas docentes que nos son propias sin los agobios de la masificación, lo que abre nuevas perspectivas para la implantación efectiva de sistemas de trabajo largamente reclamados y que esos condicionantes objetivos a que antes se hacía referencia parecía hacer inviables.

Nos centraremos, por ello, en el análisis de las cuestiones enunciadas desde la limitada perspectiva de la enseñanza del Derecho Financiero y Tributario que, como es natural, participa de los problemas generales del conjunto de las enseñanzas jurídicas; dando por supuesta la habitual crítica al marco institucional en que hemos de ope-

rar, resultante tanto de la carencia de una auténtica política universitaria como de la inhibición de los diversos sectores sociales que, desde muy distintas posiciones y con distinto grado de efectividad, podían haber contribuido a impulsarla y que, insistimos, no parece ser aplicable –al menos en todos sus términos– en los momentos actuales a la Universidad Carlos III, aunque sólo sea por lo reciente de su creación.

Será preciso, en consecuencia, referirnos a una crisis más próxima al objeto de este escrito y sobre la que existe un similar nivel de conciencia, al menos en los últimos tiempos, en que –con motivo de la comentada reforma de los planes de estudios– menudean las jornadas, seminarios y publicaciones orientados a la reflexión sobre los problemas actuales de la enseñanza del Derecho en España⁹; para intentar algunas consideraciones que, por elementales, nos obligarán a incidir en algunos tópicos que constituyen, sin embargo, el inevitable eje de la discusión.

En este sentido, no es infrecuente que al abordar los problemas de la enseñanza del Derecho se arranque de la discusión sobre el “producto” final que la sociedad o el mercado demandan de las facultades jurídicas, para propugnar diversos modelos de enseñanza que potencien una función cultural o profesional, la formación de un determinado tipo de profesionales, etc.¹⁰. Y no cabe

ARANGUREN, “El futuro de la Universidad y otras polémicas”, Taurus, Madrid, 1973; París, C. “La Universidad española actual; posibilidades y frustraciones”, Edicusa, Madrid, 1974.

9. La bibliografía fundamental ha sido recogida por A. PÉREZ LUÑO, “La filosofía del derecho y la formación de los juristas”, en *Sistemas* n.º 49, 1982, pp. 89 ss.; algunas referencias posteriores proporciona J.R. CAPELLA, “La crisis actual de la enseñanza del Derecho en España”, en AA. VV. “La enseñanza del Derecho”, cit., pp. 23 ss.; y, como obra más reciente, ha de mencionarse AA. VV. “La enseñanza del Derecho en España”, cit., *passim*.

10. Para un análisis de las posibles alternativas cfr. AA. VV. “La enseñanza del Derecho en España” cit., pp. 12-13; y CAPELLA, “La crisis actual”, cit., pp. 25-6 y 34 y ss.

duda de que decidir hasta qué punto debe desplegarse la enseñanza al futuro ejercicio profesional o, por el contrario, suministrar una formación principalmente abstracta o teórica a los alumnos es un cuestión crucial de la enseñanza del Derecho¹¹; pero ese tipo de planteamiento cierra más que abre la discusión, porque atiende a las peculiaridades actuales de las denominadas “profesiones jurídicas”, sin parar mientes en que acaso ese “universo de profesiones” al que se pretende amoldar la enseñanza del Derecho sea tan disfuncional como las mismas enseñanzas que se pretende reformar¹².

Y algo de eso puede observarse si consideramos la escasa importancia que hasta el momento han tenido los asuntos relacionados con el Derecho Financiero y Tributario en la práctica profesional de los licenciados en Derecho y, en particular de los abogados, un fenómeno que se ha puesto de manifiesto en otros países en los que la formación de los juristas ha estado inspirada en el denominado *Justizjurist* o jurista cuya actividad gira en torno a los Tribunales ordinarios¹³. Porque ese modelo de formación, basada esencialmente en los Derechos Civil y Penal y en sus respectivos ordenamientos proce-

sales, a los que recientemente comienza a añadirse el Derecho Administrativo, es causa del abandono de un tipo de asuntos –entre los que cuentan los relacionados con nuestra disciplina– que tienden a presentarse como escasamente relevantes desde el punto de vista jurídico y a los que, en consecuencia, no ha de prestarse más que una atención marginal.

Pero a este tipo de causas, denunciadas hace años por GARCÍA DE ENTERRÍA¹⁴ y relacionadas con un excesivo predominio de las enseñanzas del Derecho Privado, que no se corresponde con la sociedad de nuestro tiempo, que no es ni quiere ser autónoma, sino que está vertebrada en sus estructuras por los esquemas impuestos y queridos por el Estado, han de sumarse otras más específicas, relacionadas con una pretendida falta de juridicidad del Derecho Financiero y Tributario y que son perceptibles, con más intensidad que nunca, en los momentos actuales.

En efecto, nuestras facultades de Derecho han formado generaciones y generaciones de licenciados en la idea de que la legislación de la Hacienda Pública era un mero apéndice de las disciplinas económicas y contables

11. Cfr. PALAO TABOADA, C. “La enseñanza del Derecho Financiero...”, cit., p. 207.

12. Cfr. CAPELLA, J.R. “La crisis actual de la enseñanza...”, cit., p. 25.

13. Cfr. las opiniones de LANG, J. “Das Steurrecht asl Fach einer rechtswissenschaftlichen Ausbildung”, *Steuer und Wirtschaft* 1976, pp. 76 ss.; y la visión de AULT, H. “Lehre und Forschung im Steurrecht in den USA”, *Steuer und Wirtschaft* 1975, pp. 174 ss., por referencia a la situación de Estados Unidos; y las consideraciones que realiza PALAO TABOADA, C. Op. ult. cit., pp. 205 ss.

14. Cfr. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. “Reflexiones sobre los estudios de Derecho”, *Revista de Educación* n.º 5, 1952, pp. 143 ss.; trabajo que originó una polémica en la que, entre otros, participaron VALLET DE GOYTISOLO, J., con la carta abierta dirigida a la citada Revista, publicada en su n.º 7, 1953, con el título “Juristas libres, juristas de Estado y los estudios de Derecho”; GUASP, J. “Nuevas reflexiones sobre los estudios de Derecho”, artículo publicado en el n.º 8 de la misma Revista y año; y GARRIDO FALLA, F. “Una polémica sobre la enseñanza del Derecho”, en *RAP* n.º 10, 1953.

a las que correspondía su verdadero tratamiento científico. Y ese prejuicio, de algún modo explicable por las características del proceso conducente al reconocimiento académico de nuestra disciplina, ha provocado cierto rechazo, por parte de los juristas, de un sector del ordenamiento para cuya comprensión –dado el efecto de juridicidad que se le achaca– se creían necesarios conocimientos previos de economía y contabilidad y cuyos estudios quedan abandonados, en el mejor de los casos, a los profesionales de otras disciplinas económicas y contables de las que el Derecho Financiero y Tributario se considera un mero apéndice¹⁵.

Ese fenómeno, que lejos de corregirse parece haberse acentuado en los últimos tiempos, como ponen de manifiesto en cierto modo algunas de las directrices generales aprobadas en el proceso de reforma de los planes de estudios¹⁶ y los propios Planes de Estudios que la Universidad Carlos III, ha presentado a la homologación del Consejo de Universidades, es perfectamente visible para cualquier observador mínimamente neutral de la práctica cotidiana del Derecho Financiero y Tributario, abandonada en buena medida en manos de profesionales carentes de la necesaria formación jurídica, incluso en la ámbito del ejercicio de la función pública tradicionalmente encomendada

en las áreas relacionadas con la Hacienda a prestigiosos cuerpos de funcionarios, de formación prevalentemente jurídica, que han visto cambiar radicalmente su composición, entre otros factores, por haberse incrementado en los correspondientes procesos de selección al peso relativo de las disciplinas económicas y contables.

Y a nadie escapan las perniciosas consecuencias de dicho proceso, perceptibles en la pérdida de calidad de una Administración Financiera en constante reforma pero aún por reformar, en el escaso empleo de determinados mecanismos de defensa jurídica de los contribuyentes pese al notable incremento de la litigiosidad en esta área, etc., dado que el sector del ordenamiento que nos ocupa, transformado también en un Derecho de masas, condiciona de algún modo la vida económica de todos los ciudadanos. De ahí que el reto a que han de responder los juristas en orden a la implantación práctica y efectiva en esta área de las exigencias del Estado de Derecho sea, sobre todo, un reto para nuestras facultades¹⁷ y para las autoridades rectoras, que han de elaborar planes de estudios que hagan posible dotar a sus estudiantes de los conocimientos básicos, materiales e instrumentales, de que precisa el jurista de nuestros días; un reto para la enseñanza del Derecho Financiero, que ha

15. Cfr. en este sentido FERRERO LAPATZA, J.J. en AAVV. "La enseñanza del Derecho en España", cit., pp. 120-121.

16. En concreto, las propias de los planes de estudios conducentes al título de Diplomado en Gestión y Administración Pública, aprobadas por el Real Decreto 1426/1990, en que, como indicábamos en el texto, los contenidos propios del Derecho Financiero se describen con términos propios de la Economía Financiera y sus enseñanzas se atribuyen conjuntamente a nuestra área de conocimiento y las de Economía Financiera y Contabilidad, Economía Aplicada y Fundamentos del Análisis Económico.

17. Cfr. FERRERO LAPATZA, J.J. en AAVV. "La enseñanza del Derecho en España", cit., pp. 120-121.

de resaltar los elementos jurídicos presentes en la actividad financiera del Estado y las profundas conexiones de sentido que el estudio de nuestra disciplina, en particular del Derecho Tributario, impone con numerosas instituciones y figuras jurídicas procedentes de otras ramas del Derecho, para destacar su innegable valor formativo¹⁸.

Proporcionar una enseñanza adecuada a tales efectos no es, sin embargo, tarea fácil, porque al tiempo que se destaca la juridicidad de nuestra disciplina, en el sentido que ha quedado expuesto, han de superarse los esquemas de un “positivismo legalista” ya muerto teóricamente pero que “parece seguir ganando en nuestras aulas batallas después de muerto”¹⁹. En efecto, a la pervivencia de esa especie de normativismo pretérito, de corte legalista, que menoscaba los aspectos históricos, sociológicos o económicos de la realidad jurídica, parece deberse en cierta medida²⁰ la obsesión por una enseñanza memorística, a la que no interesan los problemas por resolver, sino los temas por aprender, ajena a la realidad económica y social sobre la que inciden las normas, obsesionada por el examen y aferrada a un método excesivamente formal y conceptualista.

Ese tipo de concepciones de carácter formalista alcanzaron también un elevado nivel de difusión en el Derecho Financiero y Tributario, pero más por razones circuns-

tanciales, al ser utilizadas como instrumentos teóricos en defensa de su autonomía y separación respecto de la Ciencia de la Hacienda, que por motivos profundos, anclados en una determinada concepción del Derecho, de su esencia y función²¹. De ahí que, una vez superada esa necesidad de autoafirmación y consolidada la autonomía científica y didáctica de nuestra disciplina, haya de perderse, en gran medida, el inicial recelo frente a la contaminación con los conocimientos limítrofes, porque la Hacienda Pública es un campo de estudios típicamente interdisciplinario y un método adecuado para su conocimiento jurídico –un método que pretenda explicar el sentido de las leyes e instituciones, reduciéndolas a sistema– no puede prescindir de los datos económicos, históricos, sociológicos, etc. que sirvan a este fin²².

Ahora bien, el manejo de tales datos no implica abandonar el método jurídico, sino entenderlo en un sentido diverso, alejado de un formalismo y un positivismo tan extremos como superados por las modernas corrientes metodológicas, que tienden a resaltar cómo la adopción de un método rigurosamente jurídico no tiene por qué suponer una visión formalista, reducida al puro análisis lógico-abstracto y que prescinda de la consideración de otros elementos formales externos a la norma. Antes al contrario,

18. Destacado, con base en esas conexiones con instituciones procedentes de otros sectores del ordenamiento, por F. SAINZ DE BUJANDA, “El valor formativo...”, cit., pp. 94 ss.; y por PALAO TABOADA, C. “La enseñanza del Derecho Financiero...”, cit., pp. 208-209.

19. Cfr. OLLERO, A. “Interpretación del derecho y positivismo legalista”, Edersa, Madrid 1982, pp. 267 y 274.

20. Esa es la explicación de OLLERO, A. Op. ult. Cit, pp. 271 ss.

21. Cfr., con mayores referencias, RODRÍGUEZ BEREJO, A. “Introducción...”, cit, pp. 382 ss.; y PALAO TABOADA, C. “La enseñanza del Derecho Financiero...”, cit., p. 213.

22. Cfr, PALAO TABOADA, C, Op. loc. ult. cit.

como escribía RODRÍGUEZ BEREJO²³, el estudio del Derecho Financiero y Tributario no puede hacerse abstrayéndose de su justificación, es decir, de la relevancia del fin de las normas y de los intereses jurídicamente protegidos por ellas, lo que obliga a tener siempre presentes en la interpretación y aplicación de las normas los principios propios de este sector del ordenamiento, incorporando al análisis jurídico los aspectos políticos, económicos, históricos, etc. del fenómeno financiero.

Y tales concepciones se han visto, indudablemente, consolidadas tras la aprobación de la Constitución de 1978, que se inscribe en una línea de renovación jurídica en que se viene moviendo el Derecho europeo hace ya bastantes años, al dar entrada a toda una concepción sustancialista cuyo punto de penetración se ha encontrado en los principios generales del Derecho, expresión desde luego de una justicia material, pero especificada técnicamente en función de los problemas jurídicos concretos. En este sentido, no pueden olvidarse las importantes consecuencias metodológicas de la aprobación de la Constitución, en particular respecto del Derecho Financiero, al confirmar la necesidad de la incorporación al razonamiento jurídico de los principios generales y, específicamente, de los principios de justicia financiera, reconocidos por la norma fundamental como instancias plenamente vinculantes desde el punto de

vista jurídico y que constituyen un elemento indispensable para el pleno conocimiento de la voluntad normativa²⁴.

Esa es, además la única metodología coherente con las posiciones que en otros lugares de este escrito se han defendido respecto de los diversos problemas de la elaboración dogmática del Derecho Financiero y, por lo mismo, la metodología más adecuada si la universidad, por encima incluso de la preparación y habilitación para el ejercicio profesional, ha de transmitir conocimientos científicos; esto es, si por encima de las enseñanzas predominantemente técnicas que determinados sectores reclaman, la Universidad ha de proporcionar una auténtica formación jurídica, que permita un conocimiento teórico y práctico del derecho pero, sobre todo, suministre las claves del razonamiento jurídico, haciendo del estudiante una persona capaz de “pensar en derecho”, de valorar y de resolver las diversas cuestiones implicadas en la creación, aplicación y análisis científico del ordenamiento jurídico.

Ese proceso de transmisión de conocimientos científicos está directamente relacionado con los problemas de su previa adquisición, esto es, con los problemas de la investigación, que como misión universitaria está íntimamente ligada con la enseñanza son indisociables y se dotan recíprocamente de sentido cuando son ejercidas en el ámbito universitario²⁵.

23. Cfr. RODRÍGUEZ BEREJO, A. “Introducción...”, cit., p. 387.

24. Vid. al respecto las consideraciones metodológicas de MARTÍN QUERALT, J. “La Constitución española...”, cit., p. 119 ss, en especial pp. 128 ss.

25. Cfr., en este sentido el informe OCDE. “Políticas nacionales de la ciencia. España” Servicio de Publicaciones del Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid 1971, p. 38; y los comentarios de PARÍS, C. “La Universidad española...”, cit., p. 167; recientemente NIETO, A. “La tribu...”, cit., que después de afirmar provocadoramente la incompatibilidad de ambas tareas (p. 46), reflexiona lúcida y acertadamente sobre las relaciones de complementariedad entre las mismas (pp. 117 ss.).

No obstante esa evidente relación de complementariedad, articular la conexión o relación institucional entre enseñanza e investigación en el ámbito universitario no ha sido tarea fácil en el pasado, ni lo es tampoco en el presente, cuando las exigencias de la docencia propias de un sistema educativo masificado y la burocratización de las tareas de gestión que recaen sobre el profesorado, unidos a la tradicional carencia de medios, terminan por hacer inviable esa conjugación de ambas tareas que es propia de la universidad²⁶.

Y, pese a todas las dificultades, la misión formadora de la universidad precisa de una resolución equilibrada de la tensión latente entre docencia e investigación, porque no se puede enseñar con calidad universitaria sin investigar simultáneamente, dada la dificultad de que una persona que no actúa en el mundo de la investigación “Ilegue a penetrar el espíritu científico y a dar una imagen adecuada de lo que es la ciencia como actitud humana”, transmitiendo consecuentemente a los estudiantes los hábitos problemáticos y creativos propios de la actitud del investigador universitario²⁷.

La necesidad de esa función investigadora, al servicio de una verdadera transmisión de conocimientos científicos es, además, particularmente visible en aquellos sectores del ordenamiento jurídico que, como el Derecho Financiero y Tributario, por la concurrencia de muy diversos factores, entre

los que sin duda destaca la sobreabundancia de la producción normativa, exigen de la construcción de un sistema dogmático abierto, apoyado en unos pocos principios fundamentales y sometido en lo demás a permanente contraste con una realidad normativa en constante evolución. Porque sólo sobre la base de una rigurosa investigación científica será posible la construcción de ese sistema dogmático capaz de aprehender, conocer, explicar, en forma lógica, coherente y rigurosa, el ordenamiento jurídico-financiero, sobre el que ha de asentarse la enseñanza de una ciencia, como la del Derecho Financiero, que nada ha de tener en común con las explicaciones de una legislación de Hacienda de tan larga tradición como escaso contenido científico.

Es precisa, pues, una resolución equilibrada de las relaciones entre docencia e investigación, pero si de lo que se trata es de enseñar ciencia, sencillamente “para recabar la profundidad de conocimientos, la creación de conceptos, la explicación de significados, la reelaboración de datos, la tendencia expansiva que permite rellenar lagunas, en suma, la posibilidad de elaborar un sistema”²⁸, no puede haber duda alguna de que habrá de privilegiarse entre nosotros la función investigadora, no ya para alcanzar el objetivo de proporcionar una enseñanza de calidad, sino para que esa enseñanza, en cuanto tal, sea posible.

26. Un análisis, tan lúcido como escasamente optimista, de la repercusión de factores puede verse en NIETO, A. “La tribu...”, cit., en especial pp. 48, 73, 99 ss y 117 ss.; también en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L.A. “Acerca de la enseñanza de la ciencia del Derecho Administrativo en las Facultades Universitarias”, en AAVV. “La enseñanza del Derecho” cit., pp. 166 ss.

27. Cfr. PARÍS, C. “La universidad española...”, cit., pp. 164-165.

28. Cfr. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Acerca de la enseñanza...”, cit., p. 164.

3. Los instrumentos didácticos para la enseñanza del Derecho

En 1969, el entonces Ministerio de Educación y Ciencia, en un informe en el que anunciaba la reforma educativa que había de producirse a través de la Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa, de 4 de agosto de 1970, ponía de relieve algunos de los defectos más característicos de la enseñanza, que se fundamentaba “en la clase magistral y el examen, aquélla concebida como conferencia dedicada únicamente a la transmisión de conocimientos, y éste como control de la información impartida. Unido este dato a la bajísima proporción de profesores por estudiante –proseguía el informe– se explica el peso, proporcionalmente excesivo, consagrado a la información puramente memorística y el olvido, o por lo menos la preterición, de la crítica racional aplicada al conocimiento”.

Veintisiete años nos separan de aquel informe, otras reformas de indudable alcance han seguido a la iniciada en 1970 y, sin embargo, no puede decirse que esos males oficialmente denunciados hayan desaparecido de nuestras aulas universitarias para ser sustituidos por una metodología didáctica superadora de la información memorística y repetitiva y orientada hacia la formación crítica del alumno. Pero ello no puede resultar extraño, porque probablemente las deficiencias de esa metodología docente –si así puede calificarse–, están profundamente relacionadas con la estructura misma de la institución universitaria, con sus planes de enseñanza, con las dotaciones de medios personales y materiales y otras circunstancias que, pese a la multitud de cambios resultantes de la Ley Orgánica de Reforma Universitaria, perviven todavía, en mayor o menor medida, en nuestras universidades.

