

DR 29 419

Se encuentra con nosotros el profesor titular, de Hacienda Pública, don Pablo de Diego, para explicar la oferta y demanda del gasto público. Buenas noches, profesor Pablo de Diego. Buenas noches.

El tema de esta noche ha de estudiarse por la adenda de la asignatura. ¿Cómo ha de manejarse esta adenda? Bien, efectivamente, existe, como todos ustedes saben, una adenda editada por la propia UNED, firmada por el catedrático de la asignatura, don Juan Antonio Jiménez Ullastres, para la preparación de los temas 18 y 21 del programa. El tema 18 es el tema que se refiere a la demanda y oferta del gasto público.

El tema 21 tocará aspectos de la política fiscal. Entre esta noche y la próxima emisión procuraremos hacer una breve semblanza de esta adenda. El método para su estudio debe de ser fundamentalmente analítico y de pasos cortos, procurando digerir todas aquellas proposiciones que se hagan y viendo cada problema en el marco estructural del tema.

Téngase en cuenta que son dos temas capitales para el estudio de la asignatura. Creemos, incluso, que especialmente el 21, del que hablaremos el próximo día, que nos sirven un poco a conocer el comportamiento macroeconómico de la sociedad. ¿Cómo funciona la demanda individual de bienes públicos frente a la de los bienes privados? Bien, este sería precisamente el primer problema a abordar dentro de este tema de demanda y oferta del gasto público.

Efectivamente, la pregunta está bien formulada por cuánto normalmente el sistema de bienes privados se rige por el mercado, es decir, la revelación de preferencias se hace a través del mercado. ¿Qué ocurre con los bienes públicos? Pues que no existe un mercado de bienes públicos, así estrictamente dicho. Lo que sí puede ocurrir es que los individuos revelen sus preferencias solamente a través de los sistemas de votación, puesto que realmente no se consulta al individuo, excepto en las consultas electorales, sobre su demanda de bienes públicos en temas como, por ejemplo, sanidad, como, por ejemplo, educación, como la defensa nacional o cualquier otro ejemplo de bienes públicos que a ustedes se les ocurra.

Hay que tener en cuenta que estamos hablando también de una demanda de bienes públicos que, repito, tiene el problema de la no revelación de preferencias a través del sistema de precios y que, además, incluye el problema que ustedes ya conocen del consumidor libre de cargas. Es decir, el individuo sabe que va a tener esos bienes públicos, los pague o no, digámoslo así, puesto que no se revelan por el sistema precios y, consecuentemente, va a tratar de pagar lo menos posible. Pagar siempre, entre comillas, por su consumo de bienes públicos.

Profesor de Diego, en un supuesto mercado de bienes públicos, ¿cuál es el precio a pagar por ellos? Sí, efectivamente, habría que entrecomillar en este caso la palabra precio, puesto que el precio aquí realmente, en una relación pago-apropiación, como dice la propia adenda, pues el

precio a pagar sería siempre el impuesto. Es decir, el individuo demanda bienes públicos, demanda gasto público, por tanto, y lo que él paga, de alguna forma, pues es el impuesto. Es decir, aunque ya se sabe que hay muy pocos impuestos afectados, es decir, que normalmente uno paga impuestos y no puede decir hacia qué quiere que se deriven esos impuestos, sino que simplemente revela, a través de su capacidad de pago, pues un poder económico paga ese impuesto y luego es el sector público, a través del Gobierno, quien decide en su momento a dónde se aplicaría ese impuesto.

Ese es el precio, entre comillas, en el mercado de bienes públicos. ¿Cuándo es mayor esa demanda de bienes públicos? Sí, obviamente está en relación inversa, curiosamente, con lo que estamos diciendo. Es decir, el individuo va a demandar tantos bienes públicos, o sea, mayor cantidad de bienes públicos, cuando primero sea, en principio, el mismo.

Luego, que él vea que su parte de financiación, es decir, la parte que él dedica a sus impuestos, pues es menor y que tenga una sensación psicológica de menor presión fiscal, de menor presión contributiva. Téngase en cuenta que existe una resistencia fiscal del individuo, que se llega, para algunos autores, al agotamiento fiscal y que, por tanto, el individuo tiende, de alguna forma, a pedir que se le den menos impuestos, pero también tiende, lógicamente, a demandar mayores servicios públicos, mayor gasto público. Además, será mayor la demanda de gasto público cuanto más elevada sea la percepción, digamos, de los beneficios que el individuo recibe de ese gasto público.

Es decir, cuanto más elevada sea su percepción de aquellos bienes públicos, pues sanidad, educación, etcétera, etcétera, que se parten, digamos, de la idea de que deben de existir, es decir, de una idea de oferta espontánea, de que la oferta tiene que estar por encima de la demanda. Un individuo, al llegar a una ciudad, pues exige que haya alumbrado público o que haya escuelas públicas, lógicamente, prácticamente antes de que sienta su ausencia. Consecuentemente, en estos casos, cuanto mayor sea la percepción del beneficio que el individuo percibe, a través de esa oferta de bienes públicos, mayor será la demanda del mismo.

¿Qué son las preferencias unimodales, profesor de Verdiego? Sí, esto nos pone en contacto con el tema de la votación del que antes hablábamos. Efectivamente, en un sistema democrático de votación de corte occidental, pues el mecanismo de revelación de preferencias para la elección de un determinado tipo de gasto público es, evidentemente, el voto. El voto, a través de los distintos sistemas de votación, es la expresión máxima del ciudadano para elegir aquella oferta de gasto público que a él le interesa.

Entonces, naturalmente, esta oferta de gasto público no se refiere únicamente a un determinado bien público, sino que se refiere a mucho, sanidad, educación, medioambiente, etcétera, etcétera. Entonces, normalmente, las preferencias de los sujetos están ordenadas, si no en un orden, digamos, que sería difícil a veces, pues, que es más importante, la sanidad, la educación, porque estas preferencias, pues, serían muy difíciles de determinar. Pero sí sería factible, a lo mejor, hacer una ordenación racional de preferencias en función de variables

como mayor o menor, por ejemplo.

Entonces, pues, más sanidad, aunque un poco menos de educación, o más educación, aunque algo menos de sanidad, pues, bueno, parece que la población es más sana y, entonces, pues, ahora demanda que tenga que ser más culta. Entonces, al haber una ordenación racional de preferencias, las preferencias de un sujeto, de estos sujetos, o de un grupo elevado de sujetos, se ordenan de una forma que resultan, digamos, tanto menos deseables, cuanto más se alejan del óptimo, conforme a esas pautas de ordenación establecidas. Y eso revela, normalmente, que existen unas preferencias que se denominan unimodales, o preferencias de máximo único, que de alguna forma vendrían a coincidir en un grupo elevado de individuos.

Es decir, los individuos están dispuestos a sacrificar sus preferencias máximas por otras que les permitan adecuar sus elecciones al resto de los individuos. Es decir, un individuo puede tener mucho interés en que haya un maravilloso cuerpo de bomberos porque teme mucho al fuego, pero sabe que, bueno, probablemente su elección, pues, no sea de las más, o su preferencia, no sea de las más queridas por todos. Entonces dice, bueno, pues yo puedo, lógicamente, mi preferencia mayor respecto a una demanda de gasto público es que exista un maravilloso cuerpo de bomberos, pero también quiero que haya unas buenas escuelas públicas y unos buenos hospitales públicos.

Pues bien, probablemente estas elecciones, que no son las primeras, sus preferencias no son las primeras, la primera es la del cuerpo de bomberos, pero las otras dos, que serían intermedias, coincidirán con muchas intermedias de otros individuos, con muchas opciones intermedias o preferencias intermedias de otros individuos, que nos van a dar precisamente esa característica de preferencia unimodal, que va a reunir a un grupo elevado de individuos y que van a revelar, a través de este sistema de votación, su comportamiento de preferencia respecto a los bienes públicos. Hablando precisamente de estas preferencias en un sistema de votación democrático, ¿qué consecuencias tienen estas? Bien, efectivamente existe una consecuencia directa, que es que normalmente esta ordenación racional de preferencias, que sabemos que, a igualdad de información, va a coincidir en un elevado número de individuos, hablando del ejemplo anterior, van a ser opciones intermedias de muchos individuos, una buena sanidad pública y una buena educación pública. Entonces, va normalmente a coincidir en el cuerpo electoral un elevadísimo grupo de votantes que van a elegir como opciones intermedias estas dos.

Consecuentemente, esto que se denomina la teoría o teorema del votante mediano, trae como consecuencia, o como consecuencia directa también de las preferencias en un solo pico, trae como consecuencia directa el que normalmente esta ordenación racional nos va a dar un cuerpo electoral uniforme en su segmento medio. Es decir, va a haber un votante mediano dividiendo el cuerpo electoral en dos que se va a decantar por opciones intermedias como las que apuntábamos anteriormente. Y, por el contrario, ¿qué consecuencias tiene la abstención? Sí, la abstención efectivamente tiene sus influencias en este tema.

La abstención normalmente, por hora general, se va a decantar en ambos extremos. Es decir, las posiciones extremistas van a ser, en principio, más abstencionistas, pero si ocurre de que solo una de las posiciones extremistas se decanta por la abstención, el votante mediano se va, de alguna forma, a desplazar. Es decir, el corte del cuerpo electoral va a sufrir una elevación o una disminución en términos cuantitativos.

Efectivamente, volviendo al ejemplo de antes, si unas personas demandan mayor o menor sanidad pública, y 20 personas del cuerpo electoral que, digamos que no la considera en absoluto importante la sanidad pública, sino que se decanta por la sanidad privada, probablemente el nivel medio, es decir, el votante medio que estaría dispuesto a pagar unos impuestos X para revelar su preferencia por la sanidad pública y que evaluaríamos, en principio, que estaría dispuesto a dar 50 pesetas, digamos, por cuantificar. Si aquellas personas del cuerpo electoral que dijeran, bueno, no queremos ningún tipo de sanidad pública y sí sanidad privada, y fueran 20 personas de un cuerpo electoral de 100 y habiendo estado el perfil medio del votante en 50 pesetas por persona y año para gastar en sanidad pública, probablemente se desplazaría esta cantidad a 40 pesetas, es decir, sería menor la cantidad, a través de la revelación de preferencias, la cantidad que los individuos estarían dispuestos a gastarse, es decir, el votante medio sería aquel que estuviera dispuesto a ofertar 40 pesetas dentro de sus impuestos para el pago de la sanidad pública. Es un tema importante, el tema de la extensión, puesto que nos pone, además, un poco en conexión con un problema que existe en toda democracia representativa, que es la lucha de los partidos, las distintas opciones políticas, para acoger un poco, digamos, el cuerpo electoral centrista o cuerpo electoral de centro, puesto que parece obvio que en todo sistema democrático los partidos más próximos, precisamente, tienden a ofertar o a acercarse en sus ofertas los unos a los otros, para ganar espacio hacia el centro, es decir, hacia opciones moderadas y, de alguna forma, olvidar los extremismos.

Esto basta echar un vistazo a nuestro país y a su entorno, incluso, para darnos cuenta de que se cumplen todas estas reglas respecto al teorema de votante mediano, preferencias de máximo único, etc. Creo que esto es importante. Por último, profesor de Diego, ¿qué es la burocracia desde el punto de vista de la demanda del gasto público? Sí, efectivamente, este es un tema curioso e importante dentro del tema que nos ocupa.

A mí no me gusta hablar de burocracia, creo que es una traducción bastante literal de los teoremas americanos sobre el tema y me gustaría utilizar más una palabra que se ha utilizado en nuestro país, que es la palabra tecnocracia, es decir, el gobierno de los técnicos, de aquellas personas que saben hacer cosas especializadas de una forma determinada. Sí, efectivamente, en un perfil de una democracia representativa hay unos sujetos que son los votantes, otros sujetos son los políticos y luego hay unos sujetos que son los técnicos o burócratas. Es decir, estos burócratas, por supuesto, que pertenecen al sector público, pertenecen al gobierno, bueno, más que al gobierno, perdón, al sector público o al aparato del Estado, a la administración pública, estos sujetos no pasan por el mecanismo de mercado ni están en una empresa que tenga que maximizar beneficios, etcétera, y que se les va a juzgar por su

efectividad de cara al reparto de dividendos, sino que simplemente están en un puesto público.

Pues bien, estos individuos van a tratar de alguna forma de maximizar su importancia dentro de la administración pública, pues para mayor prestigio de su puesto de trabajo, para mejorar su nivel profesional y para mejorar sus saberes, por supuesto, la importancia de su oficina. Pues bien, estos señores, por lógica, el hecho de maximizar sus beneficios va a llevar consigo que van a tratar también de maximizar de alguna forma el gasto público, es decir, que se le dé mayor nivel de gasto público a su cuerpo, a su oficina y opiar a costa, lógicamente, de otras oficinas. ¿Por qué hacen esto? Pues probablemente porque el político, que es quien les puede exigir, es decir, el gobierno, el poder, el político, desconoce qué labor realiza el tecnócrata o burócrata.

El tecnócrata o burócrata se convierte, pues, en un cuerpo esotérico, es decir, que va a tratar de alguna forma de magnificar su importancia y va a tratar de hacer ver al político lo difícilísima que es su labor dentro de la administración para que el político, utilizando un término vulgar, pique el anzuelo y le permita, pues, elevar su presupuesto de un año a otro, incluso a costa de otros proyectos públicos. Naturalmente, el político siempre va a tener que estar circunstanciado por las preferencias de sus votantes que, de alguna forma, se han revelado a través del programa gubernamental que ellos han ofrecido en el momento de la elección. Imagino que muchos alumnos estarían pensando que si comentaría algo de los exámenes, pero como acaba de ocurrir hace un par de semanas, supongo que en el próximo programa que dedicamos a tercer curso hablará de los resultados, de un poco de la evaluación general.

Sí, probablemente hoy todavía sea pronto, estamos en pleno proceso de corrección, esperamos que las notas estén pronto en sus casas y en la próxima emisión, sí, haremos un balance bastante, lo más detallado posible de los resultados y habremos, dentro de la limitación de tiempo, un breve comentario sobre el contenido de los dos exámenes, vamos, los dos tipos de exámenes, primera y segunda semana, que se han hecho en esta convocatoria de febrero. Pues nada más, muchísimas gracias, profesor Pablo de Diego, por su intervención. Muchas gracias a ustedes.

Estás escuchando Revisa de Derecho, un programa de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Educación a distancia. Corresponde ahora el turno de intervención a la profesora titular de Derecho Administrativo 1, doña Blanca Lozano, para explicar la justicia administrativa y garantía judicial efectiva. Buenas noches, profesora Lozano.

Buenas noches. ¿Por qué hablar de justicia administrativa y garantía judicial efectiva? Sí, yo entiendo que este es un tema que reviste gran interés y ello porque, como todo nuestro sistema jurídico, la configuración de la justicia administrativa, es decir, del enjuiciamiento de los tribunales de la Administración, debe analizarse hoy desde el punto de vista de nuestra norma constitucional, de nuestra Constitución, para ver en qué medida se adecua a la misma. Esto es lo que ha realizado el profesor García Denterría en una serie de trabajos que han ido siendo publicados en revistas especializadas, en los cuales ha tratado distintos aspectos de la justicia

administrativa, es decir, del enjuiciamiento por los tribunales de la Administración y ello desde una perspectiva muy interesante, una perspectiva crítica y de reforma y perfeccionamiento del sistema actualmente existente y lo ha hecho a la luz de los principios y garantías constitucionales.

Estos trabajos acaban de publicarse en una obra que, con el título Hacia una nueva justicia administrativa, acaba de editar la editorial Civitas y, desde luego, en su lectura recomiendo a los alumnos de Derecho Administrativo y a todas las personas interesadas por este tema. También puede consultarse un resumen de estos trabajos en la recensión que acaba de publicar el profesor Miguel Beltrán de Felipe en el último número de la revista española de Derecho Administrativo. Pues bien, como señala el profesor García Denterría en esta obra que acabo de citar, el contencioso administrativo está incluido, sin duda alguna, como lo reconoce constantemente la jurisprudencia constitucional en el artículo 24 de la Constitución española.

Este precepto reconoce el derecho a la garantía judicial efectiva, afirmando en su párrafo primero que todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión. Por último, profesora Lozano, ¿cuáles son las consecuencias que de este principio de tutela judicial efectiva se derivan para el sistema de justicia administrativa? De este principio hay que decir que se derivan una serie de consecuencias que suponen en la expresión de García Denterría el camino hacia una nueva justicia administrativa. Hay que exponer, en primer lugar, cuál es el sistema actual de justicia administrativa para ver cómo se configura y cuáles son los problemas que plantea para la plena realización de este principio de tutela judicial efectiva.

El recurso contencioso administrativo español, siguiendo el modelo elaborado por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, se configura como un proceso de revisión a un acto administrativo previo. Hay que decir que una de las más importantes prerrogativas de la Administración es la de que sus actos gozan de presunción de validez y puede proceder a ejecutarlos por sí misma, trasladando al particular la carga de recurrir contra ellos si no está conforme con los mismos. Es decir, la Administración actúa y contra esa actuación el particular puede recurrir, pero su recurso no suspende como regla general la ejecución del acto y así lo reconoce con carácter general el artículo 116 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

Por tanto, para que el particular pueda recurrir es preciso que exista un acto administrativo previo y, además, puede recurrir fundándose en causas de nulidad de dicho acto. Esto, evidentemente, plantea un problema, el problema de que ocurre en aquellos supuestos en los cuales los derechos e intereses de los particulares se ven lesionados no por actuaciones de la Administración, sino por omisión de las mismas. ¿Qué sucede cuando la Administración no actúa? Esto, según esta configuración, produciría la indefensión del particular si no fuera porque se ha arbitrado una técnica, que es la técnica del silencio administrativo.

Por el silencio administrativo negativo ocurre cuando el particular realiza una solicitud a la

Administración o bien recurre contra un acto y la Administración no contesta, se arbitra como una ficción jurídica de tal modo que, transcurrido un cierto plazo, se considera que la Administración ha denegado la petición o ha desestimado el recurso y, por lo tanto, el particular puede recurrir contra esa desestimación administrativa. Bien, por otro lado, para acudir a la vía judicial es preciso que el particular recurra previamente ante la propia Administración, es decir, es preciso agotar previamente la vía administrativa y a ello hay que añadir que los plazos para interponer el recurso contra el acto administrativo son muy fugaces, son unos plazos muy breves que son de 15 días para interponer recurso de reposición y un mes para el de alzada en cuanto a los recursos administrativos y dos meses para el recurso contencioso administrativo, es decir, son unos plazos brevísimos y si no se recurre en estos plazos ya no se puede recurrir aunque todavía no hayan prescrito los derechos materiales que están en juego. De esta forma, como dice el profesor Parada en su manual de Derecho Administrativo, el acto administrativo se configura como las sentencias de primera instancia, las cuales cuando no son apeladas en el plazo previsto se convierten en firmes y definitivas de tal manera que contra ellas ya no es posible recurso alguno.

Bien, todo ello redundante, supone algunos perjuicios para el derecho de tutela judicial efectiva y exige la introducción de ciertas modificaciones. A este respecto pueden señalarse, siguiendo al profesor García Enterría, varias cosas. En primer lugar, en cuanto a la prerrogativa que hemos señalado de la Administración de ejecutar sus actos y de llevar adelante la ejecución aunque hayan sido recurridos, que es lo que conoce la doctrina como el principio de ejecutividad o ejecutoriedad del acto administrativo, hay que decir que se trata hoy por hoy de una técnica sin la cual nuestras administraciones muy difícilmente podrían funcionar.

Así lo señala García Enterría que nos ilustra sobre el caso de Inglaterra en el cual la administración necesita solicitar habilitación judicial para llevar a cabo ciertos actos, pero ello hoy por hoy sería impensable en nuestro país, pues supondría retrasar aún más el ya de por sí lento actuar administrativo. De hecho, el propio Tribunal Constitucional ha reconocido en sentencia de 23 de febrero de 1984 que este principio de ejecutoriedad de los actos administrativos es una consecuencia necesaria del principio de eficacia de la actuación administrativa y resulta compatible con el principio de tutela judicial efectiva siempre que se adopten ciertas cautelas y con ciertos matices. Así, por ejemplo, cuando se trata de ejecutar un acto que exige entrada domiciliaria, que exige la entrada en el domicilio de un particular, es preciso una autorización judicial previa, pues ello se deriva necesariamente del principio del derecho o principio de inviolabilidad del domicilio que reconoce el artículo 18 de nuestra Constitución.

Por otro lado, también es preciso respetar determinadas cautelas, por ejemplo, la suspensión del acto administrativo en determinados supuestos. Así lo establece con carácter general tanto el artículo 116 de la ley de procedimiento administrativo como el artículo 122 de la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa. De acuerdo con estos preceptos, debe suspenderse el acto recurrido siempre que de su ejecución se puedan derivar, se deriven perjuicios de imposible o difícil reparación para el particular y también debe suspenderse la ejecución del

acto cuando el recurso se fundamente en una causa de nulidad de pleno derecho.

Hay que decir también respecto a estas medidas cautelares que un paso muy importante para la protección del derecho a la defensa del administrado ha sido el llevado a cabo por la ley 62 de 1978, la ley de protección de los derechos fundamentales de la persona, por la cual en esta ley se regula un recurso especial cuando se trata de proteger los derechos fundamentales y establece, entre otras muchas cosas, que cuando en un recurso se están ventilando, se están dirimiendo derechos fundamentales de la persona, el recurso producirá como regla general la suspensión del acto recurrido. Repito, esto lo establece la ley 62 de 1978, ley para la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona. Bien, en cuanto a la exigencia del agotamiento de la vía administrativa previa para poder acceder al recurso contencioso, al recurso judicial, afirma García de Enterría que carece de justificación, pues considera, y en esto compartimos totalmente su tesis, que no se trata más que de una carga para el ciudadano que carece de justificación práctica, pues además de ser dudosamente útil para nadie, ni siquiera para la propia administración, constituye un obstáculo injustificado que no hace más que retrasar y entorpecer la protección judicial efectiva que la Constitución garantiza a todos los ciudadanos.

El autor propone por ello adoptar la solución francesa, por la cual el recurso administrativo previo tiene como regla general carácter facultativo, no es por regla general obligatoria. Y por último, por lo que respecta a la fugacidad de los plazos para recurrir, García de Enterría, al igual que Parada Vázquez en su Manual de Derecho Administrativo, propugna que el ejercicio de los derechos materiales en juego no quede bloqueado o sustituido por el transcurso de los brevísimos plazos de interposición de los recursos, de tal forma que pueda recurrirse mientras el derecho objeto de recurso no haya prescrito. Esta vía, hay que señalar, ya comienza a ser admitida por nuestra jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Bien, con esto quedan apuntadas algunas líneas, algunos trazos de cómo se configura y cómo ha de configurarse la justicia administrativa a la luz del principio de tutela judicial efectiva.