

DR 29 1340

Hola, buenas noches. Un saludo de Charo López de Haro, que les da la bienvenida al Tiempo de Radio de la Facultad de Derecho. Hoy es el último programa de este trimestre y nos dirigimos un domingo más a todos ustedes desde Radio 3 de Radio Nacional de España.

La revista de Derecho de esta noche está dedicada a las materias del tercer año de la carrera y estos son los temas que les ofreceremos. Los fallos del mercado y la intervención económica del sector público, por el catedrático de Hacienda Pública Juan Antonio Jiménez Ullastres. A continuación, los principios del derecho administrativo por el profesor Manuel Traenzado Ruiz y también la estafa por el titular de Derecho Penal Alfonso Serrano Gómez.

Los profesores de Derecho Civil Alfonso Serrano Giri y Maripaz Pous de la Flor nos hablarán de la responsabilidad civil de los sanitarios y finalizaremos con la intervención del catedrático de Derecho Internacional Público, José Puentejido, que explicará las relaciones del derecho internacional y el derecho interno. Y vamos a comenzar la revista de Derecho de este domingo respondiendo a una cuestión, en qué situaciones y cuándo debe intervenir el Estado en la economía. Varias son las razones que justifican la intervención, como por ejemplo, cuando el mercado no funciona o falla en la asignación eficiente de los recursos.

También interviene para que haya una distribución de la renta equitativa o para que exista una estabilidad macroeconómica en la economía. Para analizar estos diferentes supuestos por los que el Estado se ve obligado a intervenir, se encuentra con nosotros nuestro primer invitado, el catedrático de Hacienda Pública Juan Antonio Jiménez Ullastres. Muy buenas noches y bienvenido profesor Jiménez Ullastres a la revista de Derecho.

Vamos a hablar hoy, en primer lugar, de los fallos del mercado. ¿Qué significa esta expresión? ¿Quiere decir que el mercado no funciona y que por tanto debe intervenir el Estado? Efectivamente, este tema de los fallos del mercado tiene que ver fundamentalmente con las razones del intervencionismo estatal, en el sentido de que, en principio, el mercado asigna eficientemente los recursos, pero claro, los asigna eficientemente si funciona en competencia perfecta, y todos sabemos que las condiciones de competencia perfecta son muy estrictas, y eso hace que en la práctica no siempre se cumplen esas condiciones. Entonces, ello implica el que veamos todos aquellos supuestos en los cuales no se cumplen esas condiciones y en los cuales, por lo tanto, el mercado o funciona mal o no funciona.

Lo cual no significa, como veremos varias veces, que necesariamente tenga que intervenir el Estado, sino que se abre el debate sobre si debe intervenir el Estado y corregir esos fallos o no. Por otro lado, estamos hablando de asignación eficiente de recursos, pero también hay otros objetivos. En principio, el Estado persigue también que la distribución de la renta no sea excesivamente desigual o sea equitativa, que exista una cierta estabilidad macroeconómica en la economía, que son razones que también pueden justificar la intervención.

Pero el tema de los fallos se refiere fundamentalmente a supuestos en los que la competencia perfecta no funciona lo bien que debería funcionar. Pues vamos a ir repasando esos posibles casos. Han mencionado el supuesto de que no funcione la competencia perfecta.

¿Estamos hablando entonces de monopolios? No solo, no solo, pero también estamos hablando de monopolios. Por ejemplo, un caso típico en los que se decía que el Estado debía intervenir, el caso del monopolio natural, que es cuando los costes fijos son muy importantes y, claro, si los costes fijos son muy importantes y los marginales muy bajos, y ahí podríamos hablar de cantidad de servicios en los que lo fundamental es la estructura y luego cada unidad que se provee apenas cuesta nada, si siguiéramos los criterios del mercado, eso implicaría que nunca el precio podría ser igual al coste marginal porque implicaría pérdidas, porque el coste marginal va siempre por debajo del coste medio. Entonces, cuando los costes medios decrecen, el mercado teóricamente ya no asigna eficientemente los recursos porque o tiene pérdidas o está cobrando por encima de lo que sería socialmente deseable.

Este es un supuesto que puede llevar a una regulación, a una producción pública del bien o a subvenciones para que se venda el bien al precio socialmente deseable. De hecho, este supuesto se puede remediar también por otras vías, por ejemplo, por una cuota fija y entonces de forma que el precio marginal sea realmente más bajo. Y por otro lado, pues como se ha ido generalizando más de lo que históricamente parecía, en el sentido de que estamos hablando de supuestos de economías de escala importantes, de concentración empresarial, etcétera, que con la globalización ha llevado a que las grandes empresas y que la producción en escala barate que costes en determinados supuestos nos llevaría a que estamos hablando de una situación bastante general.

Entonces, en ese sentido, más que la vieja idea del monopolio natural, se habla de la defensa de la competencia en el sentido de que la idea del máximo beneficio para el empresario cada vez más va ligada a más poder monopolístico, es decir, a controlar el mercado lo más posible, a tener una imagen de marca que fidelice a los usuarios y que, por lo tanto, implica el que se alejan de los supuestos de competencia. De ahí que se diga que parece un contrasentido, pero el gran defensor del mercado es el Estado. El gran defensor de que exista competencia es realmente el Estado porque los empresarios no tienen especial interés en que exista una gran competencia.

Si hubiera competencia perfecta entre los empresarios, profesor Jimeno, ¿no debería intervenir el Estado? Bueno, por un lado, ya hemos dicho que hay otros objetivos, o sea, que desde la perspectiva de la asignación eficiente, sin duda, sería un avance fundamental, pero hay otros objetivos que podrían justificarlo, por ejemplo, y volveremos sobre ello la distribución de la renta. Pero también hay otros supuestos en los que, por mucha competencia que haya, es difícil que el mercado asigne bien los recursos. El caso más típico son los bienes públicos puros, que son los que, de hecho, justificaron el nacimiento del Estado y los que implican para liberales como Adam Smith y en general, yo creo que para cualquier autor, la necesidad de que exista un Estado.

¿Cuáles son estos bienes? Son aquellos bienes en los que, para empezar, no rige el principio de exclusión. Es decir, un criterio básico de mercado es yo disfruto del bien en la que lo pago, y si no lo pago, no tengo el bien. Hay una serie de supuestos en los que no se puede aplicar un precio.

Entonces, al no poder aplicar un precio, eso dificulta el funcionamiento del mercado. No lo imposibilita, pero lo dificulta enormemente. ¿Por qué? Porque en una situación de mercado, hay una cantidad de bienes, se distribuye en función de lo que cada uno paga, y la suma de todos nuestros consumos, por lo tanto, hace el tema conjunto.

Entonces, esta es otra de las características de los bienes públicos, la oferta conjunta. Es decir, frente a esa suma de consumos individuales, en el caso de los bienes públicos, estamos ante un caso en el que todos consumimos lo mismo al mismo tiempo. El ejemplo más claro es Defensa Nacional.

La defensa no pague, y por otro lado, estamos al mismo tiempo todos siendo igualmente defendidos o no defendidos. Claro, en casos tan extremos, el mercado es imposible que funcione. ¿Por qué? Porque, primero, hace difícil que se revelen las preferencias.

Es decir, que los ciudadanos digan, yo quiero un cuarto y mitad de Defensa Nacional, yo estoy dispuesto a pagar tantas pesetas por la Defensa Nacional, sino que, como yo sé que voy a tener Defensa Nacional, pague o no pague, pues lo que sale frecuentemente es la figura del free rider, o podríamos traducir algo así como el consumidor gorrón, ¿no? Que como sabe que va a consumir, dice, pues yo no pago. Entonces, este es un fenómeno típico que probablemente los ciudadanos conocen a través de, por ejemplo, de la comunidad de vecinos, donde hay también muchos servicios de estos colectivos en los que siempre hay un vecino que dice, pues yo no pago, sabiendo que va a disfrutar. Entonces, en los casos pequeños siempre cabe la negociación o cabe imponer, bueno, pues usted paga de todas formas, etcétera, pero esta solución de club privado se complica si vamos a temas ya más grandes como la Defensa Nacional, la seguridad, etcétera, que hace que los costes de transacción sean tan importantes que sea prácticamente imposible la negociación general, y de ahí que el Estado sea el que asuma la provisión de estos bienes, normalmente incluso en régimen de monopolio, en algunos casos y en otros puede compatibilizarse en ámbitos privados con algún tipo de oferta privada.

Si un club pequeño quiere su seguridad, pues haya él, pero la general va asegurada por vía de Estado. Otro caso típico de justificación del interfeccionismo son las externalidades. ¿Qué significa este concepto y por qué lleva a la intervención pública? Efectivamente, las externalidades hacen referencia al hecho de que nuestros consumos, las producciones tienen, además de los efectos directos, algunos efectos indirectos.

Estos efectos indirectos en muchos casos son importantes e implican el que de un consumo de una producción se beneficie o sufra perjuicio, sufra costes indirectos, no sólo el usuario o el productor, sino también otras terceras personas que no tienen nada que ver con la guerra. El

ejemplo típico de externalidad negativa pues es la contaminación, por ejemplo, o de la positiva es los beneficios que para toda la sociedad se derivan del consumo de educación, cultura o sanidad. Entonces, ¿qué ocurre? Que el mercado valora los costes y beneficios, pero los individuales, los que las partes sufren o reciben, que son los que llevan a que decidan de una forma de otra.

Pero todos aquellos costes y beneficios que no entran en su decisión personal, lógicamente no juegan. ¿Y eso qué significa? Si hay unos costes que los que estamos negociando no valoramos, pues obviamente consumiremos o produciremos de más, porque no valoramos esos costes. Luego, socialmente se están produciendo unos costes que los particulares afectados, como no les afecta directamente, no tienen en cuenta.

Se produce en exceso de contaminación, en exceso de daño al resto de la sociedad. Y por el lado contrario, cuando hay beneficios externos, como no se valoran tampoco por los afectados directamente, más que los que ellos, el beneficio que yo voy a obtener de la educación por mí mismo, pero no valoro el que tiene toda la sociedad, eso implica el que se produzca de menos respecto a lo que sería socialmente deseable. Naturalmente, esto lleva a que desde un punto de vista social sería bueno que se produjera de menos cuando hay deseconomías externas o de más cuando hay economías externas.

El problema está en que no siempre que hay economías o deseconomía se va a intervenir. En el fondo, de toda actuación se derivan consecuencias, ¿no? Se puede poner un ejemplo, el ruido. Yo estoy en mi casa y pongo música.

Bien, pues, por el hecho de que eso afecte a mis vecinos, ¿se me va a prohibir poner música? Se me va a prohibir a determinadas horas, a un volumen excesivo, etcétera. Pero es evidente que hay otras externalidades, porque puede ser que a las 12 de la mañana de un sábado al que ha salido la noche anterior le siente fatal, o que el estilo de música que uno pone no le guste al vecino y entonces le moleste igual. Ahí hay una externalidad.

Sin embargo, el Estado interviene sólo en los casos de externalidad clara, excesiva y socialmente valorada, ¿no? Y a su vez la intervención puede tener muchos grados. El Código Penal, de alguna forma, es una prohibición de supuestos en los que las actuaciones de unas personas provocan externalidades notorias en el resto de la sociedad. Es decir, se puede llegar a prohibir una determinada actividad o un determinado efecto, pero en otros casos se ponen impuestos para que se internalice el coste correspondiente, o se dan subvenciones para, en cambio, favorecer el consumo correspondiente, o incluso, si se considera muy importante, el propio sector público interviene haciendo una oferta pública y declarando incluso obligatorio un determinado consumo para tener en cuenta esos aspectos.

Es decir, en todos estos casos, el Estado interviene para que se produzca más de los beneficios externos y menos de las externalidades negativas, pero las formas de intervención pueden ser muy variadas y, en todo caso, exigen graduar hasta dónde se quiere intervenir. Además de estos supuestos que nos ha analizado el profesor Jiménez, ¿existen otros por los que el Estado

se vea obligado a intervenir? Bueno, obligado, no sé si es la palabra idónea, porque a veces son los ciudadanos los que piden que intervenga. De alguna forma, en un sistema mercado hay una regla de subsidiariedad por la cual el Estado interviene precisamente muchas veces cuando los particulares no quieren intervenir.

Entonces, eso significa el que hay, pues desde, por ejemplo, grandes inversiones en las que se necesita poner mucho dinero ahora para unos beneficios a muy largo plazo o inseguros en infraestructuras generales de transportes, de comunicaciones. Históricamente, por ejemplo, ahí el Estado intervenía muchas veces porque la iniciativa privada no intervenía suficientemente, quizá también porque no tenía en cuenta esas externalidades, ese beneficio para la productividad general del sistema. Supuestos de catástrofes naturales en los cuales el mercado por sí solo no atendería las necesidades que se producen y, en general, podríamos decir que siempre que fallen cualquiera de las características de la competencia perfecta, puede tener sentido que intervenga el Estado.

Supuestos, por ejemplo, de información deficiente o asimétrica o supuestos de desequilibrio de poder en los cuales la negociación no está a partes iguales porque hay unos que tienen más poder que otros. Y ya por último, ese desequilibrio tiene mucho que ver con la desigualdad en la distribución de la renta, ¿no es así, profesor? Claro, efectivamente, el juego del mercado implica que si hay uno que tiene más de principio y otro menos, pues imaginemos al juego del Monopoly, que tiene mucho de mercado, en el que uno de los jugadores empezara ya con la mitad de las calles y con hoteles puestos en esas calles, pues obviamente eso llevaría a una desigualdad creciente porque estaría negociando de alguna forma, jugando con la otra persona, en una situación de desequilibrio. Y el mercado tiende a acentuar eso y, de nuevo, aquí entra la valoración de qué se considera equitativo, de qué consideramos que es una desigualdad razonable y cual inaceptable y, por lo tanto, que la intervención del Estado depende de esos juicios de valor respecto a cuál es la equidad, como en todos los puntos que hemos visto.

Pues en estos primeros minutos de la revisada de Derecho hemos analizado con el Catedrático de la Disciplina, Juan Antonio Jimeno Ullastres, los diferentes fallos del mercado, sus puestos y la intervención del Estado. Muchísimas gracias y buenas noches. Muchas gracias y felices fiestas, que ya están próximas.

Tiempo ahora para la Asignatura de Derecho Administrativo. Los principios generales del Derecho organizan el conjunto de normas reguladoras de las instituciones y, en el ámbito del Derecho Administrativo, estos principios tienen una gran importancia dada la complejidad de esta rama jurídica. El profesor Manuel Trenzado Ruiz va a analizar cómo se estructuran y dónde están recogidos los principios del Derecho Administrativo.

Buenas noches. De nuevo tengo la oportunidad, por medio de esta intervención radiofónica, de ponerme en contacto con los alumnos de la UNED y, en especial, con los de la Asignatura de Derecho Administrativo de su Facultad de Derecho. Y lo hago, como siempre, con la ilusión y el

deseo de ayudarles en su meritoria tarea, en su aprendizaje a distancia, con las dificultades que ello conlleva, y que deseamos, en cierto modo, aminorar con estas intervenciones.

Ilusión que hoy hago realidad al reflexionar junto a ustedes, en la paz de su lugar de estudio y en las horas de esta velada en la noche del domingo, sobre el tema «Los principios del Derecho Administrativo». El ámbito del tema hay que insertarlo en el de los caracteres propios del ordenamiento jurídico-administrativo y, consiguientemente también, y muy enlazado con él, de sus fuentes, y cobra especialmente importancia, o especial importancia, este tema de los principios generales del derecho. Tema de capital comprensión para el sistema normativo del derecho administrativo.

Y, aunque tiene una proyección multidisciplinar y, por consiguiente, es objeto de la teoría general del derecho, sin embargo, nos vamos a limitar exclusivamente al derecho administrativo. Este tema ha sido tratado en sustanciosas páginas por el profesor García Entre Ría, en las que, tras de afirmar, como en una primera aproximación, los principios general del derecho expresan los valores materiales básicos de un ordenamiento jurídico, es decir, aquellos sobre los cuales se construye como tal, es decir, las convicciones ético-jurídicas fundamentales en una comunidad. Sin embargo, Arrenglón seguido afirma cómo no se trata de un tema, de unas simples ideas vagas o tendencias morales que puedan explicar el sentido de determinadas reglas, sino de principios técnicos, fruto de la experiencia de la vida jurídica y, sólo a través de ésta, perfectamente conocibles.

Entonces, se nos plantea el problema de qué son los principios generales del derecho. Para ello, nada mejor que considerar cómo el mundo jurídico está integrado al igual que la materia opta por una estructura molecular o la vida se ordena por células, el derecho se presenta bajo una estructura institucional. Una institución es jurídicamente considerada un conjunto de normas que integran el régimen orgánico de un tipo especial de relación social determinada.

Y así, por ejemplo, son instituciones jurídicas el contrato, el matrimonio, la sucesión testada, el reglamento, la expropiación forzosa, el dominio público, entre otras muchas. Pues bien, son principios institucionales aquellos que organizan ese conjunto de normas, esas normas reguladoras de la institución. Es pues este el concepto que el jurista ha de tener como de partida para la comprensión de los principios generales del derecho.

Y estos principios no sólo cumplen esta finalidad primordial de organizar la regulación, sino que también sirven o tienen una gran capacidad jurística para resolver los problemas interpretativos de las leyes o de los simples actos. Tienen una capacidad inventiva para organizar o descubrir combinaciones nuevas. Tienen una capacidad organizativa para ordenar los actos heterogéneos, cambiantes y hasta contradictorios de la vida jurídica.

Consiguientemente, esta idea fundamental hay que trasplantarla a derecho administrativo.