

DR 29 1067

Y además también se supone que respecto de ellos existe lo que se llama un problema de preferencias deformadas, es decir, la información que tiene el consumidor respecto de su consumo, los beneficios que se derivan de su consumo, no es la completa como se supone que existe en el mercado, como sistema puro de asignación. Se supone que todos los agentes tienen toda la información sobre el consumo de los bienes. Luego existe otra lista de fallos del mercado que pueden justificar o han justificado históricamente la intervención económica del Estado.

La más importante de esta segunda lista, después de hablar de los bienes públicos, de las economías externas y los bienes preferentes, es lo que se ha llegado a llamar la pérdida de bienestar social por la existencia de los monopolios. Es decir, que si recordamos lo que el alumno tuvo que estudiar en el curso de economía de segundo de derecho, un monopolio o monopolio de ofertas suele conducir a una asignación de recursos, una asignación del mercado con precios más elevados que los que se darían en competencia perfecta o ofertando una cantidad inferior a la que se asignaría en competencia perfecta. Esto es lo que se considera como la pérdida social o la pérdida de bienestar social del monopolio.

Es decir, que si estuviéramos en la situación ideal de competencia perfecta tendríamos precios menores o cantidades disponibles mayores. Pues, ¿cuáles son esas posibles políticas de intervención del Estado para evitar precisamente el problema de la pérdida del bienestar social del monopolio? Pues, en teoría son varias, son varias. El grado en que reduzca la pérdida, esa pérdida de bienestar social, pues varía de unas a otras.

La primera y la que ha sido históricamente más importante ha sido la nacionalización de la propia industria monopolística. Un monopolio privado, el Estado decidía que pasaba a ser monopolio público. En principio, el cambio de propiedad de un monopolio no debería cambiar nada.

Es decir, que no cambia la estructura de precios ni de costes, salvo que se introduzcan maneras o formas de gestión diferentes, introduciendo criterios de producción social o criterios distintos de lo que son el beneficio económico. Otras posibilidades, en un plano teórico, desde luego, son, por ejemplo, el establecimiento de un impuesto. Un impuesto sobre los beneficios extraordinarios, en la medida en que ese precio superior, esas cantidades menores que genera el monopolio, se traduce en los beneficios extraordinarios para el monopolista.

En ese sentido, si se establece un impuesto que reduzca los beneficios extraordinarios, puede entenderse como una manera reconducida al monopolista hacia una situación no de competencia perfecta, desde luego, pero sí próxima. Otra posibilidad es que el Estado decida potenciar el establecimiento de nuevas empresas, de manera que intente romper ese régimen de monopolio en la industria, en el sector de que se trate. Ahí las posibilidades son muy diversas.

Es decir, que ya entramos en el capítulo, digamos, de promoción o de potenciación de nuevas empresas, que se sale totalmente de este tema. También puede intentar el Estado fijar un precio máximo, de manera que sea superior o igual a que correspondería a ese sector de la economía en competencia perfecta, de manera que el monopolista no pudiera fijar un precio superior al que se podría dar en competencia perfecta, y de ese modo estaríamos reduciendo, en parte, esa pérdida de bienestar social. Esas serían las políticas posibles.

La realidad, luego, es mucho más compleja y las soluciones suelen ser también más complejas y más diversas. Ya por terminar, digamos, con el tema de los fallos de mercado, como a la hora de hacer una enumeración de los posibles fallos de mercado que han llevado a justificar la intervención económica del Estado, se podrían citar otros cuatro casos de fallos del mercado, en el sentido de que no respetan, no responden a ese modelo teórico inicial del que hablábamos. El Estado puede intervenir, no sólo para asignar o producir o promocionar el consumo o la producción de ciertos bienes, como hablábamos antes, sino también, por ejemplo, para evitar la formación de lo que se llaman los truos empresariales, es decir, los cárteles, etcétera, agrupaciones de empresas que controlan el mercado.

El Estado puede intervenir también para favorecer la movilidad de los factores productivos. Así que, si en el modelo teórico inicial se consideraba que existe perfecta movilidad entre factores, puede ocurrir que eso no sea así, por la realidad social de un país, por la realidad histórica, lo que sea. El Estado puede promocionar esa movilidad entre factores.

Una política, por ejemplo, es una política de alquileres, es decir, que estableciendo alquileres o llevando una política que lleve al final a alquileres de viviendas bajos, eso puede facilitar la movilidad geográfica de los individuos, en la medida en que no resulta demasiado gravoso moverse a lo largo del territorio. Un epígrafe ya mucho más genérico sería el de intentar modificar los problemas de información defectuosa. Si volvemos a acudir, siempre que acudir a ese modelo inicial teórico, se supone que los agentes tienen toda la información sobre sus decisiones de consumo de producción.

Eso no es así, es decir, los consumidos no siempre sabemos qué es lo que estamos consumiendo, ni sabemos que existen precios diferentes, etcétera. El Estado puede intervenir llevando a cabo políticas de información sobre los precios, por ejemplo, o sobre las consecuencias del consumo, de manera que se aproxime la información de los consumidores a ese nivel ideal de información perfecta de que deberíamos disponer. Y un último epígrafe de fallos del mercado sería el, podemos catalogarlo como la necesidad de conservar determinados recursos productivos.

Ahí entraría todo el tema de protección del medioambiente, protección de bosques, protección del ambiente en general, en la medida en que parece que si el mercado no tendría en consideración ese tipo de factores o de cuestiones. Y bueno, es un tema que está bastante bastante claro, el de la conservación de los factores de producción. Con todo esto, lo que se intenta explicar al alumno es que antes de entrar en el, si seguimos el orden lógico del temario,

antes de entrar a explicar cuál es la racionalidad de la intervención del Estado, que es lo que se hace a partir de este capítulo, intentar situar al alumno primero en por qué el Estado interviene en la economía.

Es decir, que por qué en el año en que estamos, en la época en que estamos, la presencia económica del Estado es tan importante y cuáles han sido los motivos, los motivos que han llevado a ese grado de intervención. Que normalmente son por los fallos del mercado, ¿no? Luego hay también cuestiones históricas o de coyuntura o de oportunidad, pero en un nivel teórico podríamos explicarlo así, ver que el mercado no es el mejor sistema, que hay razones para que el Estado intervenga y luego ya entramos a ver lo bien o lo mal que lo hace el Estado. Bueno, pues eso se irá estudiando a lo largo de este curso en Hacienda Pública.

Muchísimas gracias, profesor Tamayo, por haber estado con nosotros compartiendo estos minutos en la revista de Derecho. Muchas gracias a vosotros. ¿Están ustedes escuchando revista de Derecho dentro de la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que está con todos ustedes cada viernes a partir de las ocho y media de la tarde, a través de Radio 3 FM y la frecuencia 1359 de la Onda Media de Radio Nacional de España? Pasamos a otro tema en la revista de Derecho.

En los siguientes minutos analizaremos la ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado, conocida como la LOFAGE. Para ello, contamos con un renombrado especialista como es don José Ramón Parada Vázquez, catedrático de Derecho Administrativo de la UNED. Conoceremos, a través de su intervención, qué alcance tiene esta ley del 14 de abril del presente año, 1997.

Esta ley que regula los tres niveles en que se manifiesta la administración del Estado, un primer nivel central, un segundo periférico y uno tercero llamado institucional. Además, de cuáles son las novedades más relevantes dignas de destacar. Muy buenas noches y bienvenido, profesor Parada Vázquez, a la revista de Derecho.

Buenas noches. Hoy vamos a hablar de otra ley más en derecho administrativo. ¿Son necesarias, profesor Parada, tantas leyes? Bueno, pues es una buena pregunta la que me hace usted, porque realmente vivimos una especie de vértigo normativo donde se van superponiendo una aprobación tras otra multitud de leyes que afectan a las líneas estructurales del derecho público y realmente es un fenómeno este, en mi opinión, bastante preocupante.

Ya un ilustre cubista italiano, el profesor Cerneluti, decía que cuantas más leyes se hacen, peor se hacen. Pero claro está, si se hacen peores las leyes, entonces viene enseguida, además de la necesidad de modificarlas, y tienen cada vez menos permanencia la legislación administrativa. Por ello, sí, con motivo de que vamos a hablar del alofaje, conviene recordar cómo está el patio, cómo está el horno de cocimiento, de nuevos productos normativos que afectan sustancialmente a nuestra disciplina.

O sea, en este momento se puede decir que todo está en tela de juicio, todo está en revisión, toda la legislación administrativa está en el taller, esperando unas nuevas elaboraciones. Hoy, desayunando, me he encontrado con la noticia del proyecto de ley de funcionarios nuevo, que se había olvidado últimamente en los medios de comunicación, creí que lo había retirado ya el gobierno, que no pensaba en él, pero hoy me encuentro con que sí, que parece ser que va a haber una nueva ley de la función pública. La última ley de la reforma de los funcionarios fue del año 84, que hizo el Partido Socialista, una ley, evidentemente, con muchas deficiencias, y ahora se trata de reformar.

El que se asome a los medios de comunicación social verá que el tema universitario está que arde, los universitarios, todo el mundo, todos los rectores, todas las fuerzas que componen la universidad, los distintos estamentos, están constantemente quejándose de las dificultades que tienen las universidades presupuestarias en el régimen de personal, sobre todo, en el régimen del profesorado, de los planes de estudios, pues bien, hace muy poco tiempo también tenemos una ley de reforma universitaria que hizo el gobierno socialista, y ahora que está hecha nicos por todas partes, y lo que tanto la oposición como los rectores de las universidades se increpan y achacan a la ministra actual, es precisamente que no hace una reforma, que no asume las reformas que el propio Consejo de Rectores solicita, es decir, que otra legislación también entela de juicio. ¿Para qué les voy a contar lo que está ocurriendo con la legislación del suelo, con el urbanismo, que ha sido objeto de una ley del Tribunal Constitucional que declara la incompetencia del Estado para regular en materia urbanística, y con ese motivo deja o anula, deja sin efecto o anula la última reforma del año 90? Pues claro, hay que recordar que la legislación del suelo tiene una ley ancilar, que es la ley de 1956, que se reforma en el 75, que se vuelve a reformar en el 90, que el Tribunal Constitucional dice que esta reforma invade las competencias de las comunidades autónomas, y ahora está en tramitación en las Cortes un nuevo proyecto de ley del suelo, es decir, una novedad sustancial en el derecho urbanístico. Otro capítulo central del derecho administrativo es el proceso contencioso-administrativo.

Bueno, pues se está tramitando una ley nueva, no una reforma de la ley del 56, sino una nueva ley con distintos artículos, con distintas sistemáticas, con novedades de importancia. ¿Y para qué contar lo que ha ocurrido con la ley 30-1992 del régimen jurídico, de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común? Una ley que tiene cuatro años y que también ya el gobierno ha anunciado su reforma. Una reforma que todos los administrativistas y los juristas recibirán un poco con alborozo, porque si alguna ley ha mostrado unanimidad en la crítica en que es una pésima ley que hay que reformar con urgencia, y los alumnos que hayan estudiado derecho administrativo aún no lo saben, es precisamente la ley 30-1992 del régimen jurídico, de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común.

En fin, este es un poco el panorama. Como ve usted, muy movido de reformas, dentro de las cuales también se encaja, aunque ésta ya está aprobada, la alofaje, que es la ley 6-1997, de 14 de abril, el aniversario de la República, se dicta una ley de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado. Pues, precisamente, esta noche vamos a hablar de la alofaje.

¿Qué alcance tiene esta ley y qué significado tiene? Bueno, esta ley regula, en cuanto a su ámbito, los tres niveles en que se manifiesta la Administración del Estado. Todas las administraciones territoriales, pero es más visible en el Estado, tienen tres niveles, un nivel central, donde están los órganos directivos máximos y superiores, un nivel periférico, porque la administración se despliega en su territorio, y después un nivel institucional, es decir, de organizaciones especializadas que asumen determinadas tareas y que dependen, básicamente, normalmente, del nivel central. Y estos tres niveles de las administraciones territoriales se dan en todas, se dan en el Estado, como veremos a continuación, pero se da también en la administración autonómica y se da en la administración local.

Las administraciones autonómicas tienen también sus consejerías o ministerios, que es el nivel central, tienen un despliegue en las provincias de las comunidades autónomas y después tienen entes especializados, institutos públicos, organismos autónomos que dependen también de ellas. Y también podemos decir que estos mismos niveles se dan en la administración municipal. Los municipios tienen un nivel central, el alcalde, el presidente del ayuntamiento, después tienen los distritos que despliegan, que es una administración periférica, son organismos que tienen base territorial y después tienen también los municipios organismos especializados, crean fundaciones locales o crean sociedades municipales, etc., para atender los distintos servicios que tienen a su cuerpo.

Es decir, que la existencia de tres niveles es una constante en todas las administraciones públicas territoriales. Y, por lo siguiente, lo que quiero decir es que el alofaje regula estos tres niveles de la administración del Estado. La Administración General del Estado.

Pues, si le parece, vamos a ver... Sí, sí, sí, perdón, dime, dime. No, era por si empezábamos a ver estos diferentes niveles o quería añadir alguna cosa. Bueno, antes de hablar de estos diferentes niveles, sí quería decir que el hecho de que esta ley tiene una novedad formal, que es que estos tres niveles antes se regulaban en leyes distintas.

El nivel central se regulaba en la ley de régimen jurídico de la Administración del Estado, una buena ley del año 1957. Después había una normativa para el nivel periférico, básicamente constituida por la normativa sobre gobernadores civiles. Y después estaba también la ley del año también 57 de entidades estatales autónomas que regulaba los organismos autónomos, es decir, la administración especializada, cosa que se completó después con la ley general presupuestaria.

Pero ahora esta ley pretende, en un solo ámbito formal, encajar, regular estos tres niveles. Y ya, aprovechando que el piso está por Valladolid, pues también quiere arreglar otras cosas, incluye otras mercancías, por así decirlo. Por ejemplo, pues habla de unos principios generales a los que debe de someterse esta organización y funcionamiento de las administraciones públicas, que habla de principios de organización, de funcionamiento y principio que llama de servicio a los ciudadanos.

O sea, que mete otras mercancías, además de regular estos tres niveles. Bueno, estos son una

serie de principios, de reglas, que podrían haber estado fuera de la ley, porque no tienen ninguna eficacia jurídica directa, no son inscribibles a los tribunales, pero, en fin, además, va de suyo que todos estos principios que aquí se consignan son de sentido común. No hace falta meterlos en las leyes porque, su contrario, sería escandaloso que funcionaran.

Por ejemplo, pues claro, la administración tiene un principio de jerarquía, parte que está en la Constitución. Evidentemente, la administración debe guiarse por la economía, suficiencia y adecuación estricta de los medios a los fines institucionales. Faltaría más.

Y que le voy a contar a usted sobre la simplicidad, claridad y proximidad a los ciudadanos. ¿Se imagina usted que dijera una ley que la administración debe ser complicada, oscura y alejada de los ciudadanos? Aunque a veces lo parece. Aunque a veces lo parece, pero no.

Decir esto en una ley no tiene mucho sentido. Va de suyo que esto hay que hacerlo así, aunque la ley lo diga o no lo diga. Por otro lado, como aquí no hay procedimientos claros para exigir todos estos principios tan abstractos y generales, yo creo que no son normas jurídicas y sobran.

Bueno, y lo mismo digo de las reglas de funcionamiento, porque, por ejemplo, nos habla de la eficacia en el cumplimiento de los objetivos de eficacia. Fijados, bastaría que fueran ineficaces en el cumplimiento de los objetivos. O nos dice eficiencia en la asignación y utilización de los recursos públicos.

También, es evidente que tiene que ser así. Servicio efectivo a los ciudadanos, responsabilidad por la gestión pública, racionalidad y agilidad en los procedimientos. No van a ser irracionales.

Y si son tan evidentes todos estos puntos que está usted comentando, ¿por qué se plasman en una ley? Bueno, pues por relleno. Esto es la estética. Esto son como la decoración.

Hay leyes que tienen que... Antes se hacían las leyes yendo a lo esencial, con pocas palabras y yendo a los medios esenciales y se olvidaban de estas situaciones. Pero ahora, como es una tarea política que lleva mucho tiempo y emplea a muchas personas, pues hay muchos decoradores. Muchos decoradores de leyes que las pintan para que resulten más atractivas, aunque lo que pasa es que resultan más serias para los que tenemos que estudiarlas.

Y también hay más. Principio de servicio a los ciudadanos. La actuación de la Administración del Estado debe asegurar a los ciudadanos la efectividad de sus derechos.

Y la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas. En fin, esto nos... Condigo, insisto en que son principios que están bien, faltaría más que no estuvieran, pero que no afectan a la sustancia misma de la norma que estamos considerando. Pues, si quiere, vamos a pasar por el tiempo que tenemos, aunque advierto a los oyentes que de la LOFAGE, de la Ley de Organización e Infuncionamiento de la Administración General del Estado, vamos a tener dos programas.

Este, que se está emitiendo hoy, el próximo 12 de diciembre, dedicaremos la segunda parte a esta ley, la LOFAGE. Pues vayamos entonces, si le parece bien, a hablar del primer nivel, porque es el único que vamos a tener tiempo para hacer esta noche. Sobre la Administración Central del Estado en general, es los ministerios, ¿no es así? Sí, sí, vamos a decirlo así, simplificando los ministerios.

Que ahora, evidentemente, la cabeza de la Administración no son los ministerios, sino que es el Gobierno, consejo de ministros. Pero, en fin, eso va a ser objeto de una ley que se está también tramitando en estos momentos, o a punto de publicarse, es decir, que va a regular una ley del Gobierno y esta es la ley de la Administración que está debajo del Gobierno. Pero, claro, evidentemente, la cabeza de la Administración General del Estado es el Gobierno, o sea, que el Gobierno podemos decir que está en dos niveles, en un nivel político, de órgano del Estado, superior y máximo, y está también dirigiendo la Administración del Estado, porque, al fin y al cabo, los ministros integran el consejo de ministros y el Gobierno como el presidente del Gobierno.

Pero, en fin, eso es objeto de otra ley. Aquí empieza la regulación, evidentemente, por los ministros y los ministerios. Y la ley distingue dos tipos de órganos, los órganos dentro de la Administración Central del Estado, que son los órganos superiores y los órganos directivos.

Esto es una novedad, los órganos directivos. En fin, es una terminología, evidentemente, convencional y confusa, porque entre directivo y superior, pues no sé con qué me he de quedar, ni cuál está por encima del otro. En fin, órganos superiores son los ministros y los secretarios de Estado.

Y órganos directivos se consideran los subsecretarios y secretarios generales, los secretarios generales técnicos y directores generales, los subdirectores generales. Es decir que, aunque, efectivamente, todos ellos son superiores y todos son superiores de otros, y todos son directivos porque todos dirigen algo, ¿no? En fin, es una terminología convencional. Porque hay unas diferencias de régimen que después diré, ¿no? También dentro de esta clasificación se incluye como órganos directivos a los embajadores y representantes permanentes de España ante organizaciones internacionales.

Hay que decir que también aquí se regula los principios de la administración exterior, es decir, de las embajadas, de las representaciones de España en el exterior. Bueno, y después también hay más órganos, son órganos también directivos los que determinen las leyes correspondientes de la creación de los entes institucionales, organismos autónomos, etcétera, que veremos después, ¿no? Estos también pueden ser los dirigentes de estos órganos directivos. En fin, la ley considera solo como órganos superiores los ministros y secretarios de Estado, los ministros y secretarios de Estado.

La diferencia entre estos dos cargos, estos dos cargos es una diferencia básicamente de categoría, porque el secretario de Estado es una especie de ministro de segunda fila, de segunda fila adscrito a un ministro, es decir, que dirige una parte de un ministerio de forma

casi autónoma, casi autónoma en relación con el ministro, ¿no? Pero por eso se le considera también como un órgano superior. Y estos son nombrados de forma discrecional por el gobierno. Aquí no hay condiciones para nombrar a los ministros, no hay condiciones de ningún tipo, ni de actitud profesional, ni de titulación universitaria, ni de moral o de ética.

Los ministros pueden ser aquellos que nombre sencillamente el gobierno, que el jefe del gobierno proponga al rey el nombramiento de una persona como ministro. Digo esto porque tiene interés para ver la diferencia con los órganos directivos que analizaremos el próximo día. Pues sí, realmente es muy amplio analizar estos niveles y sobre todo este primer nivel, el de la administración central del Estado con los ministerios que son tan importantes.

Profesor Peralá, le emplazamos, como hemos dicho, para el próximo programa de Administrativo 1 para continuar hablando del alofaje de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Muchas gracias y hasta el próximo día. Y ahora vamos a desarrollar un tema de derecho penal que lleva por título Las lesiones.

El artículo 147, en su número 1 del Código Penal, define el concepto de lesión como todo menoscabo a la integridad personal o a la salud física o mental de una persona. El profesor titular de Derecho Penal de la UNED, don Alfonso Serrano Gómez, va a explicar en los siguientes minutos el tipo básico de las lesiones, características generales y cómo se castiga este delito contra la integridad o la salud física o mental. Buenas noches y bienvenido, profesor Serrano.

Buenas noches. En Derecho Penal 2 nos vamos a ocupar hoy de unas consideraciones generales sobre las lesiones. Es un tema muy amplio que ofrece pocas modificaciones con respecto del Código Penal Delogado Texto Refundido de 1973, el que ya había sufrido una importante modificación.

Pues bien, el concepto de las lesiones lo encontramos en el artículo 147, en su número 1. Por lesión hay que entender todo menoscabo a la integridad personal o a la salud física o mental de una persona. El bien jurídico protegido se desprende del propio concepto que de lesiones se da en el artículo 147 y será, por tanto, la integridad o la salud física o mental. En este artículo 147 primero se contempla el tipo básico de las lesiones, donde se castiga a quien, por cualquier medio o procedimiento, causare a otro una lesión que menos cabe su integridad corporal o su salud física o mental, siempre que la lesión requiera objetivamente para su sanidad, además de una primera asistencia facultativa, tratamiento médico o quirúrgico.

La referencia objetivamente tiene interés porque a veces las lesiones no son de consideración tan importante como para la pena que se impone. Equivale objetivamente a que, además, la lesión requiera de una primera asistencia facultativa, tratamiento médico o quirúrgico. Se pretende así evitar que puedan considerarse como delitos comportamientos que no serían de falta por prestar asistencia facultativa y posteriormente tratamiento médico o quirúrgico, pues con frecuencia se da un tratamiento que no es necesario para sanar las lesiones, pero que siempre es útil para evitar posibles complicaciones y para conseguir una curación más rápida.

En los supuestos en que se planteen dudas sátricas de si el tratamiento médico o quirúrgico era necesario o no, hay que aplicar el principio inducio-prorro, decir que había que ir a la falta. Menoscabo equivale a deterioro, en este caso de la integridad corporal o la salud física o mental, que es el bien jurídico protegido de las lesiones. Asistencia facultativa será el primer contacto que el lesionado tenga con el médico, pues así se desprende la referencia facultativa.

Si después de la primera asistencia es necesario tratamiento médico o quirúrgico, estaremos ante el delito previsto en el artículo 147.1 y, en otro caso, ante la falta de lesiones del párrafo primero del artículo 617.1. ¿Tratamiento médico? Es todo sistema o método que se emplea para curar enfermedades. Se trata, por tanto, de un proceso más o menos dilatado, diferente de una primera asistencia facultativa, aunque normalmente en esta es donde se decide si el diagnóstico es correcto. Cosa difícil en no pocas ocasiones si es necesario tratamiento, lo que determinará si las lesiones son constitutivas de delito o, por el contrario, de una simple falta.

En el inciso final de este artículo 147.1 se dispone que la simple vigilancia o seguimiento facultativo del curso de la lesión no se considerará tratamiento médico.