

DR 29 1424

Muy buenas noches. Con esta sintonía iniciamos una nueva revista de derecho. Cada domingo nos dirigimos a nuestros alumnos y a todos los oyentes que tengan interés e inquietud por los temas jurídicos.

Por eso, permítannos compartir con todos ustedes los próximos setenta y cinco minutos donde trataremos temas diferentes, todos ellos relacionados con las materias que se estudian en el tercer año de la carrera. Les contaremos en primer lugar cuáles son las políticas redistributivas a quien afecta. Estudiaremos el sector público y la redistribución de la renta con el catedrático de Hacienda Pública, Juan Antonio Jimeno Ullastres.

Hablaremos también de la administración local, más concretamente de la problemática de la autonomía local con la profesora de Derecho Administrativo Carmen Fernández. ¿Qué es y qué ocurre con el incumplimiento de las obligaciones? Nos lo contará la profesora de Derecho Civil Lourdes Tejedor Muñoz. Alfonso Serrano Gómez, titular de Derecho Penal, les pondrá los diferentes supuestos agravados en el delito de estafa.

Y, por último, la Catedrática de Derecho Internacional Público, Concepción Escobar Hernández, explicará cómo es la técnica para resolver un caso práctico, tomando como ejemplo un clásico, la Plataforma Continental del Mar del Norte, donde entra en juego la relación entre la costumbre y el tratado. Esperemos que estos temas resulten interesantes y despierten su curiosidad y atención, y nos permitan seguir con ustedes. Empezamos ya, sin más, a presentarles el primero de los temas que hemos anunciado por esta noche y que pertenece a la disciplina de Hacienda Pública.

Lleva por título el sector público y la redistribución de la renta. El sector público realiza una redistribución de rentas para corregir las desigualdades sociales que probablemente la sociedad por sí misma no podría rectificar. Se puede decir que la redistribución de la renta es una forma de seguridad para el sistema de mercado, ya que una excesiva desigualdad implica no solo riesgos de que el sistema es menos productivo, sino también una inseguridad.

Con nosotros está Juan Antonio Jimeno Yáñez, Catedrático de Hacienda Pública, para analizar, entre otros puntos, las diferentes políticas redistributivas, qué medidas se pueden adoptar y cuáles son sus efectos. Bienvenido, profesor Jimeno. Buenas noches.

¿Qué tal? Muy buenas noches. La redistribución de la renta implica una corrección de la distribución que resulta del juego del mercado. ¿Esto significa que es injusta la distribución que hace el mercado? La consideración de si algo es justo o injusto implica, evidentemente, juicios de valor.

Cada uno, según su postura ante la vida y ante la situación social, considerará unas cosas justas y otras injustas. Entonces, en ese sentido, es un terreno resbaladizo. Si repasamos un poco las opiniones de los autores a lo largo de la historia, pues hay una serie de autores que sí

consideran que la distribución que hace el mercado es justa porque paga cada uno según su esfuerzo.

Las corrientes más liberales, desde Stuart Mill hasta los austríacos, consideran que es justo que cada uno tenga en función del esfuerzo que ha realizado. O aquellos, una figura relativamente próxima, aquellos que defienden que solamente se deben hacer medidas redistribuidoras cuando alguien mejora sin que nadie empeore. La situación esta que llamamos hasta conseguir un óptimo de pareto, óptimo pareteano, en la cual cualquier cambio hace que alguien empeore.

Entonces, el argumento sería, si alguien empeora, ya no sabemos si la mejora que es para unos compensa el perjuicio que es para otros, por lo tanto no se debe tocar el resultado correspondiente. Estas son posturas más respetuosas, por así decirlo, con la distribución que hace el mercado. Hay otras más críticas, desde las que dicen sí muy bien, el mercado asigna con cierta justicia, y dependiendo de las condiciones del mercado, las retribuciones, pero claro, las posiciones de partida son muy diferentes.

Alguna vez he puesto como ejemplo, en ese juego de mesa del Monopoly, pues que si uno de los jugadores empezara teniendo casi todas las calles y varios hoteles, pues por mucho suerte incluso que tuviera el otro, difícilmente podría ganar, porque desde la primera vuelta tendría que empezar a pagar y el otro a cobrar. Por otro lado, pues podríamos traer a colación diversas teorías que conocemos, por ejemplo, el aspecto de la utilidad marginal decreciente, que significa decir, hombre, el que tiene muy poco, cualquier recurso que le llegue le da una gran utilidad, mientras que el que tiene mucho, la utilidad marginal ya es decreciente y es mucho menor, por lo tanto, si quitamos algo a los ricos, digamos, y lo damos a los pobres, pues la utilidad general va a subir. O criterio keynesiano, es decir, hombre, como tienen más capacidad de consumo, una redistribución hace que haya un efecto multiplicador que implica más riqueza para todos.

Criterios como el de Rawls, que dice, hombre, pongámonos todos en el caso de que nos pueden venir maldadas, más vale que garanticemos unos mínimos razonables para todo el mundo. Entonces, en ese sentido, habría una actitud casi de por si acaso. Y criterios filosóficos, desde el marxismo de cada uno según su capacidad y a cada uno según sus necesidades, a la sensibilidad de muchas personas que desigualdades insultantes les resultan incluso que minoran el propio bienestar, porque ver determinadas situaciones de desigualdad y pobreza resultan insufribles.

Y en todo caso, para el propio sistema, una excesiva desigualdad o la pobreza implican no sólo riesgos de que el sistema es menos productivo, sino también una inseguridad. Por lo tanto, la redistribución sería hasta una válvula de seguridad para el propio sistema de mercado. La pobreza parece entonces como la razón primera que justifica la presencia de políticas redistributivas.

¿A quién afecta principalmente esta situación, profesor Jiménez? Depende de que hablemos de

la pobreza absoluta o pobreza relativa. La pobreza absoluta, es decir, la carencia de medios para satisfacer necesidades básicas, evidentemente afecta fundamentalmente a poblaciones de países menos ricos y en nuestro mundo son más difíciles, aunque existen, pero en el mundo desarrollado evidentemente es más frecuente la situación que llamamos de pobreza relativa, es decir, de carencias en comparación con lo que hay en la sociedad, que suele medirse como rentas inferiores a la mitad de la renta per cápita. Y sabemos que la renta per cápita, a su vez, es sólo una media de lo que hay en el país.

Entonces, en España, según los estudios, se calcula que puede estar algo por debajo del 20% y que se ha reducido sustancialmente en las últimas décadas del siglo XX. No hay datos de los últimos años, pero hasta el 95 o 96 sí que había una reducción de la pobreza, especialmente de la pobreza más severa, perdón, de la pobreza relativa más amplia, en cambio de la severa hay algunas dudas. ¿Por qué? Porque afecta a colectivos concretos.

Se habla de que se ha producido una cierta juvenalización y feminización de la pobreza. Juvenalización en el sentido de que un colectivo tradicionalmente pobre, en términos relativos, que eran los ancianos, en los últimos años están dejando de serlo. El sistema de pensiones ha mejorado enormemente en nuestro país y ya no es tan frecuente y ya los hogares de pensionistas son más abundantes frente a antes que se vivía con las familias porque había medios insuficientes por parte de estas personas.

Y en cambio a los jóvenes sí que pasa, especialmente en los años en los que el paro juvenil ha sido especialmente importante, en que se oculta su pobreza en que viven en la familia, pero en realidad son personas que no tienen capacidad para emanciparse y en ese sentido son pobres ocultos en las estadísticas. ¿Y feminización? Porque sin duda alguna la mujer sigue sufriendo un trato desigual en la distribución de la renta, en las retribuciones salariales, etcétera, y en su condición social, pero sobre todo a partir del fenómeno del crecimiento de las familias monoparentales, en las que normalmente el cabeza de familia es la mujer y que son probablemente en estos casos los que más ahora influyen en la situación de pobreza. Junto a eso pues hay otras situaciones que también presentan unos índices de pobreza elevados como son situaciones de paro especialmente de larga duración, inmigrantes normalmente con salarios muy bajos, aquellos que tienen trabajo y condiciones de trabajo bastante inhumanas en muchos casos, y en determinados supuestos de trabajadores poco cualificados, es decir, se da ahora la circunstancia de que hay asalariados que también están en niveles de pobreza por la segmentación del mercado de trabajo.

Planteada ya esta situación pasemos a hablar de medidas y soluciones. Todas las políticas redistributivas suponen el esquema mítico de Robin Hood, quitar a los ricos y dárselo a los pobres. En último término, casi siempre, claro, si estamos hablando de redistribuir, pues parece que no hay otra solución.

Hombre, hay veces en que se puede haber juegos que no sean de suma cero, es decir, que lo que suma uno resta otro, qué sé yo, toda la inversión que se hace en formación o en educación

significa sin duda a largo plazo el elemento probablemente más redistributivo, el dar un poco esa igualdad de oportunidades o el acercarnos al ideal de la igualdad de oportunidades, un juego del monopolio un poco más equilibrado, y ahí pues en cierta medida podemos decir que todos ganan y menos pierden, pero casi siempre casi siempre hay esa situación. Eso nos puede llevar también al debate sobre si las prestaciones tienen que ser monetarias o en especie, las actuaciones redistributivas, ¿no? Es decir, lo de quitar a los ricos y darse a los pobres suena a eso, un impuesto que recae sobre los ricos y un subsidio que va a los pobres, ¿no? Son prestaciones monetarias, pero también hay muchas prestaciones en especie, es decir, educación acabamos de citar, sanidad, etcétera, que los más liberales dicen que deberían no llevarse a cabo porque ahí el individuo no elige, que es mejor que se le dé el dinero y que el individuo elija, pero la verdad es que, primero, si metemos en juego otros factores que conocemos como externalidades, es decir, efectos sociales, no se tienen en cuenta por el particular, como sabemos, y eso significaría que se gastaría menos de lo que socialmente es deseable en educación, en sanidad, porque no se tiene en cuenta esos efectos externos, y puede existir una cierta miopía también respecto a los beneficios muy futuros, muy a largo plazo, decir, ah, sí, educación, pero para que muy en el futuro mi hijo esté mejor, eso con el nivel de renta va cambiando, obviamente, pero en niveles bajos de renta, pues eso ocurre, ¿no? Entonces, a veces también sin necesidad de prestaciones, el Estado puede actuar redistributivamente, por ejemplo, pues cambiando las condiciones de trabajo y protegiendo la negociación salarial o el empleo, o similar, en que directamente no se está quitando y dando, aunque obviamente se están cambiando un poquito las reglas de juego que afectan a la distribución de la renta, ¿no? En cualquier caso, lo que sí se nota es que, frente al esquema clásico de que eran los impuestos progresivos el principal instrumento de redistribución, cada vez más hoy se desplace hacia el lado del gasto público esa actuación redistributiva del Estado. En toda política tiene un efecto redistributivo, pero ¿hay medidas específicamente pensadas para redistribuir o para corregir situaciones de pobreza? Efectivamente, es muy correcto lo de que toda política tiene un efecto redistributivo, progresivo o regresivo, pero toda medida beneficia más a unos, a unos que a otros, es casi imposible que una medida sea neutral.

Y efectivamente hay algunas medidas o algunas figuras que se han tomado en consideración últimamente para corregir situaciones extremas de pobreza, por ejemplo el salario de inserción social, que es determinados colectivos con especiales dificultades y con determinadas condiciones para intentar favorecer su integración en la sociedad, que corren el peligro de una cierta, de lo que se ha llamado la trampa de la pobreza, es decir, instalarse en esa situación. Entonces, en ese sentido, la figura del impuesto negativo sobre la renta intenta corregir en parte ese fenómeno diciendo, no, no, usted no pierde ese salario de inserción si se pone a trabajar, por ejemplo, sino que pierde sólo una proporción, pero se le mantiene mientras no alcance un nivel relativo. Y todavía más allá, sobre todo para evitar condiciones de fraude y de control de situaciones, pues irían las propuestas más modernas de renta básica de ciudadanía que iría con un carácter más general y que tiene el problema una y otra de determinados costes, ¿no? Estas serían típicas figuras muy dirigidas a ese tema, pero evidentemente hay muchas políticas más amplias, pues en general podríamos decir todas las políticas de servicios

sociales y todo el sistema de seguridad social en último término nace precisamente para llevar a cabo esta actuación de protección frente a la pobreza, especialmente porque el seguro privado difícilmente puede cumplir eso con carácter general, porque habría colectivos determinados en los que, o porque el riesgo es excesivamente alto, o porque no podrían tener medios para acceder a ese seguro privado, o porque, por ejemplo, imaginemos el paro, cuando hay mucho paro, ningún seguro podría hacer frente a, de repente, parar a todos los parados, y entonces eso implica que haya una prestación pública que garantice unas pensiones mínimas, un subsidio de desempleo e incluso una serie de prestaciones asistenciales que no van ligadas a cotizaciones previas, sino que en función de mantener esos mínimos que hemos dicho, un poco el criterio de Rawls que mencionamos al principio, garantiza el sistema de seguridad social.

Las medidas redistributivas son acusadas a menudo de provocar efectos desincentivadores. ¿Qué hay de cierto en esa afirmación? La mención que hacíamos antes a la trampa de la pobreza significa realmente hablar de que pueden existir desincentivos al esfuerzo en determinados casos, lo mismo puede pasar en el subsidio de desempleo, por ejemplo, y también en las pensiones se dice que pueden suponer un desincentivo al ahorro. La verdad es que los estudios disponibles no demuestran en absoluto esas afirmaciones.

Parece comprobarse que sí que hay personas, algunas personas a las que esa afecta, pero que con carácter general el efecto dista de ser claro, porque también hay un efecto incentivo para tener unas rentas mucho más dignas de las que suelen suponer estos subsidios. En ese sentido, sí que puede haber un desincentivo, pero nunca tan grave como resaltan algunos autores. Ese debate en el fondo no es un debate que afecta al conjunto del sistema del estado de bienestar, profesor Jiménez.

Sin duda, al final detrás de todo debate hay un debate sobre la distribución. Un poco volvemos a la primera pregunta, que es justo y que es injusto, y es cierto que la evolución del estado de bienestar lleva inevitablemente a un cierto control de su crecimiento. No puede seguir creciendo enormemente y, por lo tanto, el debate que hay que hacer ahora es cómo conseguir mantener unas prestaciones dignas con una eficiencia razonable.

El sector público de alguna manera tiene que corregir las desigualdades sociales que la sociedad a veces plantea, ¿no? Sin duda. Pues con esto hemos terminado el tiempo que dedicamos a Hacienda Pública. Muchísimas gracias, profesor Jiménez.

Gracias. Pasamos a otro tema en la revista de Derecho. En los siguientes minutos, con la profesora de Derecho Administrativo, Carmen Fernández, vamos a hablar de la autonomía local.

Nuestra Constitución utiliza la expresión de autonomía para referirse, de un lado, a las nacionalidades y regiones, también a las universidades y, finalmente, a las entidades locales, municipios y provincias. El concepto de autonomía local ha sido siempre confuso en la medida en que se ha utilizado con diversos significados, como la distribución territorial del poder, de

sus límites y sus formas. Normalmente, sin embargo, cuando se habla de autonomía local, la problemática que subyace en el trasfondo es la centralización o descentralización de ese poder, con todas las consecuencias que ello implica.

Muy buenas noches y bienvenida, profesora Fernández. Hola, buenas noches. ¿Cuál es el alcance que hay que dar a este principio de autonomía referido a las entidades locales? Bueno, realmente, el alcance lo viene delimitando nuestro Tribunal Constitucional, que, a través de sus sentencias, pues nos alude a ello, pero, a su vez, realmente elude fijar un modelo concreto de autonomía local, porque la Constitución no invoca, como antaño, los intereses naturales propios de los entes locales, ni prevé una organización específica.

Simplemente, pues viene a garantizar la existencia de la institución municipal y provincial muy genéricamente, de forma muy global. Además, y frente al significado de esa autonomía, por ejemplo, para las universidades, a la que alude el artículo 2710 de la Constitución y que ha sido realmente considerado como un derecho fundamental, la autonomía local no lo es. Entre otros motivos, esto es algo que puede verse por su propio encaje constitucional en el título 8 de la Constitución.

Es la sentencia de 27 de febrero de 1987 del Tribunal Constitucional la que matiza que esa autonomía hay que entenderla como un derecho de la comunidad local a participar, a través de sus órganos propios, en el Gobierno y en la Administración, de cuantos asuntos le atañen. En definitiva, la Constitución articula una garantía institucional de la autonomía local, con el único límite del obligado respecto al núcleo esencial de la institución, pero no nos delimita el contenido realmente de lo que es la autonomía local. Imagino, profesora Fernández, que el problema estará en determinar cuál es ese núcleo esencialmente garantizado por la Constitución en cuanto a la autonomía local se refiere, ¿no es así? Efectivamente, este es el verdadero problema porque, como digo, la Constitución realmente no garantiza con claridad nada que no sea la propia asistencia del Ente, que es a lo único que se refiere con claridad.

No prevé ningún contenido mínimo y esencial de esa autonomía porque realmente la garantía constitucional constituye más bien un mecanismo reactivo frente a la posible actuación del legislador que pretendiera invadir la propia asistencia del Ente. Entonces, si no lo hace la Constitución, ¿qué normas regulan las competencias municipales? Básicamente, valga la redundancia, la Ley de Bases de Régimen Local de 1985, la que atribuye a los municipios, pero también a las provincias, en el marco de la legislación del Estado y de las comunidades autónomas, la posibilidad de realizar toda una serie de competencias, gozando para ello de autonomía en la gestión de sus respectivos intereses, que es lo que le obliga el artículo 137 del texto constitucional. En este sentido, se trata de una legislación y de unas competencias que se articulan respecto a las propias del Estado y de las comunidades autónomas.

Por tanto, vamos a ver que se trata de regímenes dispares que, en muchas ocasiones, generan disociaciones y desigualdades. Algunas de estas competencias son obligadas de cumplir por parte de los municipios. El artículo 26 de la Ley de Bases de Régimen Local señala que, por

ejemplo, la competencia del alumbrado, de la recogida de residuos, de la limpieza viaria, el abastecimiento de agua potable, el alcantarillado, los accesos, la pavimentación y control de alimentos y bebidas, son competencias que deben llevar a cabo todos los municipios, cualquiera que sea su población.

Sin embargo, por ejemplo, en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, además, se ha de prestar obligadamente el servicio de parque público, de biblioteca pública, de mercado y tratamiento de residuos. A su vez, en los municipios con población superior a 20.000 habitantes, se ha de prestar el servicio de prevención y extinción de incendios e instalaciones deportivas de uso público. Y, finalmente, en los municipios con población superior a 50.000 habitantes, se ha de prestar el servicio de transporte colectivo urbano de viajeros y protección del medioambiente.

Pero, además, al margen de estas competencias que podríamos considerar obligatorias o mínimas, según la población de estos municipios, habría que tener en cuenta las competencias o actividades complementarias que son propias de otras administraciones, pero que lleva a cabo el municipio, y, asimismo, las competencias que llevan a cabo los municipios por delegación del Estado o de las comunidades autónomas. En definitiva, lo que quiero decir con esto es que está en manos de la administración competente en cada caso, es decir, el Estado o las comunidades autónomas, la delegación en los municipios del ejercicio de muchas de estas competencias, en la medida en que afecta a sus intereses propios, y siempre que con ello lo que se esté es mejorando la eficacia de la gestión pública, según establece el propio artículo 27 de la ley de bases del régimen local. ¿Y cómo se controla, entonces, que el ente local cumple con sus competencias obligatorias? Bueno, esta es una parte del problema, porque, efectivamente, una cosa es que el ente municipal cumpla con sus competencias obligatorias, y otra es que la dejen que cumpla con ellas, en particular el Estado y las comunidades autónomas o la comunidad autónoma de la que dependa.

Pero, refiriéndome a la pregunta que me has formulado, es la ley de bases del régimen local la que establece, de alguna forma, los controles que Estado y comunidades autónomas pueden ejercer sobre el ente local. De un lado están los controles gubernativos y, de otro, los controles de legalidad. Entre los primeros, entre los controles gubernativos, habría que señalar la potestad de disolución de los órganos de las corporaciones locales en supuestos en los que exista una gestión gravemente dañosa para los intereses generales, que suponga, en definitiva, el incumplimiento de obligaciones constitucionales.

Lógicamente, para llevar a cabo esta disolución han de adoptarse determinadas garantías y, de hecho, es un mecanismo que nunca se ha utilizado. Pero, dentro del control gubernativo, también está la sustitución de la actividad del ente local por la administración del Estado o de las comunidades autónomas cuando el ente local incumple las obligaciones impuestas directamente por la ley. Los controles de legalidad se refieren a controles que se articulan por la vía de impugnar un determinado acuerdo ante la jurisdicción contencioso-administrativa cuando el acto de la entidad local infringe el ordenamiento jurídico o menuzcaba la

competencia del Estado o de las comunidades autónomas.

También se puede ejercer ese control de legalidad cuando el acto interfiera en el ejercicio de una competencia que sea estatal o autonómica o cuando exceda de sus competencias. En el caso, por ejemplo, de que el acuerdo del ente local atente gravemente al interés general de España, que es uno de los supuestos de ese control de legalidad, es el delegado del gobierno el que previo requerimiento al presidente de la corporación local y, si no es atendido, lógicamente puede suspender el acto y adoptar las medidas pertinentes. Es decir, que sí que hay controles específicos para que el municipio no se desentienda del ejercicio de las competencias que tiene atribuidas de forma obligatoria.

¿Y qué sucede cuando ocurre al revés, a la inversa, es decir, cuando el Estado o las comunidades autónomas lesionan la autonomía local? Pues hasta hace bien poco no sucedía nada, es decir, no había realmente mecanismos que permitieran a la entidad local recabar para sí la competencia que le era propia. Sin embargo, pues se ha procedido a una reforma en este sentido porque se veía que esa garantía institucional de autonomía local podía estar lesionada por la intervención del legislador estatal y autonómico.