

DR 29 557

Y tras las noticias, continúa la programación radiofónica de la UNED, y en concreto, el espacio Revista de Derecho, que estará con todos vosotros hasta las 10 de la noche, hora peninsular. Y nuestro primer tema en esta segunda parte lleva por título, los efectos económicos de los impuestos, y para orientar en su estudio, se encuentra el profesor titular de Hacienda Pública, don Pablo de Diego, con nuestra compañera para responder a una serie de cuestiones que clarifiquen los aspectos más importantes de esta materia, os dejamos pues con el profesor de Diego y Ana Venturaída. Buenas noches por el profesor Pablo de Diego.

Buenas noches. Bajo el título, efectos económicos de los impuestos, ¿qué entiende el Derecho?, ¿qué debe saber el alumno de esta facultad? Bien, efectivamente, el alumno de esta facultad va a encontrar el año próximo, en Derecho Financiero y Tributario, un estudio de la praxis impositiva basado en la observación de los textos legales, pero ahora en Hacienda Pública es donde puede hacerse una serie de preguntas respecto a las cuestiones incidentales de la imposición, no sólo ya desde el punto de vista macroeconómico, es decir, sobre los grandes números de la economía, sino incluso sobre las perspectivas microeconómicas e individuales de cada individuo, de ver cómo le afecta en un sentido u otro las distintas figuras impositivas que existen en cualquier sistema legislativo. Normalmente existe una tesis prácticamente universal o generalizada de que la imposición debe de ser neutral, es decir, de tal manera que no debe incidir sobre el comportamiento del individuo ni sobre el comportamiento de los mercados.

Lo cierto es que esta teoría de neutralidad impositiva hoy cada día está un poco más en desuso por el hecho de que no parece tampoco desaconsejable que a veces los impuestos sean utilizados precisamente para incidir en determinados consumos, en determinadas actitudes o determinados comportamientos humanos, con lo cual hoy existe toda una teoría moderna de unos efectos económicos de los impuestos que pueden ser perfectamente dominables o perfectamente asumibles desde el punto de vista del sector público. De forma general, ¿qué se entiende por efectos redistributivos? Bien, efectivamente esta sería prácticamente una de las cuestiones fundamentales dentro de lo que serían los efectos económicos de los impuestos. Si partimos de un concepto ortodoxo de la hacienda pública como ciencia que busca o que pretende como fines o ramas de su estudio la asignación de los recursos, la distribución o redistribución de los mismos, la estabilización o estabilidad y el crecimiento económico, el segundo de estos objetivos, el objetivo de la rama precisamente de redistribución, buscaría lógicamente una imposición que favoreciese la redistribución de la renta, la redistribución de la renta y la riqueza a través de los mecanismos impositivos correspondientes.

Estos mecanismos impositivos, pues entre los más conocidos se puede citar, por ejemplo, la progresividad, es decir, un sistema jurídico impositivo, sistema económico impositivo también progresivo, de alguna forma garantiza o pretende garantizar que exista una redistribución desde el punto de vista del sector público en la asignación de los recursos mediante la

detracción más fuerte a quien más tiene y más débil a quien menos tiene, al menos esto sería el concepto teórico, luego ya en la práctica ya sabemos que la imposición no siempre es tan progresiva como parece y que a veces incluso puede llegar a ser regresiva. Profesor De Diego, ¿podría explicarnos qué recoge para este tema la teoría de la imposición óptima? Efectivamente, la teoría de la imposición óptima se ha pronunciado sobre el tema. En general entendemos por teoría de imposición óptima toda aquella teoría que recoge fundamentalmente los efectos sustancialmente microeconómicos de la imposición, sea esta directa, sea indirecta, sea imposición sobre la renta, sea imposición sobre el consumo.

Entonces la imposición óptima, prácticamente en la línea con las nuevas cuestiones o lo que se ha venido a denominar nueva hacienda pública, sobre todo se fija en los efectos microeconómicos y en la incidencia que sobre individuos y mercados tienen los distintos impuestos. Por tanto, se abandona un poco la idea de neutralidad impositiva, ya un poco obsoleta, y se busca una imposición de tal manera que con la coexistencia de varias figuras impositivas, directas e indirectas, pueda lograrse un comportamiento económico predecible, a veces muy complejo pero predecible, y que se pueda lograr una adecuada marcha y sobre todo una adecuada previsión. Ya sabemos que siempre el ingreso público desde el punto de vista presupuestario es siempre una previsión.

Entonces, lógicamente buscando la variabilidad y las posibles variables del comportamiento humano se puede predecir o prever de alguna forma los ingresos que se van a considerar o que se van a detraer de la sociedad. No siempre se logran, lógicamente, los fines óptimos. Esta teoría de la imposición óptima en general casi coincide en que el óptimo no existe.

Habría que hablar de una teoría de la imposición óptima que sería la teoría de la imposición del segundo óptimo, de tal manera que normalmente dicen los autores más significados de la imposición óptima que, por regla general, la imposición óptima no existe y que a veces lo que hay es que hay que conformarse con un segundo óptimo en palabras de la terminología norteamericana, un second best. Esa sería la cuestión. Bueno, vamos a ir avanzando un poco más.

¿Qué significa el concepto de efecto renta y efecto sustitución en el impuesto sobre la renta, precisamente? Sí, justamente uno de los efectos más conocidos. Normalmente, el hecho de la progresividad trae consigo normalmente una desazón del individuo cuando ve que, a medida que va ganando una cantidad mayor de dinero, obteniendo mayores rentas o mayores ingresos, busca siempre una compensación, digamos, justamente en el hecho de obtener más renta, de tal manera que el individuo se ve un poco oprimido por esta idea de que, a medida que le van detrayendo de su renta una cantidad de impuestos, pues parece verse abocado incluso a ganar cada vez más o a obtener cada vez más, de forma que le incita más a trabajar, le incita incluso más también a ahorrar, en fin, busca de alguna forma una satisfacción compensatoria a ese impuesto que se le detrae. Es justamente un efecto que, bueno, puede observarse con cierta frecuencia, sobre todo en niveles altos de renta, donde aparentemente el individuo parece que no, que debería de buscar una mayor dedicación al ocio y, sin embargo,

todo es al contrario.

En niveles altos de renta, donde la imposición, a pesar de ser progresiva, se hace a veces lineal, porque hay un tipo máximo progresivo, que, por ejemplo, en España el tipo marginal máximo, que quiero recordar ahora la nueva ley del 53%, pues bien, individuos que están en ese nivel de renta, en ese escalón de obtención de rentas, pues pueden llegar incluso a que, aun teniendo el 53%, pues siguen, digamos, trabajando más o obteniendo más renta, sin importarles lo más mínimo la progresividad. ¿Y qué significa el efecto piramidación en la imposición indirecta? Sí, este es un efecto efectivamente importante que debe ser explicado precisamente para discernir un poco lo que fue el impuesto de tráfico de empresas, por ejemplo, en España, y lo que es actualmente el impuesto sobre valor añadido. En general, podrían ser cualquiera de los dos, pues impuestos, desde el punto de vista de la hacienda, no tenemos que fijarnos en el derecho positivo, entonces pues no es tan importante hablar de impuesto de tráfico de empresas y de impuesto sobre valor añadido, pero ambos son paradigmas de la imposición general sobre las ventas.

Entonces, en la imposición general sobre las ventas, tipo impuesto de tráfico de empresas, se produce lo que se llama el efecto piramidación. Efecto piramidación que consiste sustancialmente en que sobre la base imponible en las distintas fases de producción se va estableciendo el tipo impositivo correspondiente y girando el impuesto correspondiente, de tal manera que una cosa que sale, digamos, de la primera etapa de transformación, una materia prima, que sale con un valor 100 y el tipo impositivo es de un 4, pues a la siguiente fase de producción llegaría grabado con ese 4 y, por tanto, ya tendría un valor de 104. En la siguiente fase se le añadiría un valor de transformación, pongamos de 20, y se giraría el impuesto sobre 100 más 20 más 4, así sobre 124, que volvería a ser el 4, con lo cual existiría lo que se llama un efecto piramidación, un efecto que también se ha denominado efecto de cascada o efecto encascada, con lo cual tendríamos una incidencia al final en el consumidor posiblemente de un precio mayor.

Esto, por ejemplo, el IVA lo evita, puesto que va grabando las distintas fases de producción, los distintos valores añadidos que se van generando en las relaciones de transformación, pero lo que sí, se va descontando el impuesto previamente pagado en todas las fases, de tal manera que cuando llega la fase minorista y, por tanto, al consumidor final, aparentemente, o al menos el impuesto así lo predica, existe una neutralidad bastante grande con respecto al precio. Esto es una figura, insisto, importante y que de alguna forma tiene bastante incidencia. Es decir, todas las cuestiones que se refieren a la imposición general sobre las ventas deben de tener en cuenta que, en principio, debe de evitarse el efecto piramidación.

El efecto piramidación, por otro lado, tampoco es que sea tan indeseable económicamente, puesto que a veces lo que produce es una integración vertical de los procesos productivos. Al haber menos relaciones de transformación, menos fases de transformación, por ejemplo, dentro de una supuesta fábrica de automóviles que fundiese ya misma el acero y terminase con el producto en forma de automóvil, no habría, en principio, un efecto piramidación por

estar todas las fases de la producción integradas en un mismo proceso productivo y entonces no habría una subida aparente de precio. Entonces, con esto queremos decir que no es mejor ni más deseable una cosa u otra.

Muy bien, profesor Pablo de Diego. No tenemos tiempo para más, pero le agradecemos su intervención y esperamos que para los alumnos haya quedado bastante claro estos efectos económicos de los impuestos. Muchas gracias.

Muchas gracias a ustedes. Y de las consecuencias económicas de los impuestos que ha sido lo que acaba de hablarnos el profesor don Pablo de Diego, pasamos a otro tema también muy interesante, como es el de los problemas de la administración local en la actualidad. Para ello, contamos con la presencia de un invitado experto en esta materia.

Nos lo presenta e introduce la profesora titular de Derecho Administrativo, doña Blanca Lozano. Para profundizar en el tema de la administración local, tenemos hoy aquí al profesor Luis Morel Ocaña, catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense y especialista en régimen local. A este tema ha dedicado el profesor Morel gran parte de sus obras, entre las cuales pueden destacarse su libro sobre la administración local, editado por Tecnos en 1984, así como el primer tomo de su obra, El régimen local español, editado en Madrid en 1988.

Buenas noches, profesor Morel. Buenas noches. Para empezar, y antes que nada, me parece conveniente quizás, profesor Morel, que nos realizara un breve resumen, a modo de introducción histórica, sobre la evolución del régimen local español.

Bueno, creo que esta evolución es absolutamente trascendente en lo que es para cada uno de nosotros el régimen local, en la medida en que yo creo que la convivencia local tiene unos moldes, una manera de ser que en la generalidad de situaciones, en cualquiera de los miles de pueblos de España, pues es una situación que viene de la Edad Media y que persevera en muchos de sus rasgos desde entonces. De manera que tratar de entender el régimen local español es tratar de entender al mismo tiempo un trozo importante de su historia y el marco del presente, de manera que de ahí su trascendencia. Sí, bien, una vez que hemos visto esta trascendencia, la evolución del régimen local, quizás me parece que sería muy interesante conocer en qué sentido estima al profesor Morel que ha incidido la implantación del nuevo estado de las autonomías en la configuración del régimen local.

El título octavo de la Constitución hace casi reiterarse lo que acabo de decir. Tenemos una Constitución y un título octavo, una organización territorial de las administraciones públicas que está también transida de historia y pone la historia en el presente. Si se mira hacia atrás, lo que son muchas de nuestras regiones depende y depende en un grado del que no somos totalmente conscientes de lo que fueron sus municipios y de lo que fueron sus provincias.

De manera que la administración local en el título octavo hay que entenderla desde esa perspectiva. Y yo creo que aunque en un primer momento quizás la política no ha sido

demasiado consciente, lo que sean las comunidades autónomas depende mucho de lo que acaben siendo también las administraciones locales. Se impone por eso, como un reto del presente pero lleno de historia, una relación profunda, una interacción cotidiana entre administración local y comunidades autónomas.

Creo que una década después de la promulgación de la Constitución todo el mundo es paulatina y crecientemente consciente de esa interacción. De manera que el título octavo brinda a la administración local una posibilidad que desde luego estuvo muy apagada en el pasado inmediato. Entrando ya en cuestiones más concretas, me gustaría preguntarle su opinión sobre el régimen electoral que rige para las elecciones locales, pues el profesor Parada en su libro critica el sistema actualmente vigente de listas completas y cerradas, en cuanto considera que hace primar a los partidos políticos y no permite que la elección se base en la confianza personal que merecen los candidatos.

¿Comparte usted esta opinión? Por completo. El régimen local es la administración y la institución representativa que está más cercana, más inmediata al ciudadano, al vecino. La mediación de los partidos políticos tiene que ser una mediación mucho más tenue que cuando se trata de unas elecciones a nivel nacional y la participación directa, activa del vecino en el juicio de valor sobre las listas es fundamental.

En otros países lo que se faculta es a que el vecino tenga esta intervención directa, por ejemplo, tachando dos de los nombres que hay en la lista, poniendo en primer lugar al nombre de aquella lista que le parezca que es el ideal para ser alcalde. Eso tiene la gran ventaja de que lima el poder centralizador de los partidos, las decisiones que se tomen en la capitalidad del estado con una influencia grande en la elección local. Y eso permite, por otra parte, algo decisivo también en la vida local, y es que el líder de esa colectividad, en el caso del municipio alcalde, esté lo más identificado posible con el vecindario del que salga.

Hay en este monopolio excesivo de los partidos que refleja la lista cerrada y bloqueada. Hay un inconveniente y un inconveniente grande para el régimen local. ¿Por dónde va yendo la evolución? Y también entre nosotros, pues con la presentación de listas de independiente.

Ese marginar el excesivo poder de los partidos mediante la lista independiente es un fenómeno que se observa en países de nuestra área, de nuestra estructura, de la convivencia y de un sentido parecido a nuestras instituciones administrativas. Aquí también, y de no reformarse el sistema electoral, yo creo que seguirá creciendo el número de listas de independiente en distintos pueblos, ciudades nuestras. Por último, creo que puesto que no nos queda mucho tiempo, sería interesante oír su opinión sobre la provincia, porque la provincia es una entidad local que causa una gran polémica.

Incluso por algunos sectores se ha propondido su supresión. Y he sabido, profesor Morel, que usted mantiene en este punto una posición muy personal e innovadora. ¿Podría explicarnos un poco cuál es? Durante mucho tiempo yo participé de lo que hoy me temo que es una sabiduría convencional, y es la de que la provincia nace en el Boletín Oficial del Estado el 30 de noviembre

de 1833.

Sin embargo, para mí era siempre una paradoja que cada vez que se hace una constitución, y hemos hecho muchas, los españoles en el siglo XIX y el XX, la provincia estaba en cuestión y a punto de desaparecer. Todos han tenido en la cabeza todos los constituyentes eliminarla. Sin embargo, una y otra vez reaparece.

Incluso cuando se la reintroduce en la Constitución de 1931, alguien habla de la venganza de la provincia frente a la región. Creo que en esto hay dos equívocos y que los historiadores cada día nos tienen que dar la clave de la provincia más claramente. Una es que las provincias españolas, sobre todo en el área de la Corona de Castilla, tienen una fecha de nacimiento que está en la Edad Media, como ocurre con las regiones.

Y las grandes ciudades castellanas, con su alfoz, son las que hoy son las capitales de provincia, y hablo de castellanas en el sentido de la Corona de Castilla. Ciertamente, en el área mediterránea este fenómeno se reproduce de otra manera en la comarca, como ocurre, por ejemplo, en Cataluña y en parte también en Valencia. Lo que pasa es que la provincia tiene un segundo punto de apoyo en la historia, que es el sistema de ciudades.

Explicar Cataluña es explicar su comarca, o partir de su comarca, pero también de su sistema de ciudades, que proporciona equilibrio al territorio, y es un sistema de ciudades que viene ya de los romanos y se mantiene. Por eso la provincia encontraba ese punto de apoyo en la historia y en el presente, para entenderla como algo más que un designio del poder central, en 1833. Resulta, por consiguiente, que la provincia es un producto de la articulación de la sociedad periférica, que no se opone realmente a una articulación distinta, que es la articulación regional.

En la articulación regional se discuten temas de la regionalidad. La sociedad provinciana, y España es muy provinciana, discute la temática y los problemas nacionales. Eso estuvo muy claro en el siglo XIX.

Con esta serie de datos y otros que reflejan el arraigo de las instituciones provinciales, me parece que se impone remontar el punto de vista que ha llegado hasta nosotros. Remontarlo en el sentido de que, aunque se haya dicho muchas veces, no es una creación del poder central y no es una creación de 1833. Son formaciones sociales de la España periférica que van aflorando paulatinamente a lo largo de la historia, que tienen unos objetivos y una problemática muy particular.

Siempre con una sintonía con los problemas de la nación y que se incrustan en el régimen local, en último término, porque el régimen local tiene siempre dos instancias de convivencia. La convivencia local tiene un primer grado, que es el del municipio, y un segundo, que entre nosotros es fundamentalmente la provincia. La provincia ha sido siempre y sigue siendo un punto de apoyo de la vida municipal, a la que le presta pues una ayuda y una colaboración que los pequeños municipios por sí solos no pueden tener.

El trazo amargo de la provincia es quizá, en buena parte, fruto de que en el siglo XIX se la hizo tutor, se la hizo superior jerárquico de los municipios, pero ya en nuestro siglo va desapareciendo ese rasgo y el régimen local reposa sobre unas provincias que no tienen una actitud polémica frente a las regiones, que pueden convivir perfectamente con ellas, porque son dos modos de articular la periferia y de articularse la socia española y que en el régimen local del presente son el punto de apoyo para una vida municipal con mayores perspectivas que la que tienen los miles y miles de pequeños municipios. Creo que esas son las claves de la reconstrucción conceptual de una idea como la provincia, que entre nosotros creo muchísimo más importante de lo que hasta ahora le ha parecido a los autores y mucho menos importación francesa como muchos, entre otros yo, durante tiempo hemos creído que era. Muchas gracias por sus interesantes observaciones, profesor Morel.

Esto es Revista de Derecho, que todos los viernes está en esta sintonía de ocho y media a diez de la noche. Vamos a dar paso a nuestro siguiente tema. Para hablar de las lesiones, de sus características y cómo son tratadas en el Código Penal, se encuentra con nosotros el profesor titular de Derecho Penal, don Alfonso Serrano Gómez, que va a desarrollar a continuación estos aspectos.

Me voy a ocupar hoy de unas breves consideraciones sobre el tema de las lesiones en el Código Penal, después de las importantes reformas de que ha sido objeto por la ley de 21 de junio del año 1989. Por lesión hay que entender tanto las lesiones somáticas como las psíquicas, los defectos que provengan de ellas y la pérdida de una parte de la sustancia corporal. Los bienes jurídicos protegidos son la salud física, psíquica y mental, así como la integridad corporal.

En principio tenemos las mutilaciones o inutilizaciones. Se incorpora en la reforma de junio del año 1989 la inutilización junto a las mutilaciones que antes no se recogían, aunque había referencia en las lesiones graves, así como los supuestos que todavía se mantienen de causar cualquier otra inutilidad, como consecuencia de perseguir, eximirse del servicio militar o de un servicio público de inexcusable cumplimiento, según recoge el artículo 422. En las mutilaciones de un miembro no principal, la pena ahora es de prisión mayor, mientras que antes era de prisión menor, es decir, que hay una agravación de la pena con esta reforma del año 1989.

En cuanto a la privación de la vista, se castiga en el artículo 418 con la pena de reclusión menor al que de propósito privare a otro de la vista. La conducta ha de ser dolosa como se desprende de que el sujeto activo haya de actuar de propósito. No caben, por tanto, las formas culposas, ni tampoco el dolor eventual.

La visión se ha de perder totalmente, no importando que el sujeto disponga de un solo ojo o tuviera notablemente disminuida la visión de uno o de los dos. Hay una serie de presupuestos que sin llegar a perder la visión, el debilitamiento es tanto que sitúa muy próximo a la pérdida total. Estas situaciones podrían seguir tipificándose en el artículo 418 como inutilización de órgano principal cuando se trata de supuestos extremos.

La anulación de la vista hay que entenderla como la situación en la que el sujeto queda

incapacitado para poder valerse por sí mismo como consecuencia de la limitación visual. Al incluirse en el artículo 418 la mutilación o inutilización de un órgano principal junto con la pérdida de la visión, resulta que se castigue igual dejar a una persona ciega que hacerle perder un ojo, aunque para nada le afecta al otro. La pérdida de un ojo es pérdida de un órgano principal.

No es equiparable la pérdida de un ojo o su visión con la ceguera, ya que fuera más correcta la regulación anterior, pues diferenciaba ambas situaciones castigando con pena superior en grado la ceguera, prisión mayor, que la pérdida de un ojo. Dentro de la pérdida del ojo, la jurisprudencia ha venido incluyendo la pérdida de la visión. Se ocupa también, de forma concreta, el código penal ahora de la privación del oído.

Y castigan el artículo 418 con la pena de reclusión menor al que dé propósito privar a otro del oído. Como en el supuesto del artículo anterior, la conducta es de ser dolosa por lo que no caben las formas culposas. La pena resulta excesiva, ya que es la misma que para el homicidio.

Se equipara esta situación, por otra parte, a la pérdida de la vista, lo que tampoco es racional, ya que un sordo puede hacer vida normal en un alto porcentaje, situación que no se da en los ciegos. Vamos a ver ahora algunas referencias sobre anulación o grave limitación de la aptitud laboral. Se castiga en el artículo 418 al que dé propósito causar a otro la anulación o una grave limitación de su aptitud laboral.

No hay problema respecto de la anulación de la aptitud laboral que supone la incapacitación. Sin embargo, la situación no es tan clara respecto de la grave limitación que debe entenderse como inutilización para el trabajo a que el sujeto venía dedicándose. El conductor de autocar es, por ejemplo, que le ha quedado una considerable pérdida de fuerza motriz en un brazo que le impide seguir conduciendo.

Este tipo de vehículos puede hacerlo con otros de menos categoría en trabajos administrativos, etc. Habrá que entender, se trata de situaciones en las que el sujeto ha quedado con una limitación tan considerable que no está capacitado para ejercitar ningún tipo de actividad laboral. No obstante, a veces hasta los físicamente más arruinados pueden conseguir aptitud laboral para algo a lo que nunca se habían dedicado.

A falta de una definición en el Código, se ha de recurrir a preceptos extrapenales, en este caso a la legislación laboral. La Ley General de Seguridad Social dentro de la Invalidez Permanente distingue entre Incapacidad Permanente Parcial para la profesión habitual, Incapacidad Permanente Total, Incapacidad Permanente Absoluta para todo trabajo y Gran Invalidez en su artículo 135. En cuanto a la enfermedad somática o psíquica, castiga el artículo 418 al que dé propósito causar a otro una grave enfermedad somática o psíquica.