

DR 29 1082

Veamos ahora, profesora González-Rabanal, los efectos en el caso de que el presupuesto esté desequilibrado. La existencia de desequilibrio presupuestario se refleja o bien en un déficit o bien en un superávit. Aparece el déficit cuando los ingresos ordinarios, fundamentalmente los impuestos, son menores que los gastos.

Hablamos de superávit cuando los ingresos ordinarios superan a los gastos. Obviamente, cuando hay déficit se hace necesario obtener financiación extraordinaria, la cual se consigue principalmente con la emisión de deuda pública. La colocación de deuda pública en el Banco de España, en los bancos comerciales o en poder de los particulares permite obtener al tesoro ingresos adicionales.

A nadie se le oculta, por tanto, que el déficit como el superávit pueden tener causas diversas, en cualquier caso resumibles, en una diferente evolución de los ingresos ordinarios y de los gastos totales del sector público. Esta diversidad de causas da lugar a diferencias en los efectos económicos del déficit porque, como hemos señalado al hablar del presupuesto equilibrado, el multiplicador del gasto y el de los impuestos son diferentes, ya que en el del gasto mayor aparece la unidad en el numerador por ser el gasto un componente de la demanda agregada, mientras que en el multiplicador de los impuestos aparece en el numerador la propensión marginal a consumir, ya que la actuación de estos en la demanda agregada está mediatizada por la propensión marginal a consumir al actuar a través del consumo. Hechas estas reflexiones previas, veamos cuáles son los efectos económicos del presupuesto desequilibrado, asumiendo que el exceso de ingresos obtenidos en caso de una reducción del gasto se puede destinar a amortizar deuda pública y que, si el gasto aumenta más que los ingresos, los ingresos, por lo tanto, tienen que obtenerse vía extraordinaria mediante la venta de deuda pública.

Veamos el primero de los supuestos, es decir, un presupuesto desequilibrado con déficit porque el alumno realizará fácilmente el mismo análisis para el caso del superávit. En el caso de que el presupuesto desequilibrado presente un déficit, también debemos distinguir dos situaciones distintas, que existan recursos libres o que la economía está próxima al pleno empleo. Veamos el supuesto de que en esa economía existen recursos libres.

La existencia de déficit tiene su origen en una elevación del gasto público que se financia no con impuestos, sino con la venta de deuda pública. Los efectos reales se deben, por tanto, analizar en el caso del mayor gasto y en el caso de la venta de deuda pública. La colocación de deuda pública afecta a la forma de materializar el ahorro.

La deuda compite con otros activos, bonos, acciones, etcétera, pero no tiene efectos reales. Los efectos reales, por tanto, se deberían exclusivamente a los derivados del mayor gasto, análogos a los vistos en el caso del presupuesto equilibrado. La renta crece como consecuencia de la existencia de recursos libres en una cuantía igual al producto del mayor gasto por el

multiplicador correspondiente.

Esto daría lugar a un desplazamiento hacia la derecha de la curva IS. Los efectos monetarios totales vendrían explicados por el propio aumento del gasto que afectaría la oferta monetaria en una cuantía menor o mayor, dependiendo de la existencia o no de reservas excedentarias, es decir, si hay reservas excedentarias o voluntarias, el efecto sería menor, pero también se deberían a la financiación del gasto con la venta de deuda pública. Cuando la venta se dirige al Banco de España, esta es una operación interna al propio banco que ve incrementar su cartera de activos y el saldo de la cuenta del tesoro que figura en el pasivo del Banco de España.

La venta, en este caso, no tiene efectos monetarios y el efecto monetario total se debería al del propio aumento del gasto. De este modo, se desplazaría la curva LM hacia la derecha. Si la venta se dirige a los bancos comerciales, el efecto dependerá de que estos tengan reservas voluntarias o no.

Si hay reservas en exceso, no se produce ningún efecto contractivo sobre la oferta monetaria como consecuencia de la venta de deuda pública. En este caso, el efecto monetario global coincidiría con el efecto monetario expansivo del aumento del gasto. Pero si los bancos no tienen nada más que las reservas legales, la compra de deuda pública hace que la oferta monetaria se reduzca, anulando los efectos expansivos del mayor gasto.

Si la deuda pública fuera comprada por los particulares, la oferta monetaria se contraería tanto si los bancos tuvieran reservas sedentarias como si sólo dispusieran de las reservas legales, compensándose el efecto monetario expansivo del mayor gasto. Obviamente, cuando la curva LM no se desplaza porque los efectos monetarios expansivos del mayor gasto se anulan con los efectos monetarios contractivos de la venta de deuda pública, el efecto final sobre el tipo de interés es más importante y sobre la renta nacional menos importante que si el desplazamiento a la derecha de la curva IS se uniera a algún efecto expansivo de la LM, en cuyo caso este efecto expansivo de la LM, este desplazamiento hacia la derecha, vendría a amortiguar la elevación de los tipos de interés y reforzaría el crecimiento de la renta nacional. Por último, veamos el caso de un presupuesto desequilibrado con déficit en una economía en la que la situación es de pleno empleo de recursos.

En este supuesto, los efectos reales del aumento del gasto son los mismos que en el caso del presupuesto equilibrado. Aumenta la demanda agregada. La diferencia reside en que al no tener efectos reales la venta de deuda pública, éste será también el efecto real total, que no se verá compensado como sucedía antes cuando el mayor gasto se financiaba con mayores impuestos.

Ahora el efecto real es mayor. Los efectos monetarios del aumento del gasto serían los mismos de antes. El desplazamiento de la oferta monetaria sería mayor cuando no hay reservas en exceso que cuando las hay.

La venta de deuda al no tener efectos reales sólo genera efectos monetarios. Si la venta de

deuda es al Banco de España, ya hemos visto que se trata de una operación que sólo afecta a su balance interno. Si la venta se dirige a los bancos comerciales y éstos tienen reservas en exceso, no se afecta la oferta monetaria.

En cualquiera de ambos casos, el efecto monetario global se debería al mayor gasto y sería, por tanto, expansivo. Si la venta se dirige a los particulares, la oferta monetaria se contrae, compensando el efecto expansivo del mayor gasto. En este caso no hay efecto monetario global alguno.

La existencia de pleno empleo dará lugar a que el crecimiento de la demanda agregada vía aumento del gasto y el posible efecto expansivo en el sector monetario provocaran fuertes tensiones inflacionistas, ya que los precios serían el único mecanismo de ajuste de que dispondría una economía en esta situación. Por no extendernos más, recuerdo a los alumnos que el análisis de la otra forma de desequilibrio presupuestario superávit sería similar a la del déficit ya explicado, pero en sentido contrario. En este caso, el exceso de recursos generados como consecuencia de la reducción del gasto o del aumento de impuestos se dedica a amortizar deuda pública, deuda que puede estar también en poder del Banco de España, de los bancos comerciales o de los particulares.

En estos minutos nos ha explicado la profesora González Rabanal los efectos económicos del presupuesto. Muchísimas gracias por haber estado con nosotros aquí en la revista profesora. Gracias a vosotros.

En estos momentos están ustedes escuchando Revista de Derecho dentro de la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, UNED, que está con todos ustedes de lunes a viernes desde las ocho y media de la tarde hasta las once de la noche a través de Radio 3 FM y la frecuencia 1359 de Radio Nacional de España. A continuación les ofrecemos la segunda parte del análisis de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, conocida como la LOFAGE, que iniciamos el pasado 7 de noviembre con el catedrático de Derecho Administrativo don José Ramón Parada Vázquez. En aquella ocasión conocimos el alcance que tiene esta ley del 14 de abril del presente año 1997, que, como saben, regula los tres niveles en que se manifiesta la Administración del Estado.

Esta noche cerraremos el repaso por las novedades más relevantes que presenta la LOFAGE en estos tres niveles, central, periférico e institucional. Muy buenas noches y bienvenido a otro programa de la revista de Derecho, profesor Parada Vázquez. Buenas noches.

El mes pasado, porque fue el 7 de noviembre, estuvimos hablando de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado, la LOFAGE, y empezó su análisis de uno de los niveles en los que se manifiesta la Administración del Estado, como era la Administración central, y hablaba de los ministerios y estaba analizando las diferencias entre los órganos superiores y directivos. Ahí fue donde nos quedamos en el planteamiento de esta nueva ley, ¿no, profesor Parada? Sí, efectivamente, quedamos reflexionando sobre esa novedad de la ley, que es la introducción de dos clases de órganos en los ministerios, los directivos, los

superiores y los directivos, aunque todos los que después se encajan dentro de esa categoría son a la vez superiores de otros y también directivos. Pero decía que los ministros y secretarios de Estado son nombrados, ahí creo que nos quedamos, son nombrados de acuerdo con lo establecido en la legislación correspondiente.

Son nombramientos obviamente políticos que no necesitan cualificación profesional ninguna. No hace falta ni la EGB para ser ministro, ni para ser secretario de Estado, ni tampoco tener buena conducta, ni nada. O sea, que eso depende de las fuerzas políticas, de los niveles de representación, como es habido y todo el mundo sabe, por la, en fin, por una cultura democrática elemental.

Se trata de tener un partido la representatividad suficiente para tener la mayoría en las cortes y después que el presidente del gobierno proponga, le proponga a uno como ministro, como secretario de Estado al rey. Pues bien, sin embargo, a los directivos, los que están debajo de estos, que no son superiores, que obedecen a los órganos superiores, se les exige por primera vez aquí en la ley, en esta ley, criterios de competencia profesional y experiencia. Después, en artículos sucesivos, cuando vamos a ver los requisitos de los nombramientos de los subsecretarios, de los secretarios generales, técnicos, de los directores generales, vemos que todo consiste en que pertenezcan a un cuerpo de funcionarios con, de nivel A, que se le exija para su ingreso el título de licenciado o doctor en alguna experiencia, en alguna facultad o escuela universitaria.

Es decir que hay una diferencia aquí en cuanto a las exigencias de nombramiento. Yo creo que no muy justificada. No muy justificada porque realmente puede haber gente que no pertenezca a un cuerpo de funcionarios y, sin embargo, pues tenga unos niveles muy probados en la empresa privada, etcétera, para dirigir una subsecretaría o un área de la administración como director general, pongo por caso.

Me parece que esto ha sido una cierta demagogia, en fin, de halagar a los que somos funcionarios de alguna manera. Y después, otra diferencia con los directivos, perdón, con los superiores, que superiores son el ministro, los secretarios de Estado, es que a los directivos dice que se rigen, en el ejercicio de sus funciones, por la responsabilidad profesional, personal y directa por la gestión desarrollada. Bueno, esto también es un brindis al sol.

Es decir que si un subsecretario lo hace mal, pues todo lo que le puede ocurrir, si el ministro quiere, pues es cesarle, porque otro tipo de responsabilidad pues no existe, salvo que sea una responsabilidad penal. Si se lleva la caja del ministerio los dineros, pues no puede haber una... Eso, pero vamos, otro tipo de expediente no se le puede hacer porque no es un funcionario y no está como funcionario. No puede perder sus derechos funcionariales.

Ha sido nombrado y se le cesa cuando se quiere. Por consiguiente, no hay más responsabilidad jurídica seria que la responsabilidad penal, pero además, el resto de la responsabilidad es la misma que tiene su propio ministro, que puede ser cesado en cualquier momento, ya sea porque lo hace mal o ya sea porque no le cae bien a su ministro. Cualquier otra cosa es salirse

de la realidad.

Bueno, también dice que estarán sujetos al control y evaluación de la gestión por el órgano superior o directivo competente. Bueno, esto pues digo lo mismo, es decir que es el ministro quien responde a todo el ministerio y quien ejerce el control sobre aquellos que nombra y en todo caso, pues de él depende la eficacia de dichos controles, pero sin ningún alcance mayor que el del posible cese si el ministro no está conforme con esa gestión. Después, la ley se extiende en la regulación de los ministros, de los secretarios de Estado y dice, numera los, bueno, también nos dice los ministerios cuántos son, cómo se determina su número, su nombre, que dentro de los ministerios, pues cuáles son los órganos que hay y después desarrolla estos órganos.

Hablando de sus titulares, los órganos superiores de los ministerios, los ministros dice cuáles son sus poderes, sus facultades, la potestad reglamentaria, fijar los objetivos del ministerio, manejar los gastos y los y los gastos, el presupuesto correspondiente, nombrar y separar a los titulares de los órganos de los restantes órganos del ministerio, bueno, resolver los recursos que se interpongan ante ellos frente a las resoluciones de los órganos inferiores, hace una numeración de funciones y también de competencias para la gestión de los medios, ¿no?, cómo se manejan los medios que tiene a su cargo el ministro. Hay una numeración en la ley, yo no quiero aburrir a la audiencia con tediosas en numeración de facultades y competencias que corresponden a los ministros. Y después vienen los secretarios de Estado, que como dije el otro día, son pequeños ministros, ministros reducidos, jibarizados, por así decirlo, y que dependen de un ministro, ¿no?, pero tienen sus mismas áreas de competencia, pero más reducidas.

Por eso dice la ley que ejercen las competencias sobre el sector de actividad administrativa asignado que se les atribuya la norma de creación del órgano o que les delegue el ministro y desempeñar las relaciones externas de la Secretaría de Estado, salvo los casos legalmente reservados al ministro. Pues entonces ellos, sobre esas áreas, hacen las mismas funciones que hace el ministro respecto del asunto. Y después vienen los órganos directivos de los ministerios, los subsecretarios, los secretarios generales, los directores generales, los subdirectores y, además, los secretarios generales técnicos.

Toda esta variedad de órganos directivos la ley nos dice en qué consiste. Evidentemente, la figura más preeminente de todas estas es el subsecretario, que es, por así decirlo, el segundo jefe de cada ministerio. El segundo jefe de cada ministerio sustituye al ministro, pero él no tiene la responsabilidad de ni un área del ministerio.

Él lleva, por así decirlo, la jefatura de apoyo logístico en términos militares. Es decir, que él depende del personal, lleva la jefatura del personal, él es el que se responsabiliza, además, un poco de los estudios necesarios para todo el ministerio y para eso se le asigna la asesoría jurídica y para eso se le asigna la Secretaría General Técnica. La Secretaría General Técnica es una especie de copia, mala copia, en la administración civil de los estados mayores en los ejércitos, que son organismos que sirven al mando, que la asesoran constantemente, que están

a su disposición perpetua para que éste esté asistido en las órdenes que tiene que dar sobre el manejo de los ejércitos.

O sea, su secretario es, por un lado, el segundo jefe del ministerio y al mismo tiempo es el jefe del Estado Mayor, por así decirlo, porque tiene a su cargo y se sirve de la Secretaría General Técnica. Y son las áreas concretas en que se divide el ministerio y éstas, a su vez, se dividen en sus direcciones generales. Resumiendo, profesor Parávaz, que podríamos decir que en este primer nivel de la Administración Central del Estado, la novedad del anofaje es la creación de estos dos órganos, el superior y el directivo.

Pues puede ser, sí. Esto es la novedad, lo más sobresaliente es que quiere configurar dos categorías y dos regímenes jurídicos distintos, uno responsable, otro no responsable, uno con exigencias en el nombramiento de cualificaciones personales, otro sin ellas y que, bueno, que yo creo que no es afortunado. Pues vayamos entonces a ver el segundo nivel de la Administración, que sería la Administración Periférica del Estado.

Los gobernadores civiles. ¿Qué ha pasado con los gobernadores civiles? ¿Siguen existiendo después de esta ley? Bueno, aquí tocamos el punto político de la ley. El leitmotiv político de la ley, pues aprovecha para arreglarlo todo, pero el leitmotiv político ha sido que los, con algunas partidos nacionalistas, periféricos, pues no querían los gobernadores civiles.

Una de sus obsesiones son los gobernadores civiles porque ven ahí un símbolo del Estado centralista. Ese Estado que los liberales del siglo XIX hicieron en España, que construyeron a imagen y semejanza del Estado francés, un Estado que además fue el que hizo iguales a todos los españoles ante los servicios públicos y ante las leyes, porque hizo las mismas leyes, estableció los mismos servicios públicos por toda la geografía nacional y el que nos ha hecho iguales y lo que nos hizo el Estado centralista es el que nos hizo salir del antiguo régimen, del régimen del siglo XVIII, del régimen absolutista, por así decirlo. Es el esfuerzo de los liberales españoles del siglo XIX y el instrumento de que se valieron fue el centralismo y la administración única, igual para todos los españoles, ¿no? No había, por supuesto, pero esto choca, en cierto modo, con la organización descentralizada del Estado por comunidades autónomas y sobre todo con ese modelo, con las ansias y deseos de los partidos nacionalistas.

Entonces, siempre han querido quitar, abatir una de esas piezas del Estado centralista que era el prefecto francés en Francia, el prefecto italiano en Italia y aquí se llamaba gobernador civil. Esto es un poco como ellos querían quitar a los gobernadores civiles, pues se entran conversaciones con este gobierno, como se sabe, y entonces se llega a una solución que es cambiarles de nombre. Se les llama ahora subdelegados del gobierno, pero siguen más o menos siendo los mismos, pero se potencia al mismo tiempo la figura del delegado del gobierno en las comunidades autónomas.

Esta es una figura nueva que está en la Constitución y que estaba medio muerta y que no sirve para nada prácticamente, porque su misión es coordinar al gobierno de la nación de España con el de las comunidades autónomas, pero en ningún caso le hace que las comunidades

autónomas del pobre delegado del gobierno. No ha significado nada. No tenía debajo una administración que gobernar y esa labor de coordinación de la propia administración del Estado en el territorio y de coordinarse con los gobiernos autonómicos, pues nada de nada.

Entonces, bueno, aquí se aprovecha para cambiar el nombre a los gobernadores civiles, llamarle subdelegados del gobierno y potenciar la figura del delegado del gobierno al que se pretende hacer un supergobernador, una especie de virrey, con lo cual la administración periférica del Estado sufre una disfunción notable porque se pretende que tenga una división por comunidades autónomas, que es una división disfuncional del siglo XVIII, porque ahí hay divisiones históricas efectivamente poco eficaces y que fueron superadas por la división provincial como en Francia por la división departamental en el siglo XIX. Eso es un poco lo que está ocurriendo con esto, pero no podemos entrar en más detalles por el tiempo de que disponemos. En fin, el leitmotiv de la reforma es eliminar los gobernadores civiles, que se eliminan relativamente, se cambia el nombre y se pretende potenciar, porque va a ser muy difícil, y hacer un mapa de despliegue de los servicios del Estado sobre base del mapa territorial de las comunidades autónomas que nos acomoda el Estado, porque habrá entonces delegaciones con ocho provincias, otras con una, etcétera, lo cual no deja de ser pues una disfunción notable en el despliegue por el territorio español de la propia administración del Estado.

Pues ya pasamos entonces a analizar brevemente también el tercer nivel en el que se manifiesta la administración del Estado, que es el que usted había mencionado como institucional o especializado. Bueno, sí, este nivel responde a lo que se ha llamado la descentralización funcional. Hay una descentralización territorial que es potenciar órganos con personalidad propia dentro del territorio, a los cuales se trasladan funciones desde el centro, esa es la descentralización territorial, y después hay otro nivel de descentralización que hablamos, que habla la doctrina administrativa, que es la descentralización por materias, por especialidades, por funciones.

Es decir, que el correo, pues entonces en vez de ser gobernado por un ministerio, se crea un organismo para que se ocupe del correo, otro que se ocupe de los aeropuertos, otro que se ocupe de la sanidad, etcétera. Es decir, que cabe una descentralización y dentro de estas grandes áreas a su vez caben también organismos más pequeños que desarrollan funciones más específicas. O sea, descentralización funcional es a lo que se refiere el tercer nivel.

Y aquí este nivel estaba gobernado por la ley de entidades estatales autónomas y se manifiesta la tensión entre la aplicación o no aplicación a estas entes descentralizados del derecho administrativo. Aquí hay un tema más complicado que, en fin, en mis manuales y en otros trabajos por ahí, he abordado, que es el de la llamada huida del derecho administrativo. Es decir, que en estos niveles de descentralización funcional se pretende aplicar las normas de las empresas privadas, las normas de derecho privado.

Es decir, si la administración no es eficaz, pues creemos un organismo que se llama AENA, por

ejemplo, que se maneja por el derecho privado y entonces que se gobierne como si fuera una empresa. Claro, el problema es que no es una empresa, que no hay un empresario que se juegue el dinero. El problema es que, claro, pues se manejan dineros públicos, entonces hay que seleccionar personal, no se puede meter a los parientes como puede hacer legítimamente un empresario privado, no se pueden dar los contratos a quienes quiera el director que esté nombrado en ese organismo porque está manejando, en fin, dineros públicos y todos los ciudadanos quieren contratar, tienen derecho a contratar, si fuera una empresa privada puede darla a quien quiera, puede incluso arruinarla, pero, claro, tratando los rentes públicos, esa libertad que tiene el empresario no cabe.

Se quiere que se funcione y que tenga un rindo, un beneficio, como en una empresa privada, pero sin embargo, siendo pública, pero manejar, claro, no se puede manejar, dar los contratos a quien se quiere, etcétera, entonces aquí tenemos esa tensión. Por un lado dicen es más eficaz un organismo privado, apliquemos el derecho privado, pero al otro lado estamos manejando dineros públicos y funciones públicas. Bueno, pues estos, aquí se manifiesta, en estos tipos se manifiesta esa tensión entre el organismo, entre el derecho público y el derecho privado.

En el organismo autónomo, que es una de sus clases, se aplica íntegramente el derecho público, pero en las entidades públicas empresariales no sabemos qué son, si organismos públicos con mezcla de organismo privado o organismo privado con mezcla de organismo público. Es un régimen mixto, una especie de travesti que está aquí entre el derecho público y el derecho privado. Organismos, entidades públicas empresariales.

Y un ejemplo de eso, por ejemplo, lo he dicho AENA, por ejemplo, toda la que gestiona los aeropuertos nacionales o los puertos también, puede ocurrir lo mismo. Lo que dice la ley es que entidades públicas empresariales o organismos públicos a los que se comienda la realización o actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación. Bueno, pero también se podía aplicar a la universidad, porque también cobramos matrículas.

Es complicado la delimitación que se ha hecho, bastante imprecisa, pero a la vez hay que decir que cada uno de estos organismos se crean por ley y que se siguen aplicando esas leyes. O sea, que estos son tipos ideales con poca significación, porque sí existe la posibilidad de una sociedad mercantil que el capital sea íntegramente público. Es decir, que la administración puede crear una sociedad para producir zapatos, por ejemplo.

Imaginémonos, entonces puede crear una sociedad. Lo que pasa es que esa sociedad tiene que regirse por las leyes del mercado y a eso sí se le aplicaría directamente el derecho privado, porque no tiene ninguna función pública, ningún monopolio público, como tiene, por ejemplo, aeropuertos nacionales o los puertos o otra serie de servicios públicos que se gestionan a través de estas fórmulas mixtas un poco complicadas. Pues profesor Parada Vázquez, como siempre el tiempo en la radio es realmente a veces muy pequeño y en este caso una ley tan importante como la LOFAGE, la Ley de Organización y Funcionamiento de Administración

General del Estado, pues es muy amplia y simplemente aquí ha sido un esbozo de estos niveles tan importantes dentro de la Administración.

Gracias por su colaboración y por haber analizado estos diferentes niveles aquí en el espacio de la Revista de Derecho. Muchísimas gracias y hasta otra próxima ocasión. Muchas gracias a ustedes.

Una vez más les pedimos que nos cuenten su parecer sobre los programas de radio de la UNED. Nos interesa conocer su opinión. Si se deciden hacerlo nos pueden llamar a estos teléfonos de MADE.

Tomen nota por favor 398 60 80 398 60 83 y 398 60 89. También nos pueden escribir a esta dirección Departamento de Radio Universidad Nacional de Educación a Distancia Ciudad Universitaria sin Número 28040 de Madrid o si lo prefieren enviar un FAS a este teléfono el 398 60 84. No lo olviden, esperamos sus opiniones.

Es muy importante. Anímense y llámenos. Y ahora pasamos a otro tema en la Revista de Derecho.

El artículo 195.1 del Código Penal castiga al que no socorriere a una persona que se halle desamparada y en peligro manifiesto y grave cuando pudiera hacerlo sin riesgo propio o de terceros. Este va a ser el tema de esta noche. La omisión del deber de socorro.

Don Alfonso Serrano Gómez, profesor titular de Derecho Penal, nos explica en qué consiste el socorro, cuál es el bien jurídico protegido y qué penas trae consigo no socorrer a una persona. Les dejamos con el profesor Serrano. Buenas noches.