

DR 29 1240

Desde el punto de vista de los ingresos, solamente hay una clasificación, la económica, que es la que permite conocer la procedencia de los recursos, es decir, si se trata de recursos que se han recabado a través de impuestos directos, de impuestos indirectos, de tasas, de ingresos patrimoniales, es decir, atendiendo a las distintas figuras tributarias que se establecen, que se prevén en el sistema tributario español. Profesora González-Rabanal, ¿el presupuesto tiene diferentes fases de elaboración? Pues sí, la vida del presupuesto pasa por cuatro fases distintas, la fase de elaboración, la fase de discusión y aprobación, la fase de ejecución y la fase de control. La primera, la fase de elaboración, es aquella en la cual se producen todas las negociaciones entre los distintos responsables que, en definitiva, están luchando, están rivalizando por la asignación de las distintas partidas presupuestarias entre los distintos departamentos ministeriales, los órganos del Gobierno, etcétera.

Esta fase de elaboración es una tarea que corresponde al Ministerio de Economía, aunque es el Gobierno quien se encarga de su redacción definitiva. En cualquier caso, la fase de elaboración debe concluir tres meses antes de finalizar la ejecución del presupuesto o el ejercicio anterior, es decir, es una fase que suele finalizar normalmente en octubre, para que luego haya la fase siguiente de aprobación y ya puedan entrar en vigor con el año natural los presupuestos del ejercicio siguiente. La segunda fase es la fase de discusión y aprobación.

Las discusiones del presupuesto tienen lugar, como sabemos, en el Parlamento y la lleva a cabo la Comisión de Presupuestos, aunque la aprobación del documento presupuestario la efectúa el Pleno. En el caso de que un presupuesto no estuviera aprobado justo en el momento en el que se inicia el nuevo ejercicio, es decir, en el año natural, porque hubiera discrepancias o porque no hubiera superado los trámites parlamentarios oportunos, existe un mecanismo para no caer en ese vacío legal que se produciría en ausencia de aprobación de un nuevo presupuesto, y este mecanismo es la prórroga automática de los presupuestos del ejercicio anterior. La tercera fase es la fase de ejecución, es decir, cómo se materializan ya los ingresos y los gastos consignados en el presupuesto.

Podemos decir que la ejecución es aquella actividad de la Administración pública dirigida a realizar estos ingresos y estos gastos. Esta ejecución se lleva a cabo en tres momentos distintos, momentos que también difieren en el caso de los ingresos y en el caso de los gastos. Para los ingresos hablamos de un primer momento, en virtud del cual se produce el nacimiento de la obligación tributaria, un segundo, en el cual tiene lugar el reconocimiento y la liquidación de esa obligación tributaria, y un tercer momento, que es la realización material del ingreso, que serían las tres etapas por las que pasa la gestión de cualquier tributo.

En el caso de los gastos, hablaríamos del momento de autorización del gasto a través de un acto administrativo, el segundo sería el momento de liquidación y reconocimiento de esas obligaciones, y ya, por último, la orden de pago, en virtud de la cual se afronta ya el gasto comprometido y se transfiere la partida presupuestaria correspondiente. Esto en cuanto a la

fase de ejecución presupuestaria, la vida del presupuesto concluye con una cuarta fase, y esta es la fase de control. Evidentemente, el control del presupuesto, dado que es el documento, como he comentado antes, que regula toda la actividad financiera de la Administración pública, es una tarea muy importante, y este control puede revestir formas distintas.

Hablamos de un control administrativo, en este caso el control lo lleva a cabo el Cuerpo de Interventores de la Intervención General de la Administración del Estado. Se puede hablar también de un control jurisdiccional, que es el que tiene encomendado el Tribunal de Cuentas. Dicho control debe ser realizado antes del 31 de agosto del año siguiente al de vigencia del presupuesto, es decir, lo que se pretende es que se controle cuanto antes cualquier irregularidad o cualquier discrepancia que pueda producirse o cualquier desvío que pueda producirse en relación a las previsiones presupuestarias.

Existe también un control político, que recae en el Parlamento, y existe también un control financiero, que comprende a su vez tres controles, el de legalidad, el de eficacia y la auditoría. En definitiva, lo que se pretende es que el presupuesto, a lo largo de todo su itinerario, de toda su vida, se ajuste en su ejecución a lo previsto en ese documento contable. Visto ya, entonces, el concepto de presupuesto, sus características, las funciones, la estructura y las fases, vamos a pasar en estos últimos unos minutos que nos restan a hablar de las técnicas más importantes de los presupuestos.

Podemos decir que, a lo largo de toda la historia presupuestaria, siempre ha habido una preocupación por mejorar la eficacia y la eficiencia de los recursos asignados en el presupuesto. Reconociendo que la gestión de la Administración pública tiene peculiaridades que la hacen diferente de cualquier gestión privada, lo que se ha pretendido es tratar de incorporar aquellas ventajas o aquellas técnicas presupuestarias que se había demostrado, que se había creído que eran eficaces en el ámbito de la esfera privada, tratar de llevarlas y aplicarlas al sector público. Esto ha sido una tarea que se ha cometido en distintos momentos y que el éxito de la misma ha sido desigual, no siempre ha sido el mismo en el tiempo.

Podemos decir que los grandes intentos de aplicar técnicas presupuestarias propias del sector privado al sector público podrían girar en torno a tres alternativas presupuestarias diferentes. En primer lugar, el presupuesto de ejecución o presupuesto por objetivos. En segundo lugar, el presupuesto por programas o PPVS.

Y, en tercer lugar, el presupuesto base cero. Entonces, si te parece, vamos a comentar un poquito cuáles son las principales ideas de cada una de estas técnicas presupuestarias. El presupuesto por objetivos, o también llamado, como he comentado hace un momento, presupuesto de ejecución, fue definido por la Oficina del Presupuesto de Estados Unidos como aquella técnica presupuestaria que se preocupa de poner de manifiesto, en primer lugar, los objetivos para los que se requieren fondos públicos, en segundo lugar, los costes de las actividades propuestas para alcanzar esos fines y, en tercer lugar, los datos cuantitativos que miden las realizaciones y las tareas ejecutadas.

Es decir, teníamos como tres fases, objetivos, recursos y, luego, evaluación de ese gasto, de ese control de recursos, para ver si se han alcanzado los objetivos trazados inicialmente. Esta técnica requiere, evidentemente, poner de manifiesto cuáles son los objetivos que persigue cada unidad administrativa del sector público, mediante una clasificación funcional de esos objetivos, organizar también la administración financiera y adoptar un sistema contable adecuado para establecer, de esta forma, un conjunto de medidas que permitan evaluar el cumplimiento o la realización del presupuesto que se realiza en la última fase. Como consecuencia de todo ello, esta técnica aumenta la responsabilidad por parte de la Administración, porque hay que acudir a estas tres etapas, objetivos, recursos y evaluación de esos objetivos alcanzados, pero al mismo tiempo comporta importantes dificultades para medir la productividad y los costes de muchos servicios públicos, y no permite comparar unos programas alternativos con otros para seleccionar los más adecuados.

La segunda técnica es el presupuesto por programas, y esta técnica nació a mediados de los años cincuenta en Estados Unidos, para controlar la formulación de programas de gasto a medio plazo con la asignación presupuestaria anual de los recursos. Es decir, se combinan dos perspectivas temporales distintas. A diferencia de la técnica anterior, contempla la planificación estratégica del presupuesto, para lo cual requiere una cuidadosa identificación de los fines y de los objetivos perseguidos por cada organismo público, así como el análisis de los objetivos intermedios.

Pero también esta técnica exige la medición y la cuantificación de los costes de cada una de las alternativas, para lo cual volvemos un poco a caer en los problemas que presentaba la técnica anterior. Hay que evaluar también los costes no solamente directos, sino aquellos que tienen la consideración de gastos recurrentes. Es una técnica en definitiva cuyo análisis se centra en el medio plazo, aunque se adoptan decisiones presupuestarias anuales.

La última técnica presupuestaria es el presupuesto base cero, que fue presentado en el Senado de la Actividad Pública en 1972, en el Estado de Georgia, y que se incorporó como fórmula federal ya cuando el presidente Carter accedió al Gobierno de Estados Unidos. Esta técnica pretende no solo asignar los nuevos recursos de la mejor manera posible, sino también someterlos continuamente a revisión. Es decir, no tienes una técnica de carácter incrementalista, en virtud de la cual se consignan cantidades incrementadas para los distintos objetivos del presupuesto, sino que se empieza desde cero, como su propio nombre indica, y se analiza la totalidad de los gastos asignados en períodos anteriores al objeto de comprobar si dicha asignación sigue siendo necesaria.

Es decir, si hay que mantener esos recursos presupuestarios o, por el contrario, si es posible prescindir de esa asignación y atribuirlos a otro concepto presupuestario distinto. En estos minutos ha esbozado la profesora González Rábana los conceptos y las ideas más importantes sobre el presupuesto y las técnicas presupuestarias. Muchísimas gracias por habernos acompañado durante estos minutos en la revista.

Gracias a vosotros. Estamos escuchando Revista de Derecho dentro de la programación radiofónica de la Universidad Nacional de Educación a Distancia, que está con todos ustedes cada domingo a partir de las nueve y diez de la noche a través de Radio 3 de Radio Nacional de España y desde hoy también en directo en Internet. Y pasamos a otro tema en la revista.

En los siguientes minutos el profesor de Derecho Administrativo don Manuel Trenzado explica los aspectos organizativos de competencia y procesal de los tribunales de lo contencioso administrativo y en especial referencia a los juzgados unipersonales. Buenas noches. Sean mis primeras palabras de cordial saludo a todos los esforzados alumnos de la UNED que en el silencioso lugar de su estudio, en esta noche, sintonizan esta emisión.

A ellos con el estímulo de mi admiración van destinadas estas breves reflexiones sobre los novedosos juzgados de lo contencioso administrativo, preparadas conforme a las pautas acordadas en el Departamento de Derecho Administrativo de la UNED. Tres son las preguntas que nos podemos formular ante los juzgados de lo contencioso administrativo. Primera, ¿qué son? Su estructura y planta, es decir, su aspecto organizativo.

Segunda, ¿de qué conoce? Es decir, su competencia. Y tercero, el modo de su actuar, ¿cómo lo hace? Es decir, su aspecto dinámico o procesal. Estas son las cuestiones más importantes que caben plantearse en atención del fin de los destinatarios de esta charla y del tiempo que se nos ha señalado.

Veamos la primera cuestión, ¿qué son los juzgados de lo contencioso administrativo? Partiendo de la existencia en la jurisdicción ordinaria española de cuatro órdenes jurisdiccionales civil, penal, contencioso y social, los juzgados de lo contencioso administrativo son órganos jurisdiccionales del orden jurisdiccional contencioso administrativo, cuyo elemento decisor es una sola persona, un juez con la categoría de magistrado. Esta es la gran novedad. Siempre en este orden jurisdiccional los órganos habían sido plúrimos, colegiados, es decir, integrados por varias personas, por varios magistrados.

Sin embargo, en la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1 de julio de 1985 se incorporan los juzgados de lo contencioso a los órganos de esta jurisdicción con jurisdicción provincial. Sin embargo, su entrada en funcionamiento no tiene lugar hasta la ley 29.998 de 13 de julio, que agotada su vacatio legis, los pone en marcha y que asimismo crea los juzgados centrales de lo contencioso administrativo con sede en Madrid. Los anteriores, los provinciales, tienen su sede en las respectivas capitales de provincia.

Conviene dejar constancia de que esta creación de los juzgados de lo contencioso ha sido una cuestión polémica, muy discutida en el ámbito de la doctrina. Pero somos de la opinión favorable a su creación como la mejor manera de acercar la justicia al justiciable y al mismo tiempo distribuir el ingente número de asuntos que pesaban sobre las alas de los tribunales superiores para una mayor celeridad en su resolución, especialmente en los recursos provenientes de la vida local, de los ayuntamientos, de las diputaciones, de los cabildos. Somos unos entusiastas defensores de la vida local, ante cuyo acontecer sin duda vibra más el

ciudadano.

Pensemos, a título de ejemplo, por un instante, que desde ahora las cuestiones de urbanismo del Ayuntamiento de Teruel, por ejemplo, se resolverán en el juzgado de lo contencioso administrativo con sede en dicha capital, sin necesidad de tener que desplazarse los litigantes a la ciudad de Zaragoza, como hasta ahora, para exponer sus pretensiones ante la sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Aragón. Esto, en principio, creemos que es positivo, que es mejor y la experiencia dirá del acierto de la ley. La segunda cuestión enunciada es la que se refiere a la competencia de estos juzgados, es decir, ¿en qué asuntos se intervienen? En este punto conviene comenzar señalando que la determinación concreta del juzgado competente para el conocimiento de un recurso contencioso administrativo viene determinada por la conjunción de dos criterios.

Uno jerárquico y otro territorial, y en cuanto al criterio jerárquico hay que subdistinguir entre los juzgados provinciales y los juzgados centrales. Así las cosas, los juzgados provinciales de lo contencioso administrativo conocen de los recursos de los siguientes actos administrativos emanados de distintas administraciones, sin pretender agotar el tema, sino tan sólo enunciarlo. Y siguiendo un cierto paralelismo entre los órganos y administraciones de los que proceden los actos, cabe decir, en primer lugar, que conocen de los actos de la administración local, ayuntamientos, diputaciones y de la administración autonómica, con la excepción que suponen los actos emanantes de sus consejos de gobierno y actos que versan, que inciden en cuestiones de personal, en materia tributaria, de gestión, de inspección, de recaudación de tributos, de derecho urbanístico, obtención de licencias de edificación, uso de suelo y subsuelo, sanciones administrativas en materia de tráfico, de comercio interior, de espectáculos públicos, de juegos, etc.

También conocen de los órganos de la administración periférica del Estado y de la administración periférica de las comunidades autónomas. Y, finalmente, de los actos de los organismos de derecho público de nivel autonómico o local. Es decir, quedan excluidos los entes, las entidades, las corporaciones nacionales.

Añadimos, al final, que también conocen de los actos de la administración electoral, especialmente de las juntas de zona, y de las autorizaciones que, para entrada en domicilios y lugares que requieran el consentimiento de su titular, sea necesario para la ejecución forzosa de los actos de la administración pública. Esta facultad antes estaba residenciada en los juzgados de instrucción como garantes de los derechos y libertades públicas. Hoy se ha transferido a los juzgados de lo contencioso.

Veamos ahora las competencias de los juzgados centrales. La competencia jerárquica está referida a los recursos que impugnan actos provenientes de ministros y secretarios de Estado, es decir, de autoridades de la Administración General del Estado, en materia de personal, que no sean actos de inicio o de conclusión de relación funcional. Esto queda exceptuado de este conocimiento.

Asimismo, de los órganos centrales de la Administración General, imponiendo sanciones no superiores a 10 millones de pesetas o seis meses de duración en materia de tráfico, circulación, seguridad vial, caza, pesca azudial, marisqueo, acuicultura, comercio interior, defensa de consumidores y usuarios, actividades recreativas, espectáculos públicos, juegos, máquinas recreativas y de azar. También conocen de los actos provenientes de organismos y entidades de competencia estatal, que tienden su competencia a todo el territorio nacional, es decir, entidades, corporaciones de esta índole. Tras el examen de este aspecto, es preciso referirnos al último de los señalados, es decir, al aspecto procesal.

Los juzgados, tanto provinciales como centrales, pondrán en acto los trámites del llamado procedimiento ordinario, es decir, con sus fundamentales trámites de interposición, de reclamación de expediente, de anuncio, de formalización de demanda, de contestación, de eventual prueba, de conclusiones, de sentencia. Pero también, y el procedimiento abreviado, caracterizado fundamentalmente por una comparecencia en la que tiene lugar el principio de inmediación y de oralidad para asuntos no superiores a 500.000 pesetas y cuestiones de personal que no se refieran a nacimiento o extinción de servicio. Con estas breves consideraciones, creo haber diseñado brevemente el panorama para el estudio sereno con los textos a utilizar de esta singular parcela del Derecho Procesal Administrativo.

Lamentablemente, de un tiempo para acá, los delitos de agresiones sexuales son portadas en los medios de comunicación con demasiada frecuencia. Y si se preguntan cómo están contemplados estos delitos contra la libertad sexual en el Código Penal, les invito a escuchar al profesor don Alfonso Serrano Gómez. Buenas noches y bienvenido.