

DR 20 17

A continuación les ofrecemos Hacienda Pública II, el Catedrático de Hacienda Pública, don César Alviñana García Quintana habla de la exigibilidad de las obligaciones y se refiere también a la eficacia del gasto público. En la última sesión dejamos iniciado el tema de la exigibilidad de las obligaciones de la hacienda pública, es un tema importante para un jurista que tiene que enfrentarse con una hacienda pública sometida al menos en este aspecto de modo pleno al derecho constituido en esta materia. Vamos a empezar por reproducir el artículo 43 de la Ley General Presupuestaria que se dirige a la hacienda pública en cuanto pagadora de las obligaciones económicas que ha contraído el Estado y como siempre tenemos que añadir sus organismos autónomos.

Este artículo 43 en su apartado primero se refiere a las obligaciones de pago y afirma que sólo son exigibles de la hacienda pública cuando resulten de la ejecución de los presupuestos generales del Estado, de sentencia judicial firme o de operaciones de tesorería legalmente autorizadas. Importa por consiguiente distinguir que son tres los caminos que la Ley General Presupuestaria señala para que una obligación sea exigible, deba cumplimentarse, deba pagarse y son insisto la ejecución de los presupuestos generales del Estado, la sentencia judicial firme y las operaciones de tesorería legalmente autorizadas. Ocupándonos de las obligaciones presupuestarias que son las que en primer lugar han quedado enunciadas hay que tener en cuenta que la propia ejecución de los presupuestos generales del Estado en la medida que las obligaciones derivadas del mismo han sido en sus distintas etapas que ustedes tendrán pronto oportunidad de conocer se han ajustado insisto a la ley vigente en cada una de las ramas y desde luego a la ley financiera en su conjunto veremos cómo estas obligaciones financieras traen causa de prestaciones o servicios de la administración pública.

El propio artículo 43 en su otro segundo apartado nos habla de cómo es un supuesto de hecho más para que puedan ser exigibles, es decir, es necesario insisto que la actividad financiera, las obligaciones de la hacienda pública en cuanto pagadora de las obligaciones a su vez contraídas deben de tener esta fuente o este supuesto de hecho originario que es el que realmente desencadena las obligaciones de la hacienda pública. Las obligaciones financieras por tanto con las expresadas credenciales a las cuales me he referido incluso de modo reiterativo llega el momento en que han de ser ordenadas ya de ser satisfechas con los correspondientes medios de pago por tanto podríamos decir que de algún modo juegan con un presupuesto legal como si se tratara de una condición juris aunque indudablemente impropia. Así se explica el referido precepto de la ley general presupuestaria que constituye un ejemplo más de cómo la disciplina jurídica del gasto público conforma las obligaciones económicas del estado antes de que éstas sean pagadas por la hacienda pública.

La otra modalidad de obligaciones a cargo de la hacienda pública y que el artículo 43 de constante cita se refiere son las que están a cargo de la hacienda pública como consecuencia de que ésta ha de cumplir una sentencia judicial firme. Este requisito legal bien puede venir

impuesto para los casos de litigio en que la ley prefiere que que queden dilucidados por sentencia judicial firme o bien pueden proponerse que las obligaciones derivadas de una sentencia judicial firme sean pagadas ipso iure, esto es, aunque no exista crédito presupuestario para atenderlas. Sobre este aspecto quiero insistir el propósito de la ley general presupuestaria tal y como está en su exposición de motivos daba la impresión de que una sentencia judicial firme se ejecuta en sus propios términos aunque no exista crédito presupuestario adecuado para su ejecución o para su cumplimiento.

Así en este preámbulo de la ley a que acabo de referirme se dice en la vertiente de las obligaciones no debe silenciarse la menor trascendencia que esta ley asigna a la inexistencia de crédito presupuestario cuando la correlativa obligación a cargo de la hacienda pública dimana de una sentencia judicial firme de todo recurso. Sin embargo a pesar de la exposición de motivos hay que entender que la sentencia judicial firme no genera crédito presupuestario vistos otros apartados concretamente el 2 y el 3 del artículo 44 de la ley general presupuestaria aunque la obligación de pago de ellas derivada sea exigible tan pronto como exista crédito presupuestario adecuado y si existe desde que aquella sea firme. Por último me quiero referir a las obligaciones por operaciones de tesorería la simple rúbrica de este tipo de obligaciones ya nos advierte que estamos ante operaciones extra presupuestarias en el primer renglón de la exposición de esta tarde hablábamos de obligaciones presupuestarias las operaciones de tesorería son por su propia naturaleza extra presupuestarias y precisamente para distinguirlas de las otras en vez de llamarlas extra presupuestarias se llaman operaciones de tesorería importa por consiguiente retener que esta denominación de operaciones de tesorería es equivalente a la de obligaciones extra presupuestarias en unos casos son pre presupuestarias y en otras son pos presupuestarias en cuanto son operaciones de tesorería es evidente que han de estar autorizadas legalmente y no hay motivo alguno para establecer requisito adicional para que se proceda al pago de las mismas puesto que estas operaciones de tesorería no ocasionan un movimiento material de fondos públicos que es lo que encontrarán ustedes en las unidades didácticas con la denominación de virtual el tema de las operaciones de tesorería tendrán todo su desarrollo cuando nos ocupemos en la correspondiente unidad didáctica de el tesoro público en general y ahora tal y como ha sido anunciado nos vamos a ocupar de la eficacia del gasto público yo quisiera en este tema destacar desde el primer momento cómo todas las normas jurídicas que existan sobre la eficacia del gasto público tienen que descansar en técnicas y en métodos de análisis económico por lo cual es difícil que a la norma jurídica la pidamos disposiciones concretas que nos aseguren la eficacia del gasto público bastante hará las disposiciones legales con establecer la aplicación de estas técnicas con señalar el procedimiento y los medios de control de su propia aplicación la eficacia del gasto público como tantas otras áreas de la actividad financiera de los estados modernos apenas consiente ser sometida a disciplina jurídica estamos podríamos decir en ciencia de la administración pero no en derecho de la administración en estas materias de tan importante peso técnico no es posible establecer normas jurídicas de carácter imperativo el derecho financiero ha de limitarse a sentar las bases o directrices que presidan tales fases o parcelas de la actividad financiera y a determinar eso sí el procedimiento a seguir en la aplicación de las correspondientes técnicas o

métodos de análisis o selección no obstante todo ello en España se están dictando disposiciones que coadyuvan a que el gasto público responda a criterios de eficacia que ahora se verán reforzados por el artículo 31.3 de la Constitución Española que como examinamos el día anterior no sólo exige que el gasto público realice una asignación equitativa de los recursos públicos sino que su programación y ejecución respondan a los criterios de eficiencia y economía en esta voz eficiencia encontramos el respaldo a lo que hemos denominado eficacia del gasto público remotos antecedentes se encuentran incluso en la antigua y derogada ley de administración y contabilidad de la hacienda pública del año 1911 puesto que aunque no se extraña ya en aquella época se hablaba de calcular el coste del servicio y por tanto de tenerlo en cuenta posteriormente han sido disposiciones administrativas así hay que reconocerlo más que disposiciones financieras las que se han ocupado de esta materia y así en la ley del régimen jurídico de la administración del estado en el año 1957 al enumerar las atribuciones de los directores generales en los departamentos ministeriales decía que deberían elevar anualmente al ministro un informe de la marcha coste y rendimiento de los servicios a su cargo el mismo texto legal también encomendaba al diseñar las funciones de las secretarías generales técnicas de los distintos ministerios el proponer las reformas que se encaminen a mejorar y perfeccionar los servicios de los distintos centros del ministerio y preparar a sí mismo la relativa a su organización y métodos de trabajo atendiendo principalmente a los costes y rendimientos la ley de procedimiento administrativo que como ustedes conocen fue promulgada un año después al regular la creación de los órganos administrativos también dispuso en todo caso será requisito previo el estudio económico del coste de su funcionamiento y del rendimiento o utilidad de sus servicios es decir que la ley de procedimiento administrativo al ocuparse de la creación de órganos administrativos exigía y exige puesto que vigente está el precepto que se realice este estudio económico del coste de su funcionamiento y de su posible rendimiento utilidad con objeto de que a la hora de decidir sobre la creación de tal órgano se tenga en cuenta como acabo de indicar su coste y su propia rentabilidad sea económica o sea social en el ámbito financiero estas medidas tuvieron entrada en el año 1967 es decir transcurridos bastantes años después puesto que al regular la estructura de los presupuestos se ocupó de conseguir una mayor racionalidad en el gasto de sector público por ella se dio un paso más en la aplicación de técnicas renovadas para la formulación del presupuesto en la ley del segundo plan de desarrollo económico social en las leyes de presupuestos generales del estado de los años siguientes se ha venido insistiendo en que se realicen las evaluaciones económico financieras de las inversiones y de los gastos recurrentes que su funcionamiento exige la ley general presupuestaria mantiene la trayectoria de las disposiciones que han quedado simplemente aludidas y en un artículo 117 párrafo 2 cuya consulta les aconsejo se dice el perceptivo control de eficacia se ejercerá mediante el análisis del coste de funcionamiento y del rendimiento utilidad de los respectivos servicios o inversiones así como del cumplimiento de los objetivos de los correspondientes programas en el artículo 134 de cuya lectura prescindo encontramos una serie de obligaciones respecto de la cuenta general del estado donde se advierte la necesidad de acompañar este tipo de memorias que justifican el coste y el rendimiento de los servicios públicos así como si se han cumplido si se han alcanzado o no los objetivos en cada caso programados por consiguiente y concluyente

puesto que el tiempo se termina sólo importa retener como las leyes actualmente vigentes de carácter administrativo o de carácter financiero cooperan a que el control de gestión y sobre todo el análisis económico respecto a la eficacia del gasto público esté presente en todas las medidas sin que por consiguiente pueda el quien haya de decidir el centro directivo el ministerio el gobierno en suma tomar medidas que vayan en contra de una economicidad y de una asignación racional del gasto público y por consiguiente de su propia ejecución en hacienda pública segundo el catedrático de hacienda don césar albeñana garcía quintana ha hablado de la exigibilidad de las obligaciones y se ha referido también a la