

DR 20 16

Antes de comenzar la exposición de esta tarde, querría indicarles que sin perjuicio de las instrucciones o circular que recibirán, el plan de actualización de las unidades didácticas en el presente curso consiste en que se van a reelaborar los temas 1, 2, 3, 4, 5, 6 y 7, es decir, los 7 primeros, y los recibirán ustedes cada semana un tema individualmente. Sin perjuicio de eso, habrá unas adendas a los temas 8, 9, 10 y 12, el 8 recogiendo las fuentes del derecho tributario tal y como han quedado jerarquizadas después de la Constitución, el 9 refiriéndonos al fraude de ley que ha sido objeto de reglamentación reciente, el 10 sobre los principios tributarios deducidos del nuevo ordenamiento constitucional y el 12 sobre algunas modificaciones que la legislación civil ha establecido respecto a la capacidad jurídica de los sujetos pasivos. Por consiguiente, esperamos que de aquí al día 21 de noviembre tengan ustedes las dos unidades didácticas totalmente actualizadas y refundidas con objeto de evitar el que tengan que consultar adendas y modificaciones que siempre entorpecen el estudio.

Y entrando en la charla de esta tarde, querría en primer lugar destacar cómo la Constitución española ha incorporado a su texto principios relativos al gasto público que hasta hoy no habían tenido acogida en las constituciones ni en las leyes fundamentales españolas. Para examinar por lo tanto el régimen jurídico del gasto público en España hay que consultar en primer lugar la Constitución que se ha sancionado en el año 1978, los dos son los preceptos que hacen referencia al gasto público. Uno de ellos se encuentra en el artículo 31, párrafo 2, que es de contenido programático por haber tenido ingreso en el texto constitucional algunas de las funciones que son propias de un sector público en una economía de mercado y por tanto capitalista.

En él se dice el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos y su programación y ejecución responderán a los criterios de eficiencia y economía. Se trata, como es bien sabido, de principios que deben presidir la actividad financiera de una hacienda pública moderna que busca los objetivos y las asignaciones que fundamentan la exacción de los recursos públicos. Es decir, se trata de reflejar la función legitimante que a los gastos públicos corresponde cumplir respecto de los impuestos sobre todo, lo cual exigía un amparo constitucional con objeto de que se vayan gradualmente ajustando los gastos públicos a los criterios que quedan enunciados.

También es necesario destacar cómo en otro precepto de la Constitución, en el 133, párrafo 4, desde luego menos dogmático que el anterior, se dispone. Las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las leyes. Este mandato constitucional, que ya tenía su amparo en la legislación ordinaria, ha de servir para que el principio de legalidad tenga un mayor desarrollo si necesario fuere.

En él tendrá, en lo sucesivo, su mayor amparo la propia Ley General Presupuestaria. Los términos del referido precepto de nuestra Constitución son lo suficientemente explícitos para que toda obligación de carácter financiero y cualquier gasto, en cuanto sean contraídos o

realizados por una Administración pública, esté respaldada por el ordenamiento jurídico constituido de acuerdo con las leyes. Esto es importante.

La técnica financiera no ha salido bien parada en este artículo que estamos anotando, pues los gastos públicos no pueden realizarse sin la previa contracción de la correlativa obligación. Y, por otra parte, toda obligación que contrae la Hacienda Pública es necesariamente financiera. Pero, no obstante, es de celebrar que el principio de reserva de ley en materia de gasto público, siquiera no sea de modo muy terminante, haya tenido acogida en la Constitución española sin necesitar que en los Presupuestos Generales del Estado de cada año haya sido recogido.

Nos vamos a ocupar ahora de las obligaciones del Estado desde el punto de vista de la disciplina jurídica del gasto público. Uno de los aspectos más debatidos en el régimen jurídico de los gastos públicos es la incidencia de las leyes de naturaleza presupuestaria en la eficacia de las obligaciones del Estado. Con el propósito de encontrar un criterio que no sólo sea útil para resolver los supuestos que resultan afectados por las aludidas prescripciones de la ley general presupuestaria, es necesario tratar de aportar algo a la construcción de la relación jurídica del gasto público o de la función del gasto público, sea una u otra la postura doctrinal que queramos adoptar.

Con ello, se quiere destacar que hasta ahora el derecho de los gastos públicos ha carecido de elaboración científica. Por eso, el que tanto la ley general presupuestaria como las disposiciones que se dictan en desarrollo de ella vengán a examinar de una manera concreta cuáles son las fuentes de las obligaciones del Estado y cuál es la disciplina jurídica a que se van a ver estas sometidas, es una buena solución con objeto de que el derecho financiero recorra el camino que hace algunos años ya alumbraron los tributos y que, sin embargo, en esta vertiente de la actividad financiera estaba sin recorrer. La ley general presupuestaria ha plagiado parcialmente al propio Código Civil en su artículo 1089, pues advierte las obligaciones económicas del Estado y de sus organismos autónomos, dice, nacen de la ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según derecho, las generen.

Se ha de anotar en primer lugar que las tituladas obligaciones económicas del Estado y de sus organismos autónomos derivan de la actividad administrativa en cumplimiento de los fines del Estado. Las administraciones públicas, al desarrollar las funciones que tienen asignadas, generan o dan lugar a que nazcan obligaciones económicas al cargo del Estado. Ahora bien, esas obligaciones llamadas económicas, en consideración a su propio contenido, puesto que, en definitiva, son prestaciones de bienes y servicios que se hacen a la colectividad nacional, determinan automáticamente obligaciones financieras o, lo que es igual, obligaciones a cargo de la Hacienda Pública.

Es bien sabido que la Hacienda Pública desempeña una función instrumental o de obtención de medios para el cumplimiento de los fines del Estado, ya sea por su administración general, ya sea por su administración institucional. Por tanto, estuvo acertada la Ley General Presupuestaria al referirse a las obligaciones económicas del Estado y de sus organismos

autónomos. Según esta primera conclusión, podría afirmarse que el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria es ajeno al ámbito de la Hacienda Pública, aunque esté colocado a la entrada en el vestíbulo del capítulo dedicado a las obligaciones de la Hacienda Pública.

Entrando en el examen concreto de las distintas fuentes que antes han sido aludidas de las obligaciones económicas del Estado, está en primer lugar la ley, tal y como también la encontramos en el artículo 1090 del Código Civil. Después, los negocios jurídicos, queriendo dar a esta expresión la amplitud que tienen los contratos. Y ello permite, a su vez, dar entrada a las obligaciones que nacen de los cuasi-contratos y a cualquier otra fuente de relaciones jurídicas.

Seguidamente, los actos, sean jurídicos o no, y en la medida que no estén incluidos en los propios negocios jurídicos. Y por fin, en último lugar, los hechos, en un afán de conseguir que la enumeración sea exhaustiva, sin mencionar expresamente los actos y las omisiones ilícitas en que intervengan cualquier género de culpa o negligencia, tal y como concluye el propio Código Civil. Pero es bien sabido que en el funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos puede ser origen de lesiones en los bienes y derechos de los particulares que tendrán que ser indemnizadas por el Estado.

De aquí que, en los hechos, encontremos una fuente que puede ser importante según se vaya exigiendo cada día una mayor responsabilidad al Estado o a la Administración Pública frente a los particulares como modos de generar estas obligaciones económicas a las cuales nos estamos refiriendo. Por lo dicho hasta ahora, se considera procedente concluir afirmando que la ley general presupuestaria se proyecta fuera del ámbito estricto de la Hacienda Pública. Esta conclusión tiene más apoyos legales que los que aquí han quedado expuestos, pero es desde luego de destacar que la Hacienda Pública, ante la preocupación de que la Administración no financiera, es decir, la Administración Pública General no tenga una norma que le sirva de apoyo o de enlace con la propia actividad financiera, haya recogido en su texto el artículo que hemos venido comentando.

Es decir, y para terminar, la Administración Pública, sea general o sea autónoma, contrae obligaciones de carácter económico en el ejercicio de sus funciones que como todos sabemos son esencialmente ejecutivas para cumplir los fines del Estado, las imputa al Estado a cuyo servicio está y pasa lo que pudiéramos llamar la factura a la Hacienda Pública. Naturalmente el juego de las obligaciones económicas en relación con la Hacienda Pública necesita unos mecanismos de enlace que suelen plantear problemas esencialmente jurídicos que a los estudiantes de esta carrera importa retener. Me estoy refiriendo en este momento a la llamada exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública.

Aquí la ley general presupuestaria se asoma ya a la última fase de la vida del gasto público. Hasta ahora no ha hecho nada más que recoger las actividades de carácter económico de la Administración Pública. Enlaza, como hemos visto, a través de lo que podíamos considerar como fuentes de las obligaciones económicas desde la perspectiva de la Hacienda Pública y

ahora ya la ley general presupuestaria, como acabo de anunciarles, se refiere a ese último momento en que es necesario pagar las obligaciones contraídas.

En el artículo 43 que ustedes pueden consultar y de cuya lectura, por lo tanto, puedo prescindir, agrupa en tres rúbricas todas las obligaciones de la Hacienda Pública y coloca el último requisito que deben de cumplir las obligaciones antes de ser pagadas o lo que es igual, antes de ser exigibles por sus titulares o acreedores. Aquí podríamos traer a colación, con lo cual estamos demostrando la unidad del derecho, podríamos traer a colación, insisto, el artículo 1113 del Código Civil que ustedes conocen por derecho civil y que indudablemente es doctrina de primera mano que podemos tener en cuenta en el desenvolvimiento de las obligaciones de la Hacienda Pública. Aquí la exigibilidad equivale al cumplimiento que, en definitiva, el acreedor es titular de esos créditos que tiene contra la Hacienda Pública y puede exigir que el deudor, que es la Hacienda Pública, está obligado a cumplir.

De aquí que cumplimiento y exigibilidad sean las dos caras de una misma moneda y nunca mejor empleada esta frase tópica. Sobre estas notas tendríamos que discurrir en la próxima sesión al mismo tiempo que trataremos, y así lo anuncio desde ahora, el tema de la eficacia del gasto público, lo cual es importante puesto que es una zona que podríamos llamar tangencial entre el derecho y la técnica económica.