# DR 20 68

Carrera Derecho. Asignatura Derecho Financiero y Tributario. Título, Efectos Jurídicos del Presupuesto.

Autor, Carlos Palau Taboada. Fecha de grabación, 7 de octubre de 1983. Fecha de emisión, 26 de octubre de 1983.

Duración, 18 minutos. Estimados alumnos, buenas noches. Sean mis primeras palabras de bienvenida al curso de Derecho Financiero y Tributario.

Confío en que esta disciplina, cuya importancia no voy a encarecer aquí, despierte el interés de ustedes. Su valor formativo se ha destacado por muchos autores. En efecto, esta rama del derecho nos pone en contacto, a través del fenómeno financiero o hacienda pública, con muy diversos sectores del ordenamiento jurídico.

El administrativo, el constitucional, el civil, el penal, el internacional, etc. Su estudio requerirá de ustedes una utilización atenta de los métodos que han debido adquirir ya a lo largo de los cursos precedentes, los métodos de estudio. Les ruego, en este sentido, que lean las advertencias que preceden al programa.

Traten ustedes de descubrir y analizar las conexiones internas de la materia, su entramado conceptual básico, procurando distinguir lo importante de lo secundario. No recarguen inútilmente la memoria con datos accesorios. No se dejen obsesionar por los exámenes, para cuya preparación ya llegará el momento.

Y ni qué decir tiene que me pongo desde ahora, junto con mis colaboradores, a su disposición. Y vamos a entrar ya en la charla de hoy para la que he escogido como tema los efectos jurídicos del presupuesto. Para comprenderlos, conviene tener en cuenta que el gasto público presenta dos vertientes o aspectos.

Uno es el que podemos denominar administrativo o interno. El otro es el aspecto sustantivo o externo. En el primer aspecto, el gasto público es una decisión administrativa, la de prestar determinado servicio público, decisión que se adopta y ejecuta siguiendo un procedimiento administrativo.

En el segundo aspecto, el gasto público da origen a vínculos jurídicos con terceras personas regidos por el derecho administrativo, civil, laboral, etc. Por medio de estos vínculos, los terceros prestan al Estado los bienes y servicios que éste necesita para realizar sus actividades. Por consiguiente, es necesario examinar cómo el presupuesto incide jurídicamente sobre estos dos aspectos del gasto público.

Los efectos del presupuesto sobre la decisión administrativa que implica el gasto público consisten esencialmente en autorizar a la administración para realizar el gasto. Se trata, pues,

de una autorización o, si se prefiere, de una habilitación. La ley de presupuestos habilita a la administración para realizar el gasto.

Ahora bien, esta autorización encierra en sí misma unos límites en los cuales radica justamente la esencia misma, la razón de ser de la institución presupuestaria. El carácter limitativo de la autorización para realizar el gasto significa, además, que la decisión administrativa es una decisión ejecutiva, subordinada a las decisiones financieras básicas adoptadas por el Parlamento. Por lo que se refiere a los ingresos públicos, ya sabemos que el presupuesto tiene el carácter de una mera previsión.

Así lo expresa el artículo 48 de la Ley General Presupuestaria al definir los Presupuestos Generales del Estado, cuando dice que estos son la expresión cifrada de las obligaciones que, como máximo carácter limitativo, pueden reconocer el Estado y sus organismos autónomos y de los derechos que se prevean liquidar, carácter, pues, de mero cálculo, durante el correspondiente ejercicio. Originariamente, en tiempos pasados, los ingresos se aprobaban por los Parlamentos al mismo tiempo que los gastos a cuya cobertura se destinaban. Pero este carácter de autorización, también de los ingresos, fue perdiéndose con el tiempo, bifurcándose así, como expresivamente se ha dicho, el principio de legalidad financiera, aunque todavía quedan residuos de este carácter primitivo en algunas constituciones, como sucedía todavía en la española de 1931.

El carácter de mera previsión supone que el deber de los contribuyentes de cumplir las leyes tributarias y el de la Administración de darles ejecución deriva únicamente de éstas, sin que la Administración tributaria se vea limitada en modo alguno por las cantidades previstas en el presupuesto. Por eso, cabe afirmar también que el derecho presupuestario es un derecho de los gastos públicos. Por lo que respecta a éstos, la expresión autorización limitativa resume los efectos del presupuesto.

Analicemos los dos miembros de esta expresión. En primer lugar, el objeto de la autorización requiere algún comentario. No siempre alcanza ésta la posibilidad de realizar el pago de las obligaciones del Estado, sino que, a veces, la autorización se limita a la contracción de la obligación, dejando el pago para un ejercicio posterior.

Esto da lugar a la distinción entre créditos de pago y créditos de compromiso. Esta técnica, que ha sido recogida en el artículo 61 de la Ley General Presupuestaria, es útil cuando un determinado gasto no puede realizarse en su totalidad por su cuantía o por su naturaleza, por ejemplo, un suministro o el alquiler de un edificio dentro de un solo ejercicio. Desde otro punto de vista, se ha planteado por algún autor la cuestión de si existe, en determinados casos, la obligación de la Administración de gastar la totalidad del crédito presupuestario, como, por ejemplo, en el supuesto de los créditos para inversiones.

La doctrina mayoritaria rechaza, sin embargo, esta tesis, excluyendo que de la autorización presupuestaria en sí misma derive tal obligación. Así lo prueba, sin ir más lejos, la figura de los remanentes de crédito. Cuestión distinta es que la obligación de gastar exista por otras causas,

como verdigracia, una sentencia judicial u otra disposición legal.

Aquí se insertaría la interesante cuestión de las relaciones entre la Ley de Presupuestos y la Ley del Plan Económico cuando ésta exista. En otro plano totalmente distinto se situaría un eventual compromiso político de realizar un determinado gasto. El aspecto negativo del límite de la autorización es inseparable del positivo y constituye, como antes hemos recordado, la esencia misma del presupuesto.

Este aspecto recibe, dentro de la teoría clásica del presupuesto, el nombre de principio de especialidad, denominación con la que se quiere poner de relieve que la autorización para gastar no puede ser genérica e indeterminada. El carácter limitativo de los créditos presupuestarios se manifiesta en tres aspectos, cuantitativo, cualitativo y temporal. Cada uno de ellos tiene, a su vez, ciertas excepciones.

El aspecto cuantitativo está rotundamente expresado en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, sobre el que después volveremos, y tiene su excepción más notoria en los créditos llamados ampliables. Esta figura, contemplada con lógico recelo por la doctrina presupuestaria clásica, hasta el extremo de que tales créditos estaban expresamente prohibidos por el artículo 113 de la Constitución Española de 1931, se admite por el artículo 66 de la Ley General Presupuestaria en dos supuestos. El primero es cuando el importe de las obligaciones que han de satisfacerse no pueda ser previsto de manera exacta.

Un ejemplo de este supuesto son las prestaciones de la Seguridad Social, cuyos créditos se declaran justamente ampliables por el artículo 149 de la propia Ley General Presupuestaria. El segundo es el caso de un ingreso afectado a un determinado gasto, dependiendo entonces, evidentemente, el importe de este del producto de aquel. El aspecto cualitativo de la limitación significa que el crédito sólo puede emplearse en la finalidad para la que se ha concedido, y no otra.

Este principio de especialidad cualitativa tiene su plasmación positiva en el artículo 59 de la Ley General Presupuestaria. La excepción más importante a este principio son las transferencias de créditos detenidamente reguladas en los artículos 67 a 70 de dicha ley. Finalmente, en el aspecto temporal, la limitación se manifiesta en el hecho de que solamente puede hacerse uso de la autorización presupuestaria durante el ejercicio presupuestario, de tal manera que los remanentes de crédito quedan anulados de pleno derecho, como dispone el artículo 62 de la Ley General Presupuestaria repetidamente citada, salvo los supuestos excepcionales en que se permite por la ley la incorporación de dichos remanentes al presupuesto siguiente.

La especialidad temporal es una consecuencia necesaria del principio de anualidad presupuestaria que se manifiesta en la aprobación de los presupuestos, por un lado, y en su ejecución, por otro. Las reglas que rigen las operaciones de cierre del ejercicio presupuestario son la expresión técnico-contable de la anualidad en la ejecución del presupuesto, y con sujeción a ellas se determinan los créditos que quedan afectados a las obligaciones del ejercicio y los que resultan anulados. El segundo aspecto del gasto público es el que más atrás

denominábamos sustantivo o externo.

Se alude con ello, con esta denominación, al hecho de que el gasto público discurre por los cauces de instituciones jurídicas sustantivas, por virtud de las cuales se establecen vínculos entre el Estado y las terceras personas que le entregan los bienes o prestan los servicios que éste requiere como factores de producción de sus propios bienes y servicios. El contacto entre el aspecto procedimental y el aspecto sustantivo tiene lugar, dentro del procedimiento administrativo de gasto público, en la fase llamada de disposición del gasto. Lo que ahora nos preguntamos es de qué manera influye la existencia de un crédito presupuestario sobre las obligaciones del Estado.

Para contestar a esta pregunta deben tenerse presentes, sobre todo, dos preceptos de la Ley General Presupuestaria. El primero de ellos es el apartado primero del artículo 43, a tenor del cual las obligaciones de pago sólo son exigibles de la hacienda pública cuando resulten de la ejecución de los presupuestos generales del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60 de esta ley, de sentencia judicial firme o de operaciones de tesorería legalmente autorizadas. De este precepto resulta como regla general que la existencia de crédito presupuestario es un requisito para la exigibilidad de las obligaciones públicas.

Esta regla tiene sólo dos excepciones, como hemos visto. Primera, las obligaciones resultantes de operaciones del tesoro, de carácter extra presupuestario. Segunda, las obligaciones que resulten de sentencia judicial.

Esta segunda excepción no es fácil de entender, pues aparentemente resulta contradictoria con un principio fundamental del derecho público, el de inembargabilidad de los bienes públicos, reconocido, entre otros preceptos, en el artículo siguiente, el 44, de la propia Ley General Presupuestaria. Una forma de salvar esta contradicción es entender, con Cayón-Galiardo, que el artículo 43 de la Ley General Presupuestaria utiliza el término exigibilidad en un sentido impropio, es decir, no para referirse a la posibilidad de reclamar el cumplimiento, sino para indicar la posibilidad jurídica de su pago. El segundo de los preceptos a considerar es el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, cuyo texto es el siguiente.

Los créditos autorizados en el estado de gastos de los presupuestos tienen carácter limitativo y, por tanto, no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a su importe, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que infringan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar. Este precepto es sumamente oscuro y ha dado lugar a diversas interpretaciones. Para algunos autores, entre los que se pueden mencionar al profesor Ferreiro, a Cayón, se hace eco este precepto de la doctrina mayoritaria elaborada a la vista de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, texto precedente de la actual Ley General Presupuestaria, según la cual la existencia de un crédito presupuestario es un requisito de validez de las obligaciones públicas voluntarias, o sea, las nacidas por contrato o acto administrativo, no las legales, siendo nulas de pleno derecho aquellas obligaciones en las que

tal requisito no se cumpla.

Hay que admitir, sin embargo, que esta tesis no se adapta sin cierta violencia al texto legal, que no se refiere, mejor dicho, que no refiere la nulidad a las obligaciones, como lo hacía el artículo 39 de la Ley de Administración y Contabilidad, sino a los actos administrativos y las disposiciones generales de rango inferior a la ley. ¿Qué sucede, por ejemplo, con las obligaciones nacidas de contrato? Compárese este precepto con el artículo 42 de la Ley General Presupuestaria, en el que se enuncian las fuentes de las obligaciones públicas. Ese tipo de consideraciones han llevado a otros autores, como el profesor Albiñana, en alguno de sus trabajos, a separar el plano del procedimiento del gasto público al que afectaría la nulidad, concretamente a la contracción en cuentas de la obligación, del plano sustantivo en el que se dilucidaría la validez de las obligaciones en vista de las normas materiales aplicables y con independencia de los aspectos presupuestarios.

Vemos, pues, que los preceptos de la Ley General Presupuestaria sobre esta importante cuestión no son claros y ofrecen base para una construcción que podemos calificar de dualista de los efectos de la Ley de Presupuestos, es decir, una construcción separadora de los planos material y presupuestario. Habrá que esperar a que sobre este tema se arroje nueva luz por la doctrina y la jurisprudencia.