

DR 20 14

A continuación, en Hacienda Pública II, el catedrático don César Albiñana desarrolla el tema, el sector público en la Constitución. La publicación de la Ley General Presupuestaria y de la nueva Constitución Española nos recomienda el que hagamos un nuevo planteamiento del tema primero de esta asignatura. En él van ustedes a encontrar la diferencia fundamental entre lo que es la actividad económica y lo que es la actividad financiera dentro del sector público estatal.

A la actividad económica corresponde su estudio por parte de la economía pública y en cambio a la actividad financiera la ciencia de la hacienda. Es importante que desde hoy tengamos muy en cuenta la diferencia que existe entre las obligaciones económicas que puede tomar a su cargo el Estado o cualquier otro organismo o agente incluido en el sector público y las obligaciones financieras. Por ello, en el día de hoy me he propuesto hacer algunas consideraciones complementarias a la unidad didáctica que está en poder de ustedes sobre el sector público español.

El sector público español hasta hoy era, podríamos decir, una formulación de la contabilidad nacional, pero no había tenido reflejo efectivamente en el ordenamiento jurídico español. Desde la Ley General Presupuestaria podemos decir que esta categoría indudablemente económica ha tenido su recepción en nuestro ordenamiento, puesto que en el artículo 139, repito, de la Ley General Presupuestaria se dice que a efectos de la contabilidad nacional el sector público español se divide en los siguientes subsectores. Administraciones públicas, incluida la Seguridad Social, empresas públicas e instituciones financieras públicas.

Por consiguiente, en lo sucesivo, las cuentas económicas del sector público habrán de elaborarse con arreglo a esta clasificación que por otra parte ya era seguida por el Ministerio de Hacienda con una diferencia que me importa destacar y es el que la Seguridad Social se dice expresamente en esta ley que forma parte de las Administraciones Públicas. ¿Qué razón tiene estas diferenciaciones y por qué la Ley General Presupuestaria después de establecer estos subsectores que acabo de enumerar insiste en su artículo 4 y establece las siguientes definiciones? La del Estado en sentido estricto, la de los organismos autónomos del Estado de carácter administrativo y la de los organismos autónomos del Estado que ejercen actividades comerciales, industriales o financieras. En ese mismo artículo 4 de la Ley General Presupuestaria encontrarán la mención de las sociedades estatales.

Las sociedades estatales supone una nueva denominación respecto a lo que pudiéramos llamar el sector empresarial dentro del propio Estado. Las antiguas empresas nacionales o lo que podríamos definir como auténticas empresas públicas que seguramente dentro del presente curso podrán ustedes comprobar que van a ser dotadas de un estatuto que vendrá a desgajarlas de esta Ley General Presupuestaria con lo cual la Ley General Presupuestaria deberá regular exclusivamente las actividades financieras en su vertiente administrativa es decir, con exclusión de todo aquello que tenga un signo empresarial. Estas definiciones y estas

clasificaciones que venimos exponiendo tienen que tener un sentido o una aplicación en nuestro ordenamiento puesto que si no sería pura especulación desde el punto de vista científico.

Y vengo inmediatamente a aclarar el porqué de estas definiciones, el porqué de estas clasificaciones. En efecto, la Ley General Presupuestaria a cada uno de estos tipos de organismos o de agentes les asigna un determinado régimen jurídico y así vemos como a efectos de los presupuestos el Estado y los organismos autónomos de carácter administrativo forman un bloque y dan lugar a la existencia de los presupuestos generales del Estado. Y como antes decía y ahora repito como consecuencia de la promulgación de la Constitución las entidades de la seguridad social han de considerarse comprendidas sin ninguna excepción ni razón alguna diferencial con los organismos autónomos del Estado de carácter naturaleza administrativo.

En cambio, a estos presupuestos generales del Estado se van a añadir unos presupuestos resumen que vienen de algún modo a reconocer las características peculiares o especiales de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial o financiero es decir, que realizan actividades empresariales. Pero no solamente desde el punto de vista presupuestario es importante el tratar de delimitar el sector público estatal en España así como el de definir los correspondientes subsectores o los correspondientes agentes que forman parte del mismo. En efecto, la ley general presupuestaria establece un régimen que abreviadamente podríamos llamar de contabilidad pública porque el hecho de estar sometidos a este régimen de contabilidad pública lleva consigo otra serie de intervenciones por parte del Estado a las cuales nos vamos a referir seguidamente.

En primer lugar, los fondos públicos, es decir, todo aquello que son dotaciones que derivan de los presupuestos generales del Estado todo aquello que supone una salida del Tesoro Público con arreglo al nuevo ordenamiento a que me estoy refiriendo van a tener las características propias del Estado y así, por ejemplo, las subvenciones con cargo a los presupuestos del Estado o de sus organismos autónomos aunque éstas vayan destinadas al sector privado deberán ser objeto de contabilización con arreglo a los criterios de la contabilidad pública y por consiguiente estarán de algún modo sometidos a la intervención del Estado o, en su caso, al propio control financiero. Con esto, quiero simplemente significarles a ustedes cómo la evolución del sector público español y en general el de todos los países que funcionan con arreglo a lo que ha dado en llamarse el sistema económico de mercado están dando lugar a un cierto solapamiento entre el sector privado y el sector público es decir, ahí hay una zona tangencial del sector público y del sector privado donde vemos que están presentes las características propias de la economía privada las características de actuación de las unidades económico-privadas pero también existen algunos reflejos o alguna participación del sector público en punto a la contabilidad de sus operaciones a la intervención de sus fondos, al control financiero de su aplicación Con lo cual, tendremos que reconocer que el sistema de economía de mercado en el cual la hacienda pública debe tener su mayor acogida y su mayor importancia es decir, que no podemos encontrar prácticamente ninguna unidad económico-

privada que de algún modo no tenga intervención el sector público a través de la hacienda pública no sólo por las exacciones tributarias sino por las subvenciones de modo directo concedidas por los presupuestos, por las exenciones o bonificaciones tributarias, etc. es decir, que si quisiera en este momento ofrecer una conclusión tendría que decir que el examen de la ley general presupuestaria que no ha venido nada más que a reconocer una situación que gradualmente se ha venido produciendo en la economía española nos está viendo de alguna manera que el sector privado no tiene unas fronteras rígidas sino que hay una zona en la cual los dos sectores, el público y el privado tienen sus interrelaciones y por consiguiente están de algún modo sometidos a lo que ha dado en llamarse el régimen privativo desde el punto de vista financiero del sector público y ya por último aprovechando los minutos que nos restan querría también aludir a cómo la constitución española promulgada en el año 1978 no ha dejado de plantearse la existencia del sector público con ello podríamos ya anticipar una conclusión y ella es que las leyes actuales, las leyes contemporáneas no se muestran remisas a dar entrada a conceptos económicos hasta fecha reciente podríamos decir que las leyes estaban formuladas con arreglo a categorías jurídicas, a conceptos jurídicos que suelen ser y deben de ser, por consiguiente, de dominio general por parte de los estudiantes de derecho y de los juristas en general sin embargo en las leyes recientes que en España se están dictando comprobamos cómo estas categorías económicas lo dije antes al referirme a la ley general presupuestaria y debo de insistir ahora al tratar de la constitución española han tenido recepción y ello no debe de preocuparnos en demasía pero sí lo suficiente para pensar que estas categorías económicas estos conceptos de contenido económico no están acuñados en el ordenamiento jurídico no existe doctrina jurídica sobre ellos y por lo tanto deberán ser aplicados con gran prudencia y tratando de que los tribunales vayan estableciendo una jurisprudencia y una doctrina en torno a estas categorías pues bien, como les anunciaba la constitución española en su artículo 137 al hablar de la organización territorial del Estado no duda en afirmar que este está constituido por los municipios las provincias, las comunidades autónomas y hemos de agregar el propio Estado al tratar de los presupuestos generales del Estado da entrada también a la inspección sector público estatal de la cual nos hemos venido ocupando en esta intervención al tratar asimismo del Tribunal de Cuentas del Control que este organismo debe de realizar nos habla de las cuentas y gestión económica del Estado y del sector público estatal al ocuparse de las comunidades autónomas como unas entidades nuevas en nuestro ordenamiento constitucional no duda también en afirmar que los órganos de estas comunidades autónomas deben de estar sometidas al control del Tribunal de Cuentas en sus aspectos económico y presupuestario es decir, que la ley general presupuestaria anticipándose a la constitución española y la constitución española tal vez tratando de recoger algunas de las aportaciones de la ley general presupuestaria o si se quiere, tratando de constitucionalizar una situación que de hecho se ha venido produciendo de un modo paulatino en nuestras actividades económico-financieras da entrada al sector público estatal debemos de decirlo que no con gran claridad porque según los pasajes que consultemos en la constitución española encontraremos como a veces llega al extremo de hablar del Estado y del sector público estatal como si el Estado no formara parte de este sector público estatal pero con estas deficiencias que podrían repararse y que afectan fundamentalmente a la terminología que emplea la

constitución española es indudable que el sector público estatal que en el primer tema de la unidad didáctica primera se trata porque en él es conveniente delimitar, señalar cuál es el sector público sobre el cual va a operar la hacienda pública y del cual nos vamos a ocupar a lo largo de todo el curso ha sido, insisto, definido por la ley general presupuestaria y respaldado por unos cuantos preceptos de la constitución española vigente a partir del día 27 de diciembre de 1978 En Hacienda Pública II Don César Albiñana, catedrático ha desarrollado el tema El sector público en la constitución