

DR 20 34

Hacienda Pública 2, título Fuentes y eficacia de las obligaciones del Estado. Autor María del Puerto Rodríguez Montañez. Número 4ª grabación.

Día grabación, 6 del 10 del 1980. Día emisión, 29 del 10 del 80. Fuentes y eficacia de las obligaciones del Estado.

Al hablar del tema de las fuentes y eficacia de las obligaciones del Estado, tenemos que señalar en primer lugar que es en el campo del derecho administrativo donde hay un tratamiento más general y profundo. Sin embargo, en una construcción lógica del tema que nos ocupa, no podemos prescindir de señalar, aunque sólo sea sumeramente, los preceptos de derecho privado contenidos en el Código Civil, artículos 1.088 y siguientes, referidos a él. Así, el artículo 1.088 del Código Civil dice que toda obligación consiste en dar a hacer o no hacer.

El artículo 1.089 nos dice que las fuentes son la ley, el contrato, el cuasicontrato y los actos culposos o negligentes. Y por último, el artículo 1.090 contiene los principios de la obligación nacida de la ley, esto es, no se presume, puede nacer del Código Civil o de una ley especial, se rige por la norma de su creación y por el Código. Con la cita de estos preceptos, lo que tratamos es de centrar el tema en el marco subordinado que corresponde al derecho presupuestario.

Bayón Marinés señala que la consideración presupuestaria de las obligaciones del Estado modula el régimen jurídico de las mismas sin que signifique crear un tipo particular de obligaciones del Estado. Asimismo, la competencia para crear obligaciones del Estado no es una competencia presupuestaria, por lo que al derecho presupuestario le interesa determinar el alcance de los efectos del presupuesto sobre las obligaciones del Estado y la influencia que el ejercicio de competencias materiales ordinarias puede ejercer sobre las competencias presupuestarias. Hasta la derogación de la Ley de Administración de Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, hubo amplias controversias, en base a los artículos 32 y 39 principalmente, respecto a la incidencia de las leyes presupuestarias en la eficacia de las obligaciones del Estado, discusiones que han quedado en gran parte olvidadas con la publicación de la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977.

El artículo 42 de la Ley General Presupuestaria, que copia parcialmente el artículo 1089 del Código Civil, establece que las obligaciones económicas del Estado y sus organismos autónomos nacen de la ley de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que según derecho las generen. Como señala la profesora Albiñana, las obligaciones económicas del Estado y 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, dan lugar a que nazcan obligaciones económicas a cargo del Estado y de sus organismos autónomos.

Sin embargo, esas obligaciones llamadas económicas, en consideración a su contenido, determinan automáticamente obligaciones financieras u obligaciones a cargo de la Hacienda Pública. Por su parte, el artículo 43 de la Ley General Presupuestaria citada establece 1. Las obligaciones de pagos 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 y 2. Si dichas obligaciones tienen por causa las prestaciones o servicios a la administración pública, el pago no puede efectuarse si el acreedor no ha cumplido o garantizado la correlativa obligación. Estos requisitos señalados en el artículo 43 operan antes de la ordenación del pago y se refieren a relaciones existentes entre la Hacienda Pública y los particulares.

Vamos a analizar brevemente cada uno de ellos. A. Obligaciones nacidas de los presupuestos generales del Estado. Con Bayón-Mariné decimos que la valoración del papel del presupuesto respecto al nacimiento de las obligaciones del Estado debe analizarse en el marco del vicio general de incompetencia de los actos administrativos.

Con respecto a esto podemos establecer tres conclusiones. Primero, que la competencia para contraer obligaciones válidas del Estado se rige por las normas de derecho administrativo, no siendo una competencia presupuestaria. Segundo, que el ejercicio de tales competencias no puede vulnerar las competencias constitucionales concedidas al órgano legislativo, quedando prohibido, por consiguiente, que la Administración comprometa fondos del Estado sin dotación legislativa, debiendo subordinarse por ello los intereses de la Administración al principio de preclusión del gasto público en su doble vertiente de erogación previa del crédito y necesidad de cobertura.

Tercero, que existe manifiesta y competencia de la Administración actora cuando compromete fondos del Estado sin crédito o por encima del crédito existente. El profesor Rodríguez Bereijo, en su obra *El presupuesto del Estado*, señala que dentro de los efectos del presupuesto sobre los gastos públicos no hay que confundir el concepto de gasto público con el de obligación pecuniaria del Estado, ya que gasto público es toda salida en el presupuesto y la existencia de obligaciones del Estado es generalmente previa al gasto mismo y puede darse el caso de que exista una obligación del Estado sin que pueda hablarse todavía de un gasto público. En realidad lo que hace este autor es distinguir entre fuentes de las obligaciones del Estado de las fuentes del gasto público, pero como acertadamente dice González Sánchez en el artículo *La relación jurídica del gasto público*, publicado en el número uno de la revista *Presupuesto y Gasto Público*, la ley de presupuestos lo único que hace es la autorización de los créditos para gastos públicos.

b. Obligaciones nacidas de sentencia judicial firme. El artículo 118 de la Constitución Española, aprobada el 27 de diciembre de 1978, preceptúa «Es obligado cumplir las sentencias y demás resoluciones firmes de los jueces y tribunales, así como prestar la colaboración requerida por éstos en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto», y el artículo 117, párrafo 3 del

mismo texto constitucional señala «El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los juzgados y tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan». Es necesario sólo señalar a la vista de estos preceptos que la sentencia judicial firme que se refiere al artículo 43 de la ley general presupuestaria debe tener virtualidad suficiente para «generar», en palabras del profesor Albiñana, «en su caso, el correspondiente crédito presupuestario que permita a la Administración Pública cumplir la obligación de pago derivada de la propia sentencia».

En estos términos nos viste inconveniente en considerar las sentencias judiciales firmes como productoras de créditos presupuestarios. c. Obligaciones por operaciones de tesorería. El Tesoro Público realiza operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, siendo estas últimas las que se conocen como operaciones de tesorería, que en unos casos son pre- o post-presupuestarias y en otros interinas o transitorias.

En cuanto son operaciones de tesorería es evidente que han de estar autorizadas legalmente, y no hay ningún motivo, como dice el profesor Albiñana en su libro «Derecho Financiero y Tributario», para establecer requisito adicional alguno para que se proceda al pago de las mismas, que en tantas ocasiones será virtual, esto es, sin movimiento material de fondos públicos. Por último, el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria establece «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 la ley que infringan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar». Como se desprende claramente del contexto citado, este artículo sirve al principio de especialidad cuantitativa.

Por otra parte, recoge en lo fundamental el antiguo artículo 39 de la derogada Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, sobre el que la doctrina había abierto amplias controversias, como es el caso de Ferreiro Lapaxa en su obra «Los efectos de la ley de presupuestos respecto a las obligaciones del Estado», un análisis de los artículos 32 y 39 de la Ley de Administración y Contabilidad. Asimismo, Rodríguez Bereijo ha efectuado una interpretación sobre este precepto que sanciona con la nulidad la infracción de lo dispuesto en dicho precepto. Para el profesor Ferreiro, una interpretación adecuada de este artículo exigía establecer una previa distinción entre obligaciones legales y contractuales, ya que en su opinión el artículo 39 se refiere a las operaciones contractuales o negociales, y, a nuestro entender, también a las nacidas de actos administrativos, pero no a las obligaciones legales, puesto que de otra manera carecería de sentido.

El profesor Albiñana Pida opina en su obra, ya citada, que el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria se refiere al estado de gastos de los presupuestos, pero entiende ampliada la cita a todos los créditos autorizados por leyes de concesión de créditos extraordinarios, suplementos de crédito, etc. Sin embargo, el carácter limitativo de los créditos presupuestarios

no alcanza a los créditos ampliables o estimativos autorizados por el artículo 66 de la misma Ley General Presupuestaria. La prohibición opera en la adquisición del compromiso de gasto público, esto es, a la disposición del gasto.

Por otra parte, la nulidad de pleno derecho se encuentra invocada en el artículo 6, tercero del Código Civil, en el artículo 28 de la Ley de Régimen Jurídico-Administración del Estado, en el artículo 47 de la Ley de Procedimiento Administrativo y en los artículos 19 y 53 de la Ley General Tributaria, entre otros preceptos legales. Las responsabilidades a que haya lugar no son necesarias o exclusivamente las exigibles a los funcionarios que hayan incurrido en ellas, según señala el artículo 140 de la propia Ley General Presupuestaria, sino también las que corresponda reconocer en favor de quienes hayan mantenido relaciones económico-financieras con las administraciones públicas. La quiebra que se viene señalando este sistema de sancionar con la nulidad de pleno derecho la inflación del citado precepto viene dada como acertadamente señala el profesor Albiñana en que quien contrató o de otro modo es interesado en la correspondiente obligación económica del Estado no tuvo oportunidad de comprobar si el órgano administrativo podía o no adquirir tal obligación, según lo dispuesto en el artículo 60 de la Ley General Presupuestaria, por lo que el citado profesor postula la transformación de la nulidad de pleno derecho en un reconocimiento de responsabilidades a cargo del Estado y a favor del particular, que no pudo ni pudo tener oportunidad de comprobar si existía o no crédito presupuestario disponible para que la obligación económica del Estado o de un organismo autónomo estatal pudieran hacer con plenos efectos jurídicos, o si tal obligación económica hacía cumpliendo el presupuesto legal de eficacia establecido hoy por la Ley General Presupuestaria, pero dependiente del dato de la disponibilidad de crédito presupuestario que como tal no figura en la ley.