

Recensiones Bibliográficas

El Estado deudor frente a sus acreedores. (La exigibilidad de las obligaciones de la Hacienda Pública)

Óscar NAVA ESCUDERO

Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2007, 315 págs.

Este libro proviene de la Tesis doctoral defendida por Óscar NAVA, en junio de 2005, en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. El logro entonces, claramente merecido de la máxima calificación otorgada por el Tribunal que juzgó el trabajo, así como la publicación ahora de esta versión resumida a la par que actualizada de la investigación, avalan sobradamente la calidad humana y profesional de su autor, digno continuador de una tradición familiar de juristas de México.

El tema estudiado plantea la necesidad de discurrir sobre la eficacia del Presupuesto en relación con las obligaciones que los responsables de los diferentes organismos públicos pretenden y pueden adquirir en un momento dado. Aquel, pese a seguir encauzando buena parte de los fondos disponibles para liquidar y pagar las diversas obligaciones, es solo un instrumento más de la gestión financiera en su conjunto, en la cual influyen también otras leyes y hasta decretos-leyes (!) de concesión de créditos extraordinarios y/o suplementarios; disposiciones varias que favorecen la imputación de obligaciones generadas en ejercicios anteriores a créditos del Presupuesto corriente; la adquisición de compromisos de gastos cuya extensión temporal abarcará varios ejercicios; el diferimiento del pago de determinados bienes inmuebles y la realización de obras cuyo abono total se producirá a su término; la existencia del fondo de contingencia de ejecución presupuestaria para hacer frente, dentro del ejercicio, a obligaciones inaplazables, no discrecionales y que no cuenten con crédito suficiente; generaciones de créditos por producirse determinados ingresos no previstos o superiores a los presupuestados, etc. (en general, véase la Sección 2.ª del Capítulo IV, del Título II de la Ley 47/2003, dedicada a las modificaciones de crédito).

Pese a las escasas modificaciones introducidas por la nueva Ley General Presupuestaria en cuanto al régimen de las obligaciones de la Hacienda Pública estatal –incluso se ha pensado, y así lo hemos sostenido nosotros en otro lugar (MARTÍNEZ LAGO, M.A. y GARCÍA DE LA MORA, L.: *Lecciones de Derecho Financiero y Tributario*, 3.ª ed., Istel, Madrid, 2006, págs. 204 y ss.) que la nueva ley no supondría sino un cierto retroceso respecto del marco jurídico preexistente a su entrada en vigor, caracterizado, fundamentalmente, por las disposiciones del texto refundido de 1988 y la normativa contenida en la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, amén de los efectos sobre el rancio privilegio de inembargabilidad consecuencia del planteamiento que hizo la Sentencia del Tribunal Constitucional 166/1998, de 15 de julio– la referida materia merece no perder de vista ese marco general caracterizado, como la propia ley permite considerar, por la flexibilización de los efectos de los créditos integrados en los estados de gastos de una Ley de Presupuestos, y esto pese a que la dicción de los artículos 21 y 46 de la nueva Ley General Presupuestaria señalen prácticamente lo mismo que los artículos 43 y 60 del anterior texto legal. El terreno de juego

en el que debe contemplarse la exigibilidad de las obligaciones resulta, por lo tanto, más amplio que el proporcionado solamente por ese par de preceptos.

Aparte de toda esa amplia panoplia de figuras que permiten la modificación de un Presupuesto que esté ejecutándose, hay que tener en cuenta que han proliferado organismos, entidades y agencias (véase la Ley 28/2006, de 18 de julio) cuyos Presupuestos no desempeñan la función limitativa del destino o la cuantía de los créditos autorizados, salvo por su cifra global –en el caso de los sujetos pertenecientes al sector público empresarial y fundacional, lógicamente, ni siquiera se produce dicha limitación– y que, por otro lado, la legislación de estabilidad presupuestaria aprobada en 2001 y modificada recientemente por la Ley 15/2006 y la Ley Orgánica 3/2006, ambas de 26 de mayo, impulsa descaradamente dinámicas institucionales de «huida del Presupuesto» por medio de la redefinición de modelos de gestión pública, así como por la utilización de fórmulas de financiación privada en el desarrollo de obras públicas y modernización de nuestras infraestructuras.

Yendo al libro de Óscar NAVA hay que decir que el mismo consta de cuatro capítulos rematados por una amplia relación bibliográfica de los trabajos que el autor manejó durante el transcurso de su investigación. El lector se va a encontrar con un exhaustivo análisis del Estado deudor de obligaciones económicas que, como se nos advierte dentro de unas pocas páginas, exige realizar una revisión de elementos jurídicos, económicos y prácticos, pero sin que por ello la investigación suponga el agotamiento definitivo de una materia que debería enfocarse de manera distinta por nuestra legislación presupuestaria, dados los riesgos que de la misma derivan para los legítimos intereses de los acreedores de nuestras Haciendas públicas –del Estado, de Comunidades Autónomas y Entidades Locales–.

El primer capítulo confronta el nacimiento y la exigibilidad de las obligaciones económicas del Estado, diferenciando la fuente jurídica de aquellas y la del gasto público.

El siguiente capítulo se destina al tratamiento de la noción y régimen jurídico de los créditos presupuestarios. La definición que de los mismos aporta el artículo 35 de la Ley General Presupuestaria no resulta satisfactoria para el autor, por faltar un elemento clave indicador de la intervención parlamentaria autorizando y habilitando a la Administración para que pueda gastar. Se analizan en este apartado de la investigación las distintas clases (o modificaciones) de créditos presupuestarios, tanto si corresponde a las Cortes Generales su aprobación –leyes de suplementos de crédito y créditos extraordinarios– variando el Presupuesto ya aprobado y que se está ejecutando, o si es la propia Administración la que cuenta con competencias reconocidas legalmente para modificar el destino, la cuantía o la vigencia de determinadas partidas.

El capítulo tercero entra de lleno en el estudio de los efectos jurídicos de los créditos presupuestarios en las obligaciones de la Hacienda Pública estatal, distinguiendo las mismas según que tengan o no naturaleza discrecional para el ente público. Sobresale en esta parte el recorrido que Óscar NAVA efectúa sobre la contratación administrativa y la problemática subvencional, deteniéndose a estudiar las variadas excepciones que en ambos campos se plantean hacia los avisos de nulidad de las obligaciones que proclaman los artículos 46 de la Ley General Presupuestaria, 11 y 62 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas y 9.4 c) de la Ley General de Subvenciones. De suyo, como señala el autor, la gran cantidad de excepciones, lo que viene a traducir, en realidad, es la propia conversión de las mismas en regla y el devenir de la regla en excepción. Así

las cosas, la nulidad que proclaman los preceptos anteriormente citados parece desvanecerse en un aspecto que nada tiene de general, restando importancia al requisito de previa existencia y suficiencia de crédito presupuestario. Esto último podrá suceder o no, pero de seguro que no representará una condición infalible para que la obligación económica pueda surgir o nacer válidamente.

El último capítulo se refiere a la exigibilidad del crédito presupuestario en las obligaciones derivadas de sentencias condenatorias de la Administración. En el mismo, el autor analiza si la sentencia que condena a la Administración genera o no, por sí misma, el crédito necesario para permitir el pago, así como la tensión entre los principios constitucionales de legalidad presupuestaria y de tutela judicial efectiva. El primero de estos principios no puede considerarse como el burladero de obligaciones económicas declaradas judicialmente. Una cosa es que la reserva de ley en materia presupuestaria sirva para atemperar las competencias de gasto de los diversos organismos públicos, reduciendo –o tratando de hacerlo– la discrecionalidad administrativa en la materia y otra cosa muy distinta es que se emplee como el recurso del mal pagador, si no para evitar, sí al menos para dilatar el cumplimiento de sentencias desfavorables para la Administración.

Como propuesta de *lege ferenda* el autor sostiene que las sentencias que imponen el pago de una cantidad líquida a legítimos acreedores de la Hacienda Pública deberían tener virtualidad suficiente para hacer surgir los créditos presupuestarios necesarios, pese a no aparecer previamente reflejados en la Ley de Presupuestos, para hacer frente al pago derivado de esas condenas judiciales.

Miguel Ángel Martínez Lago