

NAVA ESCUDERO, Óscar, *El Estado deudor frente a sus acreedores (la exigibilidad de las obligaciones de la hacienda pública)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2007, 315 pp.

No siendo frecuentes en la literatura jurídico-financiera los estudios de derecho presupuestario —aunque, a lo mejor, como consecuencia de la crisis económica internacional y de las presiones que los mercados vienen ejerciendo sobre los gobiernos, así como la respuesta de la mayoría de éstos por tratar de reducir el déficit y el endeudamiento de sus finanzas públicas, pueda derivar en una mayor atención— y, menos aún, los que se refieren con carácter monográfico a la posición privilegiada que asume la hacienda pública frente a sus acreedores legítimos, tenemos en el trabajo del que damos noticia, una excelente muestra de lo contrario, puesto que en él se trata de dar respuesta a los numerosos problemas que suscita la eficacia del presupuesto en relación con las obligaciones económicas públicas.

El tema fue encarado por el autor del libro que reseñamos al realizar su tesis doctoral, brillantemente defendida en junio de 2005 en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. El tribunal que juzgó la investigación otorgó la máxima calificación al doctor Nava Escudero, quien posteriormente asumió la siempre difícil tarea de resumir y actualizar aquel trabajo académico para propiciar su publicación por el organismo de investigación del Ministerio de Economía y Hacienda de España. Pero, si había sido capaz de lo más, esto es, de perdurar en su afán de estudio durante varios años, esta última meta no iba a quedar sin superar; todo lo cual da muestra sobrada de la calidad profesional y humana del autor, digno continuador de otro magnífico jurista, como es su padre, el profesor y abogado, doctor Alfonso Nava Negrete.

Sabido es que entre las peculiaridades que presenta la Ley de Presupuestos —que es una *ley en sentido pleno*, tanto *material* como *formalmente*, por contener normas jurídicas que vinculan a la administración y a los particulares, requiriendo el empleo de un determinado cauce procedimental para su aprobación por las cámaras—, en los ordena-

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año XLIV, núm. 131,
mayo-agosto de 2011, pp. 893-898

mientos donde cabe identificar una *bifurcación del principio de reserva de ley financiera* y aquella no ha de convalidar recurrentemente los tributos que van a poder ser aplicados cada año, es su limitación a cumplir una función meramente indicativa o de previsión de los ingresos que se van a obtener para financiar las secciones, programas y créditos presupuestarios que figuran en el estado numérico de gastos. Sin embargo, de este último —que contiene los créditos destinados a hacer frente a las correspondientes obligaciones del Estado— ya señaló nuestro Tribunal Constitucional (sentencia 63/1986, de 21 de mayo) que representa un objeto idóneo para ejercer el control de constitucionalidad al adquirir fuerza de ley, el mismo valor, por tanto, que el resto del articulado de la Ley de Presupuestos.

Pero la Ley de Presupuestos no es la *fente* o *título de las obligaciones* que habrá que buscar en cada caso, fuera de ella, en las leyes, negocios jurídicos, actos y hechos que las generen; adquiriendo así el presupuesto un carácter instrumental para que las obligaciones puedan atenderse y resultar pagadas, pero en modo alguno determinante del nacimiento de las mismas; sin perjuicio, claro está, de que el cumplimiento como deudor por parte del ente público signifique el necesario desenvolvimiento de actuaciones y competencias a ejercitar en el marco de un procedimiento de ejecución presupuestaria que se halla regido por normas que suelen seguir otorgando una posición superior a la administración frente a la que asumirían los administrados y legítimos destinatarios del gasto público.

Esto sucede, por ejemplo, en el ordenamiento español, donde la Ley General Presupuestaria establece que las obligaciones de la hacienda pública estatal —reservando dicha expresión para la administración general del Estado y sus organismos autónomos— sólo serán exigibles cuando resulten de la ejecución de los presupuestos, de conformidad con las limitaciones que la misma norma señala para los créditos presupuestarios. El empleo de estos créditos para gastos ha de sujetarse a las exigencias que derivan del *principio de especialidad*, tanto por lo que hace a sus vertientes *cualitativa* y *temporal* como de carácter *cuantitativo*. Así, con carácter general —aunque las *excepciones* son tantas que la *regla* casi deja de serlo—, su destino será la finalidad específica para la que el parlamento autorizó, con cargo a los mismos, sólo podrán contraerse obligaciones y realizar gastos en el

propio ejercicio presupuestario, y no podrán superar el importe de los créditos autorizados, puesto que de lo contrario serían nulos los actos y normas emanadas de la administración —por infracción de la reserva de ley en la materia—, y los gestores públicos incurrirían en las responsabilidades derivadas por las infracciones presupuestarias que se hubiesen dado.

Al lado de las anteriores reglas, la misma Ley General Presupuestaria prevé, como excepción, que puedan surgir obligaciones inaplazables y que podrán resultar atendidas, en un principio, al margen de la ejecución del presupuesto, pagándose con *créditos provisionales* autorizados directamente por el Gobierno y que reciben el nombre de *anticipos de tesorería*, estando limitados en cada ejercicio al 1% de los créditos autorizados en la Ley de Presupuestos.

Tomando este marco de referencia, la administración cumplirá con sus obligaciones con los límites del presupuesto en curso o dadas las variaciones que el mismo pueda experimentar a lo largo de su ejecución. Lo adecuado sería que ello no implicase ningún género de lesión a derechos de legítimos acreedores, bien sea porque aquélla se retrase en cumplir con su obligación o la misma carezca de la necesaria cobertura presupuestaria.

Cuando este tipo de situaciones se produce —y no es algo anecdótico por su frecuencia—, el principio de legalidad presupuestaria no debería esgrimirse por quien incumple, como si se tratara de una manera de burlar o demorar su obligación de pago. Ni, por supuesto, habría que explicar la lógica para la protección del acreedor de buena fe, y que cumple con aquello que se comprometió frente a la administración (regla del *servicio hecho*), como una suerte de *transmutación* de una *obligación contractual nula* en una *obligación legal de resarcimiento de daños y perjuicios*.

Sin embargo, esa es la lógica a la que conducen las disposiciones legales referidas a la hacienda pública estatal, quedando supeditada, por tanto, la exigibilidad de sus obligaciones a la existencia de crédito presupuestario suficiente para proceder al pago de las mismas, acarreando no sólo la inexigibilidad, sino también la invalidez o nulidad de las que se adquirieron por importe superior al que figura en el crédito presupuestario.

La legislación subvencional española o la referente a los contratos del sector público confirma esa solución nada óptima para las perspectivas de cobro de los acreedores. Así las cosas, será nula la resolución de concesión de una subvención si no existe o es insuficiente el crédito. De la misma manera, la necesaria mención de este último en el contrato condiciona la existencia de la propia relación jurídica.

En la generalidad de los casos —y, por supuesto, cuando las obligaciones no tengan carácter discrecional, por derivar de disposiciones legales o haber sido fijadas por la autoridad judicial—, la relación de los créditos presupuestarios y las obligaciones representa una cuestión de *exigibilidad* y no de *validez* de las obligaciones. Y, por otra parte, se han ido produciendo en nuestro ordenamiento presupuestario diversos cambios que posibilitan una gestión del gasto más flexible (por ejemplo: en inversiones, adquisiciones de compromisos de gasto plurianuales, ampliación de competencias para aprobar modificaciones de los créditos presupuestados, etcétera).

El principio de cobertura de los créditos convive así con reglas que favorecen la imputación de obligaciones generadas en ejercicios anteriores a créditos del presupuesto corriente; la adquisición de compromisos de gasto cuya extensión abarcará varios ejercicios; la posibilidad de diferir el 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, etcétera.

Junto a todo ello, y como *paradojas de la estabilidad presupuestaria*, vino el toque a rebato de la superación de rigideces, fundamentalmente de naturaleza presupuestaria, que tiene la gestión de variopintos organismos, entidades y agencias estatales, donde la válvula de escape se encontró haciendo que sus presupuestos se comporten como un gran cajón de sastre, sin que se despliegue la típica función de limitar el destino o la cuantía de los créditos autorizados, salvo por su cifra global y exceptuados los gastos de personal. En fin, toda una dinámica institucional de *huida del presupuesto* por medio de la redefinición de modelos de gestión pública y utilización, al propio tiempo, de fórmulas

de financiación privada en desarrollo de obras públicas y modernización de infraestructuras.

En el libro del doctor Nava Escudero, que consta de cuatro capítulos rematados por una amplia relación bibliográfica, el lector se va a encontrar con un exhaustivo análisis del Estado deudor de obligaciones económicas que 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 aquéllas 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 diversos preceptos de la legislación española. De hecho, como señala el autor, la gran can-

tividad 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 —lo hemos indicado ya más arriba— 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*

* Profesor de Derecho financiero y tributario en la Universidad Complutense de Madrid.