

La ordenación de la Hacienda Pública estatal en el Título I de la Ley General Presupuestaria

María Teresa Soler Roch

I. INTRODUCCIÓN

La Ley General Presupuestaria constituye, junto a la Ley General Tributaria, el bloque normativo de la codificación financiera española. La función codificadora de aquella Ley y su importancia en el ámbito del Derecho Financiero se basa, por un lado, en su posición en el sistema de fuentes, acreditada por una tradición iniciada con las Leyes de Administración y Contabilidad (1870, 1911), que continuó en el texto de 1977; por otro lado, en el terreno teórico, la configuración de la Hacienda Pública en esta Ley ha contribuido, desde el Derecho positivo, a reforzar la concepción unitaria del ordenamiento financiero.

Como ya mantuvimos ante el proceso de reforma de esta Ley, iniciado a raíz de la aprobación de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹, el mantenimiento de la función codificadora de la Ley General Presupuestaria dependía, en buena medida, de los contenidos que se dieran al nuevo texto, advirtiendo sobre un contenido mínimo o esencial que debería en todo caso incluirse para que la Ley siguiera cumpliendo aquella función; dicho contenido mínimo se identifica, a nuestro juicio, con el concepto y el régimen jurídico general de la Hacienda Pública, así como la regulación de la planificación, ejecución y control de la actividad financiera².

¹ Ley 18/2001, de 12 de diciembre, Disposición final primera.

² SOLER ROCH, M^a T.: «Principios inspiradores de la reforma de la Ley General Presupuestaria», en *Presupuesto y Gasto Público*, nº 30, 2002, pág. 23.

En esta línea, proponíamos una estructura de la Ley en seis Títulos, estando el Título Preliminar dedicado al ámbito de aplicación de la Ley (incluyendo los conceptos de Hacienda Pública y sector público estatal) y el sistema de fuentes aplicable, y el Título I dedicado al régimen jurídico general de los derechos y obligaciones de la Hacienda Pública³.

El contenido de los dos primeros Títulos, de acuerdo con aquella propuesta de *lege ferenda*, coincide, esencialmente, con el contenido del Título I de la vigente Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria. Este Título I se divide en dos Capítulos: el primero dedicado al «Ambito de aplicación y organización del sector público estatal», y el segundo bajo la rúbrica «Del régimen de la Hacienda Pública estatal»; este Capítulo contiene la ordenación básica de la Hacienda Pública estatal, entendiéndose por tal el concepto y el régimen jurídico de los derechos y de las obligaciones, cuestiones a las que dedicamos el contenido de este artículo.

II. EL CONCEPTO DE HACIENDA PÚBLICA ESTATAL

La Hacienda Pública es una manifestación del fenómeno financiero, el cual debe entenderse como un proceso dirigido a la satisfacción de las necesidades públicas mediante la obtención y el empleo de fondos públicos.

En el terreno doctrinal resulta oportuno recordar la concepción jurídica de la Hacienda Pública propuesta por Sainz de Bujanda en función de tres aspectos: objetivo, subjetivo y funcional⁴.

En el aspecto objetivo, la Hacienda Pública se identifica para este autor con un conjunto de medios o recursos financieros⁵, de acuerdo con una concepción arraigada en la doctrina clásica (así, el concepto de Hacienda como «conjunto de recursos destinados de modo permanente a un fin determinado», propugnado por Vicente-Arche⁶) y acorde con el concepto legal entonces vigente⁷.

³ SOLER ROCH: Ob. cit., pág. 23.

⁴ SAINZ DE BUJANDA, F.: «Sistema de Derecho Financiero» (vol. I) Servicio de Publicaciones de la UCM, 1977, págs. 22-26.

⁵ SAINZ DE BUJANDA: Ob. cit., pág. 24.

⁶ VICENTE-ARCHE DOMINGO, F.: «Hacienda Pública y Administración Pública», en *Hacienda Pública Española*, nº 26, 1974.

⁷ El artículo 1 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911, que identificaba la Hacienda Pública con «todas las contribuciones, impuestos, propiedades, valores y derechos que pertenecen al Estado».

Creemos, sin embargo, que en su aspecto objetivo la Hacienda Pública es, en realidad, un conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico y de titularidad pública. Esta idea responde a la concepción patrimonial de la Hacienda Pública propugnada en 1973 por Bayona de Perogordo⁸, que basa su coherencia en dos razones: primera, que tanto el ingreso (derechos) como el gasto (obligaciones) son las manifestaciones genuinas del fenómeno financiero, y segunda, que en el patrimonio se identifica el conjunto de relaciones de contenido económico cuya titularidad se atribuye al ente público.

La concepción patrimonial se vio reflejada, por primera vez en nuestro Derecho positivo, en la definición de Hacienda Pública contenida en el artículo 2 de la Ley General Presupuestaria de 1977 y centrada, precisamente, en el aspecto objetivo de aquel concepto («conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico»). A la vista de la nueva Ley puede decirse que dicha concepción ha arraigado en nuestro ordenamiento, ya que este concepto legal de Hacienda Pública se mantiene en el artículo 5-1º, según el cual *«la Hacienda Pública está constituida por el conjunto de derechos y obligaciones de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos»*.

En el aspecto subjetivo, el concepto de Hacienda Pública se identifica con un ente público. En general, puede considerarse como la proyección del Estado o de cualquier ente al que el ordenamiento jurídico reconozca un ámbito financiero propio (un ámbito de necesidades públicas a satisfacer mediante un sistema de recursos para la obtención de fondos asignados a la cobertura de dichas necesidades).

Este aspecto subjetivo enlaza con la concepción anterior mediante la noción de capacidad patrimonial que, entendida como atributo de la personalidad jurídica, consiste en la aptitud para ser titular de derechos y obligaciones de contenido económico, y esta capacidad se otorga al Estado y a los entes en los que éste se organiza, territorial o funcionalmente; la validez de dicha noción reside, precisamente, en que la personalidad jurídica es una premisa necesaria para la existencia de una Hacienda.

Sin embargo, para nuestro Derecho positivo, la premisa es válida pero no suficiente, ya que en los supuestos de descentralización funcional se crean organismos con personalidad jurídica para asumir el cumplimiento de funciones estatales, sin que ello implique, necesari-

⁸ BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: «Hacienda Pública y Derecho patrimonial» (tesis doctoral), Valencia, 1973.

riamente, que identifiquen en cada caso una Hacienda autónoma e independiente de la del Estado. De ahí que el artículo 5-1º de la Ley General Presupuestaria refiera un único y mismo concepto de Hacienda Pública a «*la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos*». El ámbito financiero de los Organismos Autónomos estatales ya fue explicado en su día como un supuesto especial de integración en un mismo ámbito financiero («*Hacienda internas a la Hacienda del Estado*»)⁹.

La definición contenida en el artículo 5-1º de la Ley General Presupuestaria, aunque casi idéntica a la del artículo 2 de la Ley anterior, ha sustituido la expresión contenida en éste sobre la titularidad del «*Estado*» por la de «*Administración General del Estado*». En una primera lectura, el cambio puede parecer intrascendente, pero no lo es, a nuestro juicio, porque restablece una vieja identidad entre Hacienda y Administración que había sido superada en la Ley anterior y diferenciada con acierto por nuestra mejor doctrina (Hacienda Pública y Administración Pública son «*dos formas de manifestarse el Estado*», en expresión de Vicente-Arche¹⁰); pero, sobre todo, porque era más acertada la Ley anterior cuando atribuía al Estado la titularidad de los derechos y obligaciones (art. 2) y a la Administración la gestión de los mismos (art. 3)¹¹.

No obstante, y más allá de ulteriores consideraciones teóricas que el precepto pueda suscitar, la razón que explica la referencia a la Administración General del Estado en el artículo 5-1º de la Ley es sencilla de entender y responde a la coherencia interna de la nueva Ley General Presupuestaria, para la cual la Hacienda Pública es, por así decirlo, un subsector del sector público administrativo estatal, concepto que delimita el ámbito subjetivo de aplicación de esta Ley (artículo 1).

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2 y 3 de la Ley, el sector público estatal se integra por:

El sector público administrativo (Administración General, Organismos Autónomos y Seguridad Social, así como consorcios y entidades de derecho público que no realicen actividades empresariales ni se financien con ingresos comerciales).

⁹ VICENTE-ARCHE: Ob. cit., pág. 107.

¹⁰ *Ibidem*: pág. 102.

¹¹ «*La Administración de la Hacienda Pública cumplirá las obligaciones económicas del Estado y de sus Organismos Autónomos mediante la gestión y aplicación de su haber conforme a las disposiciones del ordenamiento jurídico.*»

El sector público empresarial (entidades públicas empresariales y sociedades mercantiles estatales).

El sector público fundacional (fundaciones públicas).

En este sentido puede afirmarse que la nueva Ley General Presupuestaria ha mantenido una opción conservadora a la hora de integrar en su ámbito los conceptos de Hacienda Pública y sector público estatal. Sobre este punto ya advertimos¹² que la relación entre estos dos conceptos era una de las cuestiones relevantes a abordar por la reforma de la Ley, teniendo en cuenta que tanto la Constitución (art. 134) como la Ley General de Estabilidad Presupuestaria¹³ y la propia Ley General Presupuestaria (anterior) refieren inequívocamente el ámbito de la legislación presupuestaria al sector público estatal. Partiendo de este dato proponíamos¹⁴ dos posibles modos de resolver aquella relación:

El primero, mantener la correlación existente, caracterizada por la coexistencia entre un concepto amplio (el de sector público estatal) y otro estricto (el de Hacienda Pública); en tal caso, el alcance del segundo debería coincidir con el conjunto de entes a los que se refiere el apartado *a)* del artículo 2-1º de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria (Administración General del Estado y Organismos Autónomos de carácter administrativo).

El segundo, dar un importante paso adelante, identificando la Hacienda Pública con el conjunto de derechos y obligaciones cuya titularidad corresponde a los entes integrantes del sector público estatal. Añadíamos a este respecto que la opción, aunque maximalista, era posible técnicamente (desde 1977, la personalidad jurídica ya no es un límite al concepto jurídico de Hacienda Pública) e incluso deseable y como tal debería constituir un objetivo a medio plazo.

Obviamente, decíamos esto último porque éramos conscientes de que, en el momento de plantear la reforma de la Ley General Presupuestaria, una propuesta de este tipo podía considerarse prematura; y así ha sido, porque la opción del legislador ha ido, como hemos visto, en línea con la primera de las propuestas enunciadas, que mantiene la situación hasta ahora existente.

La separación conceptual y la coexistencia de un ámbito general de aplicación de la Ley (el sector público estatal) y un ámbito más res-

¹² SOLER ROCH: Ob. cit., pág. 21.

¹³ Ley 18/2001, de 12 de diciembre.

¹⁴ SOLER ROCH: Ob. cit., pág. 22.

tringido de aplicación de determinados contenidos de la misma (el Capítulo II del Título I, dedicado a la Hacienda Pública estatal) permiten –como ya ocurría en la Ley anterior, pero en mayor medida en la nueva Ley– extender gran parte de las disposiciones que regulan el régimen financiero a todos los entes del sector público estatal. A este respecto se aprecia incluso alguna incorrección sistemática de la Ley, cuando aparecen disposiciones relativas a entes distintos de la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos en el citado Capítulo, dedicado a la regulación de la Hacienda Pública estatal¹⁵.

El tercero de los aspectos en que se manifiesta el concepto de Hacienda Pública es el aspecto funcional o dinámico, que se identifica con el concepto de actividad financiera.

La concepción tradicional sobre la actividad financiera la caracteriza, en primer lugar, como una actividad de gestión, es decir, en el nivel de la actuación administrativa (así se reflejaba en el art. 3 de la Ley anterior, que atribuía a la Administración la gestión de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de la Hacienda Pública); en segundo lugar, su consideración como una actividad instrumental en relación con la actividad administrativa.

En nuestra opinión, la primera característica es correcta si se considera un concepto estricto de actividad financiera; pero, con arreglo a un concepto amplio, dicha actividad se manifiesta en dos niveles, correspondientes a la organización y a la gestión de la Hacienda Pública, respectivamente. Las funciones de organización se refieren al establecimiento del sistema de recursos y necesidades públicas, así como a la planificación y control periódico de la gestión financiera; las funciones de administración consisten en la gestión de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones.

En cuanto a la segunda característica anteriormente señalada, creemos que la instrumentalidad de la actividad financiera respecto de la actividad administrativa sólo puede mantenerse si se considera la primera como una actividad de financiación de los servicios públicos, es decir, como una actividad de obtención y gestión de recursos, coherente, por otra parte, con la tradicional consideración de la Hacienda Pública como un conjunto de recursos. Por las razones ya expuestas al tratar el aspecto objetivo, ésta es, a nuestro juicio, una no-

¹⁵ Tal es el caso de la Sección 1ª de dicho Capítulo, dedicada a los *Derechos de la Hacienda Pública estatal*, en la que se incluye el artículo 18 bajo la rúbrica *Gestión de derechos de naturaleza pública de la Seguridad Social y de las entidades del sector público estatal no integrantes de la Hacienda Pública*.

ción incompleta e incompatible con la concepción patrimonial de la Hacienda Pública que mantenemos y que actualmente acoge nuestro Derecho positivo; ello sin olvidar, además, el elemento finalista que late en esta concepción y que imprime al propio concepto de actividad financiera, entendida como actividad consistente en la satisfacción de las necesidades públicas mediante la obtención y empleo de recursos públicos.

II. EL RÉGIMEN DE LOS DERECHOS

La Ley General Presupuestaria utiliza la expresión *derechos de la Hacienda Pública* para referirse al conjunto de derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y a sus Organismos Autónomos, pero la doctrina, la jurisprudencia y el propio Derecho positivo en otras disposiciones utiliza denominaciones como la de recursos o ingresos públicos, y todas ellas van referidas al mismo aspecto de la actividad financiera.

Conviene recordar a este respecto, una vez más, la aportación de Sainz de Bujanda¹⁶, que propuso un concepto estructural de recursos públicos, manifestado en tres niveles: el primero, como institutos jurídicos, situado en el plano normativo; el segundo, como derechos de contenido económico, generados por la aplicación de los institutos, y el tercero, como ingresos resultantes de la gestión de los derechos.

Al segundo de estos niveles se refiere el artículo 5-2º de la Ley General Presupuestaria, según el cual:

«Los derechos de la Hacienda Pública estatal se clasifican en derechos de naturaleza pública y de naturaleza privada.»

Son derechos de naturaleza pública de la Hacienda Pública estatal los tributos y los demás derechos de contenido económico cuya titularidad corresponde a la Administración General y a sus Organismos Autónomos que deriven del ejercicio de potestades administrativas.»

La distinción a que se refiere este precepto es, sin duda, la más utilizada entre las diferentes clasificaciones de los recursos públicos, y el criterio de distinción reside, como es sabido, en el régimen jurídico aplicable a uno y otro tipo de ingresos. La aplicación de los primeros da lugar a relaciones jurídico-públicas y suelen distinguirse por el uso de la coactividad, la utilización de determinadas prerrogativas y la aplicación de procedimientos administrativos para la obtención de

¹⁶ SAINZ DE BUJANDA: Ob. cit., pág. 480.

los ingresos; los segundos se aplican con sujeción al Derecho privado, sin utilizar la coactividad en orden a la obtención de los ingresos.

Como hemos visto, el artículo 5-2º de la Ley identifica los derechos de naturaleza pública con los que derivan del ejercicio de potestades administrativas; su régimen jurídico, y en especial el cobro de los ingresos, conlleva el ejercicio de determinadas garantías y prerrogativas tales como la autotutela ejecutiva, la abstención en procesos concursales o la suspensión limitada (arts. 10 y 11). Por el contrario, la efectividad de los derechos que no tengan aquella condición se llevará a cabo «*con sujeción a las normas y procedimientos del Derecho privado*» (art. 19-1º).

La Ley se ocupa, principalmente, de regular las bases del régimen jurídico de los derechos de la Hacienda Pública estatal; aunque, en realidad, sus disposiciones tienen carácter residual o supletorio en relación con los derechos procedentes de recursos respecto de los cuales, la propia Ley remite a su regulación específica. Así ocurre con la gestión de los tributos o de los bienes patrimoniales. Por otra parte, la mayor parte de aquellas disposiciones (arts. 9 a 18) están dedicadas a los derechos de naturaleza pública.

Las principales caracteres que se desprenden de esta regulación general de los derechos de la Hacienda Pública estatal son los siguientes:

La *indisponibilidad* que, entendida en sentido amplio, se manifiesta en cuatro tipos de limitaciones:

Primera. La prohibición de enajenar, gravar o arrendar dichos derechos salvo en los casos regulados por las Leyes (art. 7-1º).

Segunda. La prohibición de conceder exenciones, condonaciones, rebajas o moratorias en el pago de los derechos, salvo en los casos y en la forma determinada por las Leyes (art. 7-2º).

Tercera. La prohibición de transacción o arbitraje sobre los derechos de la Hacienda, salvo autorización del Gobierno, previa audiencia en pleno del Consejo de Estado o autorización del Ministerio de Economía y Hacienda en los acuerdos o convenios en procesos concursales (art. 10).

Cuarta. La inejecución o inembargabilidad de los bienes y derechos afectos al uso o servicio público (artículo 23); este precepto, que no extiende el citado privilegio a los bienes y derechos de naturaleza privada, se adecua así –a diferencia de la Ley anterior– a la doctrina del Tribunal Constitucional en la Sentencia 166/1998, que, en rela-

ción con la legislación local, declaró inconstitucional la extensión del privilegio de inembargabilidad a los bienes y derechos «*en general*» de la Hacienda.

En relación con los derechos de naturaleza pública, el *incumplimiento* del deudor implica el devengo del interés de demora desde el día siguiente al vencimiento de la obligación, fijándose el mismo en el interés legal del dinero vigente en dicho día, salvo lo dispuesto en Leyes especiales (art. 17).

También en relación con los derechos de naturaleza pública y en cuanto a su *devengo y extinción*, la Ley se remite a lo que establezca la legislación específica reguladora de cada recurso (art. 11). No obstante, se refiere expresamente a determinados modos de extinción, tales como:

La *compensación*, que la Ley prevé entre créditos y deudas de naturaleza pública, con los requisitos que reglamentariamente se determinen y de acuerdo, en su caso, con la normativa específica de cada recurso (art. 14).

La *prescripción* de aquellos derechos, que se aplica de oficio; el plazo es de cuatro años y prescribe el derecho de la Hacienda Pública estatal en dos supuestos: el reconocimiento o liquidación del crédito a su favor desde que dicho derecho pudo ejercitarse, y el cobro de los créditos liquidados desde su notificación o vencimiento; la Ley se remite a la Ley General Tributaria en cuanto a la regulación de las causas de interrupción (art. 15).

A la vista de estos preceptos puede afirmarse que, respecto de la Ley anterior, la nueva Ley General Presupuestaria no contiene grandes novedades en cuanto a la regulación del régimen jurídico general de los derechos de la Hacienda Pública estatal. No obstante adolece, a nuestro juicio, de una excesiva remisión a la legislación específica de los distintos recursos que, en ocasiones, es incluso una remisión expresa a la Ley General Tributaria, lo que convierte a esta Ley en una especie de referente, cuyo alcance se proyecta más allá del marco estricto del Derecho tributario, al tiempo que refuerza la idea del binomio codificador, representado por las dos Leyes Generales (Tributaria y Presupuestaria).

IV. EL RÉGIMEN DE LAS OBLIGACIONES

El artículo 5-1º de la Ley General Presupuestaria al definir la Hacienda Pública estatal se refiere a las *obligaciones de contenido economi-*

co, cuya titularidad corresponde a la Administración General del Estado y sus Organismos Autónomos.

El concepto de obligación de la Hacienda Pública se inscribe en el Derecho de los gastos públicos, respecto de los cuales también conviene recordar la concepción estructural formulada en nuestra doctrina por Bayona de Perogordo¹⁷, que de modo similar al utilizado por Sainz de Bujanda, en relación con los recursos, entiende que el concepto de gasto público se manifiesta en tres niveles: el primero, como un conjunto de necesidades públicas (necesidades colectivas que se satisfacen mediante el empleo de fondos públicos); el segundo, como función financiera de gasto público, cuyo desarrollo genera relaciones jurídicas de los entes públicos con otros sujetos mediante las cuales, y en virtud de diversos títulos jurídicos (ley, contrato, acto administrativo), aquéllos contraen obligaciones de contenido económico frente a terceros; el tercero corresponde a la fase de exigibilidad y cumplimiento de dichas obligaciones y se manifiesta como la disposición de fondos públicos necesarios a tal fin mediante los procedimientos de ordenación de gastos y pagos.

Es evidente, pues, que el concepto utilizado en el Título I la Ley General Presupuestaria responde al segundo de los niveles citados. En el Derecho de los gastos públicos, estas obligaciones constituyen el contenido de las relaciones jurídicas que se originan en el desarrollo de la función financiera de gasto, siendo sus características fundamentales las siguientes:

En primer lugar, su pertenencia al género común de la obligación, entendida como vínculo jurídico entre acreedor y deudor en virtud de un título jurídico (la fuente de la obligación); en tal sentido, las obligaciones de la Hacienda Pública son conceptualmente iguales a las generadas en cualquier otro sector del ordenamiento (parafraseando a la doctrina clásica sobre la obligación tributaria podría hablarse también en este caso de una «identidad estructural» de estas obligaciones con la obligación civil).

En segundo lugar, la posición deudora del ente público (en este caso, la Hacienda Pública estatal) en el seno de la obligación¹⁸.

¹⁷ BAYONA DE PEROGORDO, J. J.: «Notas para la construcción del Derecho de los gastos públicos», en revista *Presupuesto y Gasto Público*, nº 2, 1979, pág. 65.

¹⁸ Sobre este tema, ver MARTÍNEZ GINER, L. A.: *La Hacienda Pública deudora (un análisis de Derecho financiero con especial referencia al cumplimiento de las obligaciones públicas)*, editada por el Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 2002.

En tercer lugar, la patrimonialidad de la prestación, rasgo éste común a toda obligación, aunque subrayado por la denominación legal «*de contenido económico*».

En cuarto lugar, un régimen especial de exigibilidad, cumplimiento y responsabilidad del deudor, en el cual, tanto por la naturaleza de éste (la Hacienda Pública) como por el contenido de la prestación (fondos públicos), incide de modo particular la legalidad presupuestaria.

El régimen jurídico de las obligaciones de la Hacienda Pública estatal aparece presidido por una serie de normas comunes, contenidas en los artículos 20 a 25 de la Ley General Presupuestaria, cuyos rasgos esenciales reseñamos a continuación; debe advertirse, no obstante, que en función del título jurídico que, en cada caso, origine la obligación pueden resultar asimismo aplicables otras normas especiales (por ejemplo: legislación sobre contratos, función pública o subvenciones).

En cuanto al título jurídico o fuente de estas obligaciones, establece la Ley que «*nacen de la Ley, de los negocios jurídicos y de los actos o hechos que, según Derecho, las generen*» (art. 20, que mantiene así, en los mismos términos, la norma contenida en el anterior art. 42 de la anterior Ley).

Respecto de la exigibilidad de las obligaciones, y en particular de las condiciones necesarias para hacer efectivo el pago o cumplimiento, tampoco se producen grandes variaciones en relación con lo dispuesto en el artículo 43 de la Ley anterior, ya que el artículo 21 de la nueva Ley mantiene los dos requisitos esenciales:

Primero. Que resulten de la ejecución de los Presupuestos, de operaciones no presupuestarias (antes «*de tesorería*») legalmente autorizadas o de sentencia judicial firme (art. 21-1º).

Segundo. Tratándose de obligaciones sinalagmáticas, la realización efectiva o garantía de la contraprestación por parte del acreedor (art. 21-2º).

La interpretación conjunta de las normas contenidas en los artículos 20 y 21 de la LGP mantiene viva, en nuestra opinión, la discusión sobre el *nacimiento y exigibilidad* de las obligaciones públicas.

El primero, que determina la validez de la obligación, depende exclusivamente de los títulos jurídicos a que se refiere el primero de aquellos preceptos (ley, contrato o acto administrativo), es decir, de la fuente de la obligación. En cuanto a la exigibilidad, el segundo de los

preceptos citados la relaciona esencialmente con lo dispuesto en el artículo 46 de la Ley, que sanciona con nulidad los actos y disposiciones que supongan un compromiso de gasto sin crédito presupuestario suficiente. Aunque un sector de la doctrina entiende que esta norma implica la nulidad de las obligaciones voluntarias, creemos, sin embargo, que la ausencia de crédito presupuestario afecta sólo, en cualquier caso, a la exigibilidad de la obligación.

Dicho en otros términos: el crédito presupuestario no es fuente de obligaciones. Así lo entiende también el Tribunal Constitucional cuando afirma que «los créditos consignados en los estados de gastos *no son fuente alguna de obligaciones*, sólo constituyen autorizaciones legislativas para que dentro de unos determinados límites la Administración del Estado pueda disponer de los fondos públicos necesarios para hacer frente a sus obligaciones. La fuente de éstas debe buscarse fuera de dichas consignaciones presupuestarias, ya sea en la ley, ya en los negocios jurídicos o en los actos o hechos que, según Derecho, las generan» (STC 63/1986, de 21 de mayo).

La conclusión sobre este tema es que el acreedor será titular de un derecho cuya validez depende del título jurídico que lo ha generado, pero no podrá hacer efectivo su crédito ni cumplirse la prestación por parte del ente público deudor ante la ausencia o insuficiencia de crédito presupuestario consignado para atender la obligación.

La exigibilidad de una obligación que deriva de sentencia judicial firme condenatoria para la Administración ha planteado, asimismo, problemas de interpretación, ya que tal como aparece regulada en los artículos 23-2º de la Ley General Presupuestaria parece que la sentencia tenga virtualidad por sí sola para que el ente público deudor cumpla la obligación («*las obligaciones sólo serán exigibles cuando resulten de sentencia judicial firme*»).

Se ha dicho que respecto del efecto jurídico de la sentencia cabe dos interpretaciones: o se considera como equivalente de una autorización presupuestaria, o se entiende que vincula a la concesión de un crédito presupuestario, en el caso de que éste fuera insuficiente o inexistente¹⁹.

Esta segunda solución es la que da la propia Ley cuando, refiriéndose a la ejecución de la sentencia, establece que «*el órgano administrativo encargado del cumplimiento acordará el pago con cargo al crédito correspondiente en la forma y con los límites del respectivo Presupuesto. Si*

¹⁹ ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA, C.: «Las sentencias judiciales ¿generan créditos presupuestarios», en revista *Presupuesto y Gasto Público*, nº 1, 1979.

para el pago fuera necesario realizar una modificación presupuestaria, deberá concluirse el procedimiento correspondiente» (art. 23-2º).

Parece evidente que hay una contradicción entre ambos preceptos, ya que si incluso este tipo de obligaciones necesita cobertura presupuestaria para atender el pago, en realidad la exigibilidad resulta, también en este caso, de la ejecución del Presupuesto y no de la sentencia, con lo cual se desvirtúa la declaración contenida en el artículo 22-1º de la Ley; en definitiva, lo que ocurre es que el legislador está dando primacía al principio de cobertura presupuestaria para la disposición de fondos públicos sobre los derechos de los acreedores reconocidos judicialmente.

Las modificaciones presupuestarias son, desde luego, una solución, pero debe tenerse en cuenta que, por imperativo de la estabilidad presupuestaria, están condicionadas por una financiación limitada (Fondo de Contingencia o baja en otros créditos no financieros²⁰).

Creemos que la primacía los derechos de los acreedores puede propugnarse, en nuestro Derecho, en base a los principios *seguridad jurídica* y *tutela judicial efectiva* (arts. 9-3º y 24-1º de la CE), de los que puede deducirse la necesidad de ejecutar las sentencias judiciales sin subordinación a ninguna condición ajena a la propia sentencia, ni siquiera a la cobertura presupuestaria. En todo caso, ante un eventual conflicto entre los principios constitucionales de *legalidad presupuestaria* y *tutela judicial efectiva*, el Tribunal Constitucional ha mantenido la primacía de este último (STC 32/1982, de 7 de junio). Un paso importante a favor de los intereses de los acreedores de la Hacienda Pública se ha dado también en la ya citada STC 166/1998, que declaró inaplicable el privilegio de la inembargabilidad a los bienes patrimoniales de las entidades locales, y cuya doctrina, como ya vimos en el punto anterior, se ha trasladado a la regulación de dicho privilegio en la nueva Ley General Presupuestaria.

El régimen del *incumplimiento* tiene un tratamiento distinto y más favorable que el de los deudores privados, ya que la *mora* se produce transcurridos tres meses desde el día del reconocimiento de la obligación o la notificación de la resolución judicial, momento a partir del cual se devengan *intereses*, cuya cuantía se fija en el interés legal fijado en la Ley de Presupuestos (art. 24); en materia tributaria, contratación administrativa y expropiación forzosa se aplicará lo dispuesto en su legislación específica.

²⁰ Vid. artículos 50, 54-1º y 55-1º de la Ley General Presupuestaria.

Distinto es también el régimen de responsabilidad del deudor, que se caracteriza por la concurrencia de dos privilegios tradicionalmente reconocidos a los entes públicos: la *inembargabilidad* de los bienes, derechos, valores y fondos de la Hacienda Pública (art. 23-1º de la LGP) y la *autoejecución*, potestad de la Administración para ejecutar las resoluciones judiciales que determinen obligaciones a cargo de un ente público (art. 23-2º).

Respecto de la *inembargabilidad*, debe tenerse en cuenta que la STC 166/1998, de 15 de julio, declaró inconstitucional la referencia a los «*bienes en general*», contenida entonces en el artículo 154-2º de la LHL, de lo que derivó como consecuencia la posibilidad de embargar los bienes patrimoniales de los entes locales.

Las obligaciones públicas se extinguen por el pago o cumplimiento y por los demás modos de extinción reconocidos en el Derecho común (art. 22). El artículo 25 de la Ley regula la *prescripción* extintiva, estableciendo, «salvo lo establecido por Leyes especiales», un plazo de cuatro años en relación con dos situaciones: el derecho al reconocimiento o liquidación de la obligación, y el derecho a exigir el pago de una obligación ya reconocida o liquidada. También, salvo lo dispuesto en leyes especiales, la prescripción se interrumpe de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil (art. 25-2º).