

JOSÉ PASCUAL GARCÍA: *Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control.*

Boletín Oficial del Estado. Madrid, 1999.

Cuando hace unas semanas advertí la publicación del nuevo libro de José Pascual García –*Régimen jurídico del gasto público. Presupuestación, ejecución y control*– y, al unísono, se me sugirió llevar a cabo su reseña, afronté el trabajo a sabiendas de que adentrarme en sus casi ochocientas páginas iba a constituir un interesantísimo recorrido por la ciencia presupuestaria del que, ante todo, se iban a beneficiar, y mucho, mis conocimientos sobre la materia. Y, en efecto, la convicción, como mínimo, se ha ajustado a la realidad; incluso diría que la ha superado con creces. Finalizada la tarea, y ahora que me dispongo a pergeñar estas líneas, puedo afirmar, sin exageraciones, que la consulta del libro enriquece, paso a paso, el bagaje que se tenga en sede de Presupuesto y la obra, en sí misma, debe conceptuarse como un Manual de Derecho Presupuestario, rama del Derecho Financiero, que, como dice Pascual, «ha comenzado a desarrollarse con un considerable retraso con respecto al Derecho Tributario», pero que, a partir de aquí, cuenta con una publicación en la que se compendia lo más sustancial sobre él. Y se hace –a nivel de contenidos– desde una perspectiva tradicional y también desde la innovación, ya que el autor se ocupa –y así lo anticipa en el prólogo– de cuestiones que no vienen «siendo objeto de consideración singular en las obras de Derecho Pre-

supuestario», tales como el déficit público y su financiación (Capítulo VI/Segunda parte), los aspectos sustantivos y formales del gasto público (Tercera parte), el Derecho Contable público (Capítulo XIX/Cuarta parte) y el régimen jurídico de la actividad financiera del sector público empresarial (Sexta parte).

Además de la novedad en los contenidos, la obra de Pascual atesora virtudes de carácter general: la sistemática en la presentación de la misma; la exposición sencilla a la par que rigurosa y documentada, y el espíritu ilustrativo, informativo y eminentemente práctico que anima cada uno de sus rincones. Su practicidad es evidente, pero basten, como ejemplos, los anexos que recoge en los Capítulos IV y VI y, a mayor abundamiento –aunque descendiendo al detalle–, el caso práctico figurado en la página 150 con el objeto de ayudar a comprender el código alfanumérico de identificación de los créditos presupuestarios y, por ende, las rúbricas de las clasificaciones orgánica, económica y funcional por programas, en que legalmente se estructura el estado de gastos del Presupuesto.

Nada de lo dicho sorprende lo más mínimo si reparamos en la trayectoria profesional de José Pascual García: a su experiencia como funcionario público, una sus aportaciones como estudioso e investigador y un extenso acervo docente en tareas de formación y perfeccionamiento del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

La obra consta de seis partes perfectamente diferenciadas aunque relacionadas. La primera sienta

las bases para el estudio del Derecho Presupuestario, dando los conceptos jurídico, económico y contable del gasto público (materia ésta –la del gasto público– completada en la parte tercera con los aspectos sustantivos y los procedimientos de ejecución), deteniéndose en el análisis de las fuentes que rigen esta rama del Derecho Financiero –a nivel estatal, autonómico y local–, precisando los ámbitos propios del sector público y de la Hacienda Pública, y marcando las diferencias entre la actividad financiera pública en sentido estricto («es decir aquella cuyo sujeto agente es la Hacienda Pública») y la actividad financiera del sector público (que «incluye, junto a la del Estado y organismos autónomos, la de las empresas públicas»); aunque puntualice Pascual que entre una y otra «no hay que ver una dicotomía, pues en el plano jurídico existen aspectos cuya regulación presenta importantes puntos comunes..., en un plano puramente financiero se produce una relación o comunicación entre ambas... (y) en un plano político o de las decisiones existe un centro único del que, en último extremo, emanan las que afectan a uno y otro sector, si bien con distintas posibilidades o margen de actuación en cada caso».

La segunda parte de la obra tiene una rúbrica que por sí sola es elocuente: «El Presupuesto». Principia el autor adentrándose en la naturaleza, contenido y efectos de la Ley de Presupuestos. Así, afirma, a partir de la Constitución y la jurisprudencia constitucional, que «hoy es nuestro Derecho positivo..., la Ley de Presupuestos es una ley en sentido pleno, es decir, formal y

material»; detalla –en un loable esfuerzo de síntesis y ordenación sistemática– los bloques o áreas más destacados del articulado de la Ley de Presupuestos (normas de aprobación de los estados cifrados y, más concretamente, de los estados de gastos, normas que cuantifican obligaciones de la Hacienda Pública creadas por leyes sustantivas que difieren para las respectivas leyes financieras anuales, la concreción de su importe, preceptos que modifican leyes tributarias dentro de las previsiones contenidas en éstas, aportaciones del Estado a los Entes Territoriales y, por último, disposiciones relativas a las operaciones financieras), y se ocupa de exponer el panorama que ofrecen las llamadas «Leyes de Acompañamiento»; repasa, además, la eficacia del Presupuesto respecto de los ingresos y de los gastos, dando cabida a una explicación del concepto y estructura del crédito presupuestario y de la triple vertiente del refundido de especialidad en el texto recopilado de la Ley General Presupuestaria, que rezuma plenitud, claridad y sentido práctico (sirve con ver el ejemplo de la página 118), poniendo de relieve la diferencia de efectos entre los presupuestos de explotación y capital de las Sociedades estatales y los administrativos, y opinando sobre el «deber de gastar los créditos presupuestarios» y especialmente sobre el caso singular de los créditos para subvenciones con asignación nominativa, que acertadamente soluciona diciendo que «la obligatoriedad para la Administración de aplicar la consignación dependerá de las normas sustantivas reguladoras de las ayudas o, en su caso, de que haya formalizado un compromiso de

gasto en un ejercicio anterior. En el ejercicio corriente –prosigue– tratándose de obligaciones voluntarias, no existe el deber de comprometer el gasto, aunque sí el cumplirlo una vez comprometido».

A continuación trata, con todo lujo de detalles, los Presupuestos Generales del Estado (concepto, principios, subsistemas, técnicas de presupuestación, elaboración, aprobación y prórroga), los de las Comunidades Autónomas y los de las Entidades locales (con su financiación y relaciones financieras con el Estado), requiriendo, por derecho propio, una mención especial el estudio completísimo que Pascual dedica a la financiación, déficit y endeudamiento de los primeros; en efecto, da consideraciones económica, jurídica y contable de los ingresos públicos, desvela la conexión entre gestión tributaria y gestión del Presupuesto de ingresos, clasifica los estados de ingresos, resume la ejecución del Presupuesto de ingresos, especifica los ingresos de los Presupuestos de explotación y capital, define y clasifica el déficit público, aportando su regulación en el ordenamiento jurídico, revisa la ordenación jurídica de la Deuda Pública (concepto, clases, Derecho Comunitario, gestión y prescripción) y hasta nos ilustra respecto del Presupuesto de gastos fiscales, con expresa indicación de que en la actualidad dicho Presupuesto «se elabora con arreglo a la doctrina del reciente documento del Comité de Asuntos Fiscales de la OCDE *“Tax Expenditures. Rent Experiences”*, y en él se considera gasto fiscal la diferencia entre una base estructurada estándar del impuesto y su base

legal». El último capítulo de esta abundante segunda parte aborda el tema de las modificaciones presupuestarias; no se queda el autor en una simple clasificación y descripción de las figuras modificativas, sino que previamente analiza la naturaleza jurídica, límites y control de los acuerdos de modificación presupuestaria que proceden del Gobierno o de los Ministros, y después va desgranando –siguiendo en lo sustancial la Orden de 22 de febrero de 1982, que rige la materia en la Administración del Estado y sin perjuicio de tener en cuenta otras normas aplicables– el procedimiento a que han de acogerse los expedientes de modificaciones presupuestarias, en sus distintas fases de iniciación, documentación, tramitación (en la Oficina Presupuestaria, en la Intervención Delegada y en la Dirección General de Presupuestos) e incluso contabilización.

La tercera parte, destinada al gasto público, empieza con un recorrido por los preceptos de la Constitución que encierran principios o normas configuradoras del gasto público (justicia material, eficiencia y economía, legalidad, y, asimismo, control y descentralización) para centrarse después, con un rigor exquisito, en el nacimiento de las obligaciones económicas de la Hacienda Pública (fuentes y, sobre todo, condicionamientos presupuestarios de dicho nacimiento) y en el problema de su exigibilidad y extinción, donde bajo el epígrafe «transmisión de los derechos de cobro» profundiza en puntos como el endoso de certificaciones de obra, la regulación en la vigente Ley de Contratos y el régimen de la cesión.

Antes de pasar a la ejecución del gasto y sus procedimientos –materia en la que Pascual García es una autoridad– agota en el capítulo XIII todo lo referente al Tesoro Público. No se contenta con el concepto y funciones del Tesoro, sino que desciende al pormenor en el estudio de las operaciones presupuestarias y extrapresupuestarias, del Banco de España y entidades de crédito privadas y por supuesto de las Tesorerías de las Comunidades Autónomas y Entidades Locales, terminando con una interesantísima reflexión sobre el concepto y régimen jurídico de los fondos, caudales y efectos públicos, en la que merece ser destacada su conclusión, donde el autor, en apenas veinte líneas, resume con destreza, acierto y precisión su pensamiento al respecto.

A la materia antes anunciada dedica el autor cinco apartados muy intensos: el procedimiento ordinario o tipo de ejecución del gasto (tanto en el ámbito de ordenación del gasto como de ordenación del pago), y los procedimientos especiales de anticipos de caja fija, pagos a justificar y pagos en el extranjero, con referencia constante a lo autonómico y local, y tratamiento específico de las relaciones financieras con las Comunidades Europeas, que abarca el reflejo presupuestario de los ingresos, el de los gastos y el flujo de fondos entre las Comunidades y la Administración Pública española. Hacer hincapié, por fin, como ejemplo palmario de plenitud, en las explicaciones de Pascual a las actuaciones específicas requeridas por determinados tipos de gasto, tales como los contractuales, los subvencionales y los de personal.

En la cuarta parte del libro distingue el autor dos bloques perfectamente diferenciados: la contabilidad (Derecho contable público) y el control (última fase del denominado ciclo presupuestario). Define Pascual García con claridad lo que puede entenderse como Derecho de la Contabilidad Pública –«aquella parcela del Derecho Presupuestario que establece el régimen jurídico de la gestión contable»–, delimita el marco legal en que se mueve la Contabilidad Pública en España, establece sus sujetos y fines, estudia concienzudamente la Contabilidad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales, y afronta el tema, siempre intrincado, de la rendición de cuentas, desarrollado a través del concepto y naturaleza de la rendición de cuentas, cuentadantes, cuentas a rendir, plazos de rendición y consecuencias de la falta de rendición. En el terreno propio de la Contabilidad del Estado, advierte el autor acerca de la modificación, prácticamente íntegra, sufrida por el Título VI de la Ley General Presupuestaria, operada por la Ley de Medidas para 1999 –la de 30 de diciembre de 1998– y aporta los motivos de dicha modificación que rezan en la Exposición de esta Ley, que no son otros que adaptar el Título en cuestión a la regulación de las entidades integrantes del sector público estatal llevada a cabo por la LOFAGE y a los criterios contenidos en la Moción aprobada por el Tribunal de Cuentas el 20 de marzo de 1996 y objeto de Resolución por la Comisión Mixta el 30 de septiembre de 1997. También explica en dicho terreno el sistema de competencias, los libros, registros y

cuentas, el Plan General de 1994 y muy especialmente la Cuenta General del Estado, donde, aparte otros menesteres, incide en las diferencias de régimen jurídico entre la configuración anterior y la actual y en las consecuencias y efectos que ello conlleva.

El tratamiento del control se divide en dos capítulos: uno refleja el esquema tradicional de concepto, fundamentación y clases de control y se mete de lleno con el control parlamentario y el control externo; y el otro es el propio del control interno, tanto en lo que se refiera a la función interventora como a la de control financiero, y como siempre, reservando una parcela monográfica a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales. En esta cuarta parte que venimos describiendo da cuenta el autor de la naturaleza, funciones y organización del Tribunal de Cuentas y expone su función fiscalizadora, así como los cauces de coordinación con los órganos de control externo autonómicos, quedando para la quinta parte todo lo relativo a la función jurisdiccional.

Precisamente dicha quinta parte aglutina bajo el enunciado de «Protección de los caudales o efectos públicos» la triple vía de la responsabilidad administrativa, la penal y la contable en la gestión de tales caudales o efectos. La responsabilidad administrativa queda circunscrita a las subvenciones y ayudas públicas, y la penal, a los delitos de malversación y fraude de subvenciones, sin olvidar la proyección de estas dos facetas en la Hacienda de las Comunidades Europeas. Llama la atención Pascual acerca de

la regulación separada, como figuras autónomas, de los delitos contra la Hacienda comunitaria con respecto a los delitos contra las Haciendas Públicas de España y anuncia, con demostración incluida, que presenta zonas de fricción, dada la imposibilidad de diferenciar materialmente los fondos comunitarios recibidos de una Administración Pública de los de origen interno.

La responsabilidad contable es objeto de un capítulo en el que se caracteriza la jurisdicción contable, se define y clasifica la responsabilidad contable –analizando su naturaleza y las normas especiales que rigen su prescripción y transmisión– se da cuenta de los supuestos generadores de dicha responsabilidad y de los sujetos infractores, y se detallan los caminos procedimentales para su exigencia (responsabilidad declarada por la Administración, actuaciones previas y procedimientos jurisdiccionales), dejando para el final un tema de capital interés, cual es el de las relaciones de la jurisdicción contable con las actuaciones administrativas, la jurisdicción penal y la contencioso-administrativa.

La última parte del libro, como ya señalamos al principio, es de por sí innovadora y nos introduce en el régimen jurídico-financiero del sector público empresarial, parcela que, según afirma el autor, con evidente conocimiento de causa, «se considera marginal dentro del contenido propio del Derecho Financiero, a la cual no se ha prestado atención, por lo común, en las obras de esta naturaleza, pese al justificado interés que ha despertado entre los administrativistas». Repasa el con-

cepto de empresa pública y las formas jurídicas de la estatal –manifestando que una vez finalice el proceso de adaptación a la LOFAGE quedarán reducidas, con alguna salvedad, a las Entidades públicas empresariales y a las sociedades mercantiles estatales–, define unas y otras, estudia las particularidades de la empresa pública autonómica y local, enmarca los regímenes presupuestario, de contabilidad y de control de las empresas públicas, y, casi como obligado corolario, pergeña unos apuntes sobre el proceso de privatización del sector público empresarial.

El final de estos comentarios no puede sino coincidir con su introducción. José Pascual ha redactado un Manual de Derecho Presupuestario de sobresaliente nivel teórico –aunque muy ágil en la exposición– y de conseguidísima sustancia práctica, que sirve como instrumento eficaz de solución de problemas no sólo al profesional, sino también, y muy mucho, a quienes comienzan su andadura por los caminos, a menudo ciertamente laberínticos, del presupuesto y del gasto público.

JOSE ANTONIO PAJARES GIMÉNEZ

MARTIN FELDSTEIN (ED.): *Privatizing Social Security*.

The University of Chicago Press, Chicago, 1998.

Es sobradamente conocida la polémica en torno a la viabilidad futura de los sistemas de previsión social basados en el esquema de reparto; viabilidad que es cuestionada, ante todo, debido al envejecimiento

progresivo de la población. Lo que resulta un tanto sorprendente es constatar el escaso número de publicaciones acerca de esta cuestión, teniendo en cuenta la considerable repercusión de este tema entre la opinión pública, las alusiones cada vez más frecuentes al mismo en el ámbito político y, por encima de todo, su indiscutible trascendencia.

Más concretamente, se ha publicado relativamente poco en torno a los fundamentos de la reforma de los sistemas de previsión social a través de su privatización. La obra editada por Feldstein pretende cubrir esa laguna describiendo los métodos y problemas que implica una posible transición hacia un sistema de pensiones basado en depósitos obligatorios en cuentas individuales.

Este trabajo es el resultado de un proyecto de investigación desarrollado por el prestigioso *National Bureau of Economic Research* –que preside el propio Feldstein– y que implicó a expertos en la materia de varios países, así como a diversas universidades e institutos de investigación de los Estados Unidos. Las principales conclusiones de los estudios realizados fueron expuestas en un congreso celebrado en Cambridge, Massachusetts, en agosto de 1996, siendo la obra comentada una recopilación de las ponencias presentadas en esa ocasión.

El libro está estructurado en dos partes. La primera se centra en la valoración de las experiencias de privatización llevadas a cabo en cinco países de características muy dispares –Chile, Australia, Reino Unido, México y Argentina–, de manera que las enseñanzas que se