

Una nota sobre «El régimen jurídico del gasto público»*

Juan Velarde Fuertes

Director de la REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO

El famoso «santo temor al déficit», enunciado por Echegaray la última vez que fue Ministro de Hacienda, en 1906, más de una vez ha tenido la réplica populista de que el equilibrio presupuestario, al frenar la Ley de Wagner, suponía, sencillamente, como sostuvo Navarro Reverter en réplica parlamentaria a Echegaray, «santo temor al progreso». Esta tentación del gasto, cosa comodísima para cualquier Gobierno, fue doctrinalmente condenada por la Escuela de Virginia con Buchanan al frente. Después pasó a Europa y, dentro de la marcha de la Unión Europea tras Maastricht, cristalizó en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Pero pronto se comprendió que estos planteamientos doctrinales precisaban de soportes para que lograrse convertirse en un planteamiento obligado para la política económica. Ese planteamiento es algo que en principio tiene tantos enemigos como la estabilidad presupuestaria.

En Estados Unidos, Buchanan defendió una enmienda constitucional. Fuentes Quintana planteó para España lo mismo hace algunos años. Algunos consideramos que a través de Europa llegaría el preciso punto de apoyo supraconstitucional. Nos solazamos cuando el Pacto de Estabilidad y Crecimiento parecía obligar con dureza. Pero el estancamiento del núcleo fundador de la Unión Europea, con

* José PASCUAL GARCÍA: *El régimen jurídico del gasto público: presupuestación, ejecución y control*, 4ª edición adaptada a la nueva Ley General Presupuestaria, *Boletín Oficial del Estado*, Madrid, 2005, 918 páginas.

tasas muy altas de desempleo, graves problemas estructurales y que, evidentemente, bordea la recesión, ha conducido a que el incremento del gasto del sector público sea contemplado como algo obligado.

Una estimación de Fernando Bécker, con un buen trabajo estadístico, nos muestra cómo llevamos en España algo más de veinte años de expansión. Desde hace diez, uno de los factores clave para el mantenimiento de ese proceso es el equilibrio presupuestario.

Para que la marea de aumento indiscriminado del gasto no nos anegue, la legislación española ha creado diques muy importantes. José Pascual los sintetiza, glosa y señala su capacidad defensiva en este magnífico libro. Puede hacerlo porque este autor, desde la IGAE, desde el Tribunal de Cuentas, desde la Secretaría de esta REVISTA ESPAÑOLA DE CONTROL EXTERNO, desde su participación en congresos científicos, desde sus lecciones en cursos de especialización en materia presupuestaria, se ha convertido en una referencia fundamental en este sentido. Es Pascual uno de los grandes estudiosos en el Derecho financiero español que ha escogido especializarse no en el tributario, sino en el presupuestario. Lo arduo de su tarea queda claro en esta frase, casi de angustia, que se lee en la página 33: «Dénsenos normas claras, que puedan ser cumplidas, sin que sea necesaria una labor de exégesis tan ardua que solo esté al alcance de pocos; normas que se entiendan sin el complemento de otras que acaso están en gestación, pero que aún no se han promulgado; normas que no chirríen con las precedentes no derogadas ni, lo que es más grave, con otras contenidas en el mismo texto legal; normas que no se deroguen (acaso sin saberlo) antes de haber entrado en vigor e incompatibles con otras de carácter coyuntural y (aunque quizá sea mucho pedir) hágase un esfuerzo por la permanencia de aquellas disposiciones que constituyen los pilares del sistema.»

Ahora, en España, la línea seguida es la revolucionaria, que ya se adivinaba en los debates doctrinales iniciados en los años cincuenta y que en esta obra se va a desarrollar como su fundamento: «Cabe... preguntarse si al desplazamiento de atención desde el presupuesto al gasto y desde la Hacienda Pública al sector público no ha seguido otro desplazamiento desde una visión única centrada en la actividad de los distintos entes, hacia una consideración de la actividad financiera del sector público, como unidad en la que no interesa tanto el gasto y el ingreso por separado cuanto su consideración conjunta y la diferencia entre ambas (superávit/déficit) y la forma de financiación de aquel. La respuesta es claramente afirmativa» (pág. 41).

Tiene en este volumen algo permanente y algo de actualidad casi restallante, enlazado de forma perfecta a partir de su primer capítulo, «Introducción al estudio del Derecho presupuestario». ¿Cómo no va a ser permanente lo que señala (págs. 43-47) sobre las fuentes del Derecho administrativo con esa preciosa referencia de García de Enterría a las «normas planas» en el Derecho civil y pluralidad y jerarquía en las de Derecho administrativo?, o bien ¿cómo no va a ser un nervio central lo que señala en la página 48: «El derecho relativo al gasto y al presupuesto nació como Derecho constitucional financiero, que se ocupó de las relaciones entre el Gobierno y el Parlamento en este campo, asignando al Derecho administrativo el campo de los ingresos. En la actualidad, la importancia de la jurisprudencia constitucional no se está revelando menos importante en la construcción de esta vertiente del Derecho financiero. Basta recordar su doctrina sobre la Ley de Presupuestos y sobre la delimitación de los ámbitos competenciales en materia de gasto entre el Estado y las Comunidades Autónomas.»

Y, por otro lado, en ese mismo capítulo I ya se tienen en cuenta, al servicio de la actualidad, la Ley General de Subvenciones (LGS) –38/2003, de 17 de noviembre–; la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) –33/2003, de 3 de noviembre–; la Ley General Presupuestaria (LGP) –4/2003, de 26 de noviembre–, y la Ley General Tributaria (LGT) –58/2003, de 17 de diciembre.

Siendo todo el libro excelente, existen momentos en los que el autor va de acierto extraordinario en acierto extraordinario. Quizá porque es una cuestión esencial para mantener el equilibrio macroeconómico me atrevo, en este sentido, a recomendar a todos los que, por un motivo u otro se preocupan por el sector público, que consulten (págs. 309-365), el capítulo VIII, «Financiación de los Presupuestos Generales del Estado». «Ingresos públicos». «Déficit público». «Endeudamiento público». Léanse, sobre todo, por su claridad y se me dará la razón, los apartados «Déficit presupuestario total», «Déficit presupuestario no financiero», «Déficit en contabilidad pública», «Déficit en el Tratado de la Unión Europea» y «Déficit en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria» (págs. 319-323).

El catálogo de las cuestiones apasionantes es realmente enorme. Cuatro ejemplos. El primero es lo que se señala, sucinta y clarísimamente, en las páginas 384-386 sobre los regímenes de financiación de Navarra –Convenio Económico– y del País Vasco –Concierto Económico–. El segundo ejemplo podría ser todo el capítulo XI, sobre las «Modificaciones presupuestarias», con este párrafo en la página 424: «Es un hecho fácilmente constatable que de las modificaciones credi-

ticias se ha usado y se ha abusado durante largos años, lo que fue ampliamente criticado por la doctrina financiera y por las instituciones. Cada vez el parecido entre los créditos iniciales y los finales era menor. Solo la necesidad de alcanzar los criterios de convergencia para entrar en la UEM dio lugar a una inversión de la tendencia a partir del año 1994, pero sin que se adoptara en esta primera fase ninguna medida legislativa permanente para reconducir la situación», lo que le lleva a recordar la Moción a las Cortes Generales del Tribunal de Cuentas de 21 de diciembre de 1993, y –dice José Pascual– «cotéjese lo dicho en la misma con el Informe Anual sobre el sector público estatal en 1998, en el que se refleja la evolución experimentada en este campo en los últimos ejercicios, aun cuando la situación legal no ha experimentado variación hasta la Ley General Presupuestaria de 26 de noviembre de 2003». Conviene que conste, y yo puedo ser uno de los que más directamente lo pueden advenir, que uno de los brillantes redactores de la referida Moción fue precisamente José Pascual. El tercer ejemplo sería el del capítulo XIX, cuando analiza las relaciones entre la Hacienda central, la de las autonomías y la de las entidades locales y la Unión Europea, especialmente en las páginas 661-679; enlaces que tienen lugar en dos áreas: la presupuestaria y la gestión de tesorería, que, por otro lado, se estudian muy bien en la obra de José Pascual, *El régimen jurídico de las subvenciones públicas* (Ediciones BOE, 2004).

El cuarto ejemplo lo situaría en la malversación de caudales públicos, con puntualizaciones tan adecuadas como esta de la página 855: «El particular que sustrae con consentimiento del funcionario en principio será autor de un delito contra el patrimonio. No obstante, según la jurisprudencia más reciente, el particular que participe en la malversación incurre también en este delito y no en el delito común (apropiación indebida)... Entendemos que las conductas ilícitas de las entidades colaboradoras en la gestión de subvenciones (art. 12 LGS) deben ser tipificadas como malversación (impropia), si se dan los requisitos, y no como fraude de subvenciones, habida cuenta de la calidad en que actúan.»

Esta obra, después de la referida introducción al estudio del Derecho presupuestario y de señalar el ámbito del sector público español, que se ha elaborado por la Hacienda pública, su concepto y principios rectores –que constituye como si dijésemos la referencia central de esta obra–, se abre en este abanico valiosísimo: los principios presupuestarios con análisis concreto de la programación presupuestaria y del objetivo de estabilidad, naturalmente relacionado todo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la naturaleza, peculiaridades y

efectos de la Ley de Presupuestos; las técnicas presupuestarias, los tipos de presupuestos y su estructura en relación con los Presupuestos Generales del Estado, así como, a continuación, su elaboración, aprobación y prórroga; los tres medios esenciales de financiación de los Presupuestos Generales del Estado: con ingresos públicos –impuestos directos; impuestos indirectos; tasas, precios públicos y otros ingresos; transferencias corrientes e ingresos patrimoniales–, con déficit público y con deuda pública; la financiación de los Presupuestos Generales de las Comunidades Autónomas; la financiación del Presupuesto General de las entidades locales; las modificaciones presupuestarias; el nacimiento de las obligaciones económicas y el régimen jurídico del gasto público; el cumplimiento de las obligaciones de la Hacienda pública y los derechos de los acreedores públicos; la gestión presupuestaria, con examen especial del procedimiento ordinario de gestión de los gastos; el procedimiento de pago de las obligaciones públicas; el procedimiento de ejecución de los gastos periódicos y repetitivos, con el análisis del sistema de anticipos de Caja Fija en las diversas Administraciones; el procedimiento excepcional de gasto y pago, denominado pago a justificar; los gastos y pagos en el extranjero; las operaciones financieras con la Unión Europea, con estudio especial de la gestión presupuestaria y Tesorería; las operaciones financieras con las Comunidades Autónomas y con las entidades locales; el asunto de los Fondos públicos y del Tesoro público; el derecho contable público; el control de la actividad financiera, tanto el control parlamentario con la función fiscalizadora del Tribunal de Cuentas y de los órganos autonómicos de control externo como el control interno, con presentación de la función interventora, el control financiero y la auditoría pública; el estudio de las responsabilidades penales de los gestores de fondos o caudales públicos, y, finalmente, la exposición de la responsabilidad contable de los gestores públicos.

Añadamos a este panorama, expuesto con una sintaxis excelente y un tratamiento exhaustivo, la impresionante bibliografía de las páginas 895-918 y tendremos un ejemplo de eso que Eugenio d'Ors denominaba la obra-bien-hecha.

