

# LA DINAMICA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTARIA

POR

JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ

Catedrático de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTARIA: PLANTEAMIENTO Y ALCANCE ACTUAL: 1. *Introducción: interés del tema para el Derecho administrativo.* 2. *El principio tradicional de la legalidad presupuestaria.* a) Legalidad, presupuesto de eficacia y validez. b) Legalidad como soporte de división de poderes. 3. *El advenimiento del principio de legalidad presupuestaria.*—II. LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS PRESUPUESTARIOS: 1. *Ingresos y su desvinculación a la legalidad presupuestaria.* 2. *La crisis del principio de preclusión.* 3. *La crisis del principio de especialidad.* 4. *La crisis del principio de anualidad.* 5. *La crisis del principio de legalidad parlamentaria.*—III. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DEL GASTO PÚBLICO: 1. *La consignación presupuestaria.* 2. *Las fases del procedimiento.* 3. *El compromiso del gasto: naturaleza del compromiso financiero.* 4. *El reconocimiento y la liquidación.* 5. *El ejercicio del control de liquidación.* 6. *La ordenación del pago en Derecho administrativo.* 7. *La intervención de la inversión de los gastos.* 8. *La realización material de los pagos:* a) El servicio de Tesorería del Estado. b) El distinto carácter de los pagos.

## EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD PRESUPUESTARIA: PLANTEAMIENTO Y ALCANCE ACTUAL.

### 1. *Introducción: interés del tema para el Derecho administrativo.*

El artículo 32 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1 de julio de 1911 (L. A. C.) establece que *son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprenden en la Ley de Presupuestos o se reconozcan como tales en leyes especiales.* A su vez, el artículo 37 de la misma Ley prohíbe que por medio del articulado de la Ley de Presupuestos se

dicten leyes nuevas o se modifiquen las vigentes, ya que *sólo debe contener las disposiciones que sean necesarias para la administración de los presupuestos respectivos.*

De este modo, una Orden Ministerial que establezca derechos económicos para los administrados no crea derechos exigibles, «ya que ni en el supuesto de la existencia de créditos presupuestarios con cargo a los cuales pudieran hacerse efectivos los supuestos derechos podía disponerse de las simples previsiones económicas que vienen a ser aquéllos, en tanto no se promulgare la Ley que los establezca (Sentencia de 21 de marzo de 1962).

Se trata, pues, de la aplicación del principio de legalidad a los presupuestos de gastos; y en segundo término, de la dinámica de este principio, que se traduce en el procedimiento administrativo del gasto y pago por la Administración.

El interés del tema para el Derecho administrativo resulta evidente si se tienen en cuenta las siguientes consideraciones:

En primer lugar, la erosión que la actividad económica del Estado ha infligido a los principios clásicos de legalidad presupuestaria y de prevalencia del Parlamento en la aprobación de los gastos públicos, pese a lo cual el presupuesto continúa siendo el límite de actuación y de organización administrativas (artículo 3.º, párrafo 4.º de la L. P. A., frente al viejo artículo 39 L. A. C.). Aún más: la tesis del contable de hecho que el artículo 87 de L. A. C. comporta trae consigo un especial interés para la Administración.

En segundo lugar, señalaremos el interés que para el particular tiene todo este procedimiento de habilitación del gasto que directamente le afecta en cuanto sea parte en las relaciones de la Administración que conllevan gasto. Paradójicamente, el administrado no tiene acceso a este procedimiento, calificado de interno: de ahí que la normativa responda a unas líneas generales maestras pero contenga multitud de disposiciones variantes, temporales, de rango mínimo, que afectan muy directamente al particular contratante, a quien el Derecho niega interés legítimo en el sistema de cierre de ejercicios o en el mismo procedimiento.

En tercer lugar, el hecho de que no exista una Ley única en la que el principio presupuestario de legalidad y el procedimiento de integración de la voluntad en este aspecto del gasto público queden recogidos. Aún más: la dispersión normativa lleva el signo de lo contable y no de lo jurídico, y por ello es difícil su integración a las categorías del Derecho administrativo. Se da, en efecto, una gran variedad y dispersión de la

normativa, leyes incluso contradictorias, frecuentes derogaciones en los articulados de las leyes presupuestarias a los principios adoptados en las leyes permanentes que deriven así vacías de contenido. En efecto, nuestra Ley de 1911, formalmente vigente, salvo su quinto capítulo, ha quedado huera, vacía de contenido. La Ley de Patrimonio del Estado, el articulado de la Ley Presupuestaria, la Ley G. T. y las dispersas normas sobre contabilidad y procedimiento del gasto han ahuecado materialmente, ya que no formalmente, la Ley. Es éste un campo abonado a la cábala legal, como ha puesto de relieve GIANNINI. El propio legislador ignora la existencia de leyes, cita equivocadamente como vigentes normas derogadas, contradice por Orden lo previsto por la Ley. Para penetrar en esta legislación precisa una clave que frecuentemente está en manos de expertos contables, no de juristas.

De otro lado, el procedimiento del gasto implica un procedimiento paralelo interno desconocido normalmente por el particular, al que afecta cuando contrata o se relaciona con la Administración. Su normativa pertenece a la potestad doméstica de la Administración relevante sólo en lo organizativo en tanto el procedimiento administrativo pasa a ser la potestad relacional, un procedimiento de integración de voluntad.

En cuarto lugar, el destacado papel que la legalidad presupuestaria y la necesaria contrapartida de la agilidad y prexibilidad en la Administración del gasto suponen para el programa de inversiones y para una realización del Plan de Desarrollo.

En quinto lugar, el hecho de que, justamente por la inexistencia de una Ley única, por el hecho de esta variabilidad y frecuentes contradicciones en la normativa sobre el procedimiento del gasto, hace llegar al resultado que éste parezca como un conjunto de reglas esotéricas de difícil conocimiento no sólo para el particular, sino incluso para la propia Administración.

En sexto término, el hecho del desplazamiento de la supremacía de los Parlamentos a la actual supremacía de los Ministerios de finanzas, que ha puesto de relieve HEINIC, en cuanto al principio de legalidad y al procedimiento de habilitación del gasto. Todo esto conlleva que si bien la falta de agilidad del principio presupuestario de legalidad ha sido superada por derogaciones casuísticas que luego se examinarán, continúa, sin embargo, la vieja filosofía y el procedimiento interno de integración de la voluntad administrativa en manos del Ministerio de Hacienda.

Por último, el hecho de que el procedimiento interno de integración de voluntad, en cuanto a la habilitación del gasto, no ha sufrido la misma

erosión que el principio presupuestario de control parlamentario del gasto, sino que, por el contrario, en primer lugar, se ha creado lo que se ha venido en llamar *enclaves financieros*—en feliz expresión de Antonio DE JUAN—y, en segundo término, se ha acentuado el control y la intervención del gasto, con lo que la capacidad de tramitación se ha visto desbordada por la creciente actividad estatal, y ello ha determinado, por ejemplo, que en España un 15 por 100 del gasto presupuestado para 1964 haya sido devuelto al Tesoro.

## 2. *El principio tradicional de la legalidad presupuestaria.*

¿Qué significa en el fondo este principio de legalidad financiera en el procedimiento administrativo? Tal como surgió y es frecuentemente definido viene a implicar las siguientes consecuencias:

### a) *Legalidad como presupuesto de eficacia y validez.*

La consecuencia de que la legalidad de la actividad administrativa no solamente debe obedecer a la legalidad formal. El acto administrativo no sólo debe ajustarse a la Ley formal, sino que este mismo acto administrativo, desde otro punto de vista, desde otro principio diferente de legalidad, carecerá de eficacia en unos casos y otras veces será inválido si no se da al mismo tiempo la legalidad material presupuestaria. Una Sentencia aislada del Tribunal Supremo de 17 de diciembre de 1954 indica claramente esta consecuencia: «Los presupuestos generales del Estado no constituyen obligaciones, sino que implican un acto de previsión y de autorización económico-financiero, para que aquéllas puedan ser cumplidas, previo siempre el reconocimiento y liquidación de créditos que tal previsión origina. Hasta el punto de que puede existir el precepto generador del Derecho sin que exista consignación para su pago, en cuyo supuesto éste no es inmediatamente exigible por tal falta, que requiere de la formalidad previa de dicha consignación en presupuesto extraordinario y ordinario, o puede, a la inversa, darse la hipótesis contraria, de que exista la previsión crediticia en los presupuestos y no se haya generado aún el título para hacerla efectiva, quedando mientras tanto ineficaz consignación presupuestaria.»

En segundo término, este principio presupuestario de legalidad, esta supremacía de la Ley presupuestaria sobre la actividad administrativa, implica tanto como la inexistencia de consignaciones permanentes. Esta es una de las reglas fundamentales de las democracias clásicas. El voto

anual del Parlamento postula el necesario consentimiento al cobro de los impuestos y como corolario el examen también de los gastos.

Por extraña que esta consecuencia parezca, viene a contradecir lo clásicamente admitido, en cuanto a la subsistencia de derechos adquiridos y emanados de una Ley formal, justamente derogatoria de otro principio también de supremacía parlamentaria: la superioridad de los Parlamentos en cuanto al gasto.

El propio Tribunal Supremo ha recogido el principio en una Sentencia de 25 de febrero de 1960, que indica que cuando el presupuesto se limita a consignar los créditos necesarios para satisfacer en determinada cuantía las obligaciones correspondientes no se puede decir que establezca derechos más allá de su vigencia.

La inexistencia de los derechos adquiridos fuera de la anualidad del presupuesto es así el segundo principio clásico de la legalidad presupuestaria, que pugna abiertamente con las reglas jurídicas del Derecho administrativo en su consideración tradicional.

b) *Legalidad como soporte de división de poderes.*

En definitiva, el primero y segundo principio que se han expuesto anteriormente son reconducibles a una regla y una consecuencia más general. El principio de legalidad presupuestaria surge prácticamente con el primer constitucionalismo y viene a ser un soporte más del principio de separación de los poderes: del poder ejecutivo de la Administración, del poder judicial y la supremacía del Parlamento respecto de ambos. Una sentencia contra la Administración sería inejecutable hasta que el Parlamento apruebe concretamente el nuevo gasto que esta sentencia lleve consigo. Al mismo tiempo, la Administración solamente puede moverse dentro de rígidos principios de preclusión, de legalidad, de universalidad y especialidad que el Parlamento va señalando como límites de su actuación legal. Esta regla de la separación de poderes es así la que infiltra en su nacimiento el principio de legalidad como una consecuencia más, como un sustento, podríamos decir, del primer constitucionalismo y de la primera tesis de la división de los poderes. La crisis de la división de los poderes ha llevado aparejada simultáneamente la crisis del principio de legalidad presupuestaria y de la supremacía de los Parlamentos y paralelamente de modo conjunto la crisis de los principios presupuestarios tradicionales.

### 3. *El advenimiento del principio de legalidad presupuestaria.*

El principio de legalidad presupuestaria en cuanto al procedimiento administrativo del gasto aparece realmente, y de modo general, con el constitucionalismo. Para el Parlamento, el control de los tributos y el del gasto son claves gemelas, *Twin keys*, como los llama EDWARD HINES. Ambos principios serán enfáticamente proclamados por las Constituciones, pero rápidamente cercenados por la realidad. Los ingresos, los tributos precisan Ley formal, pero ésta será permanente, sin precisión de ser anualmente convalidada. Los gastos serán más lentamente, pero con la misma inexorabilidad, desvinculados del Parlamento, como luego se verá.

El precedente del proceso de integración de voluntad en cuanto al gasto se halla en la contaduría de distribución establecida en España por los Borbones junto a la contaduría de valores para el control de los ingresos y la contaduría de millones para el control *a posteriori* de las cuentas.

El Decreto de las Cortes de Cádiz de 23 de marzo de 1811 estableció el sistema presupuestario y las bases para el procedimiento administrativo del gasto. Resurgió en 1835, aunque ya LÓPEZ BALLESTEROS, en su memorial de diciembre de 1829 había instado al rey a que se establecieran las técnicas presupuestarias. El sistema de procedimiento y de control de legalidad a través de los contadores de distribución había sido regulado *in nuce* por las Cortes de Cádiz, bajo el título de Contaduría de distribución de las rentas públicas. Corresponde, sin embargo, a la época de los moderados la efectiva implantación de lo que las Cortes gaditanas llamaron *el único sistema de moralizar a la Administración*. ALEJANDRO MON, en 1845, refundió en la única Contaduría general del Reino las tres anteriormente existentes para el control de ingresos, gastos y cuentas.

La Instrucción de 25 de enero de 1850, a la que siguió luego la primera Ley de Administración y Contabilidad de 20 de febrero de 1850, de JUAN BRAVO MURILLO (obra personal de RAMÓN SANTILLÁN, que siendo entonces Presidente de la Comisión redactora resucitó el anterior proyecto de 1847, presentado cuando era Ministro de Hacienda), creó la Dirección General de Contabilidad e Intervención General.

La Ley provisional del Catedrático de Derecho público y Ministro progresista, LAUREANO FIGUEROLA Y BALLESTER, de 27 de junio de 1870, segunda de Contabilidad de la Hacienda Pública, creó los órganos y Cuerpos de funcionarios para el control administrativo del gasto.

La creación de la Intervención General de la Administración del Es-

tado surgió con la Ley de 27 de diciembre de 1874 del Ministro de Hacienda y antiguo Gobernador de Madrid, MARQUÉS DE OROVIO, con la doble naturaleza de organismo fiscal y contable. Cinco años después, el conservador RAIMUNDO FERNÁNDEZ VILLAVERDE dictó la Instrucción de Contabilidad de 28 de junio de 1879, todavía vigente, junto al Reglamento de 5 de diciembre de 1895. La Ley de julio de 1911 viene a recoger estos antecedentes y constituye en su tercera edición la vigente Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.

El Cuerpo especial de contabilidad previsto en la Ley de 1870 pasó a ser en 1893, por la Ley de GERMÁN GAMAZO, el Cuerpo Pericial de Contabilidad del Estado.

El artículo 71 de la Ley de Contabilidad de 1911 define a la Intervención General como el Centro encargado de intervenir los ingresos y pagos del Estado y de fiscalizar todos los actos de la Administración pública que los produzcan.

Una serie de disposiciones posteriores (Real Decreto-Ley de 4 de febrero de 1930, Decreto de 28 de septiembre de 1935, Decreto de 11 de septiembre de 1953) establecieron el *principio de unidad de la función fiscalizadora*.

## II

### LA CRISIS DE LOS PRINCIPIOS CLÁSICOS PRESUPUESTARIOS.

Surgido, como se ha visto, el principio presupuestario de legalidad como afirmación de prevalencia de los Parlamentos sobre el poder judicial y sobre la Administración pública, se ha ido, sin embargo, paulatinamente desplazando el centro de interés tutelado desde el Parlamento a la Administración. Así, desde su comienzo, prácticamente hasta la reforma de ALEJANDRO MON, se enfrentan simplemente dos intereses tutelados: el de la Administración pública y el del Parlamento. Es desde 1845 cuando aparece lo que ha venido en llamarse el triple centro de interés tutelado, o lo que el Derecho inglés denomina el *thuree horses team*, o el Derecho alemán *Dreigespann*, es decir, el triple interés, podríamos traducir, de la Hacienda, la Administración pública, considerada como la Administración no financiera y el Parlamento. El surgimiento de una actividad económica de la Administración y la preocupación fundamental por la economía, la organización y la planificación han hecho que este

triple centro de interés reciba hoy un planteamiento más complicado todavía. De un lado, el Parlamento, el presupuesto; de otro lado, la Administración, en cuanto Administración actuante, los distintos Ministerios; de otro lado, el Ministerio de Hacienda, con su tradicional intervención como controlador interno del principio de legalidad en los gastos públicos; de otro, la Presidencia del Gobierno, a quien incumbe preceptivamente el informe de cualquier propuesta relativa a organización y actividades de personal, a procedimiento administrativo, a organización y reorganización de órganos administrativos, las inversiones públicas y las inversiones comprendidas en el Plan de Desarrollo. Así, por imperativo del principio de unidad de acción, existen cuatro centros de interés tutelado: además del Parlamento, de la Hacienda y de la Administración particularizada, se traslada paulatinamente el paso, en contraposición a la vieja preponderancia del Ministerio de Hacienda, que conserva su prepotencia sobre el control interno del gasto, a la Presidencia del Gobierno, como órgano al que está especialmente atribuido el control de la unidad de acción de la Administración pública.

En este punto de la concepción de la Ley como límite a la actuación válida de la Administración, a su potestad organizativa, doméstica, si se quiere, en términos más amplios, y especialmente en relación con sus poderes en materia de funcionarios, rige en la teoría presupuestaria clásica (artículo 37, L. A. C.) el principio de que ciertas medidas, como la creación de nuevos servicios u organismos, y la creación y los aumentos de Cuerpos o plantillas, o mejora de retribuciones a los ya existentes, no podían aprobarse mediante su simple inclusión en la Ley de Presupuestos, sino que deben ser objeto de una Ley *ad hoc*. Ahora bien: era inexcusable que la Ley de Presupuestos recogiera, a efectos de autorización del consiguiente gasto público, la modificación aprobada por Ley formal específica. De ahí que en la mayoría de los casos se dé un período más o menos largo entre la introducción, en principio, de una modificación administrativa y su entrada efectiva en vigor, ya que sin la inclusión de un concepto concreto en los Presupuestos no pueden autorizarse los gastos correspondientes ni surtir, por ende, efectos económicos. Esto aboca a situaciones extrañas e incómodas, que la doctrina ha dado en llamar «quiescencia de la Ley», es decir, que la Ley aprueba una medida que implica un aumento de gastos, sin poder ella autorizar directamente este aumento.

Los servicios creados no podrán, pues, entrar en funcionamiento; los funcionarios nombrados no podrán, por el momento, percibir sus suel-



dbos, etc., y todo esto debido a la regla de la separación del control parlamentario global del gasto público, a través del presupuesto y del control de los actos concretos, con implicación forzosa de aumento de gastos, a través de la Ley formal *ad hoc*.

Esta es, en definitiva, la situación: por un lado, el Presupuesto no puede *introducir* estas alteraciones administrativas ni crear ni innovar en la organización, sino sólo *recoger* las consecuencias financieras de lo aprobado por leyes específicas anteriores; por otro, esas leyes no bastan para la eficacia de la modificación que acuerdan. Esta quiescencia de la Ley, esta situación de leyes necesitadas de medios de financiación, de Ley que no es efectiva en tanto no estén habilitados los fondos para los gastos respectivos, se unía a una desvinculación de la Administración y del poder judicial, con la preponderancia de los Parlamentos.

Por el contrario, hoy, la situación, en lo que hace a la Administración, considerada como unidad de acción frente al Parlamento, es diferente. De un lado, la Ley presupuestaria se configura, no solamente como límite, sino también como habilitadora como forma de convalidación organizativa, y así, es frecuente la elevación al necesario rango legal de disposiciones organizativas, a través de la aprobación presupuestaria del crédito extraordinario. En segundo lugar, la vieja asepsia del gasto frente a las sentencias firmes contra la Administración ha venido quebrándose por imperativo de lo establecido en los artículos 108 y 109 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establecieron un principio inédito en nuestra legislación tradicional. A la Administración se le atribuye el deber de tramitar el suplemento de crédito o el crédito extraordinario cuando sea necesario para el cumplimiento de una sentencia firme en el plazo de un mes, desde la notificación de la sentencia, bajo amenaza de responsabilidad civil o criminal. Naturalmente que esto no afecta al Parlamento, pero como nuestro Consejo de Estado ha indicado en repetidos dictámenes, un Estado de Derecho no puede desconocer una situación jurídica perfecta por el mero hecho de que no exista crédito presupuestario.

### 1. *Ingresos y su desvinculación a la legalidad presupuestaria.*

Por otra parte, el viejo principio de la supremacía de los Parlamentos implicaba, no solamente la supremacía en cuanto al gasto, sino en cuanto al ingreso. Las leyes financieras tenían solamente vigencia hasta prácticamente la reforma de ALEJANDRO MON, por la aprobación anual que habilitaba el Ministerio de Hacienda a su recaudación, dando así una

especie de convalidación de las leyes relativas a los ingresos públicos. Este viejo principio quedó arrumbado totalmente a mitad del siglo pasado, estableciéndose que la autorización de los ingresos del Parlamento es sólo una autorización formal, pero sin límite global para las mismas. Las leyes tributarias tienen así una vigencia fuera de la necesaria convalidación anual de los Parlamentos. Simultáneamente desaparece el principio de desvinculación, y el Presupuesto se convierte en instrumento habilitador *ex post* conectado incluso a la ejecución de sentencias condenatorias para la Administración. Al mismo tiempo, en la vertiente de los ingresos públicos (o sea, en materia tributaria), el presupuesto deja de ser una autorización a la Administración para que recaude cierta cantidad, como máximo, por vía impositiva en el respectivo ejercicio anual, como ocurría en las Cortes y Parlamentos medievales, y evoluciona hacia una pura previsión estimativa de los ingresos que el Estado recaudará en el ejercicio financiero mediante la aplicación de las leyes tributarias vigentes (que han terminado por ser textos independientes por completo de la Ley de Presupuestos y de vigencia no anual, como al principio, sino permanente sin necesidad de confirmación expresa). En España, este paso, que tiene antecedentes en el reinado de Carlos III, se dio durante la llamada década moderada (1844-1854), definitiva y formalmente, con la reforma tributaria de ALEJANDRO MON, en 1845, y la promulgación de nuestra primera Ley de Contabilidad de la Hacienda Pública en 1850, o sea, más o menos, por la misma época que en los demás países europeos de régimen constitucional. El texto del artículo 33 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 es revelador en este sentido: «Los Presupuestos generales del Estado son la expresión cifrada de las obligaciones que la Hacienda deba satisfacer como máximo en un año, en relación con los servicios que hayan de mantenerse en el mismo, y *el cálculo* [es decir, previsión] de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones.» Desde mediados del siglo pasado la evolución está consumada prácticamente en todas partes, y hoy día el carácter estimativo del estado de ingresos en la Ley de Presupuestos y la permanencia de las leyes tributarias son algo sobreentendido. Por cierto, la Ley General Tributaria de 28 de diciembre de 1963 afirma con énfasis innecesario, en su artículo 20, que «las normas tributarias serán aplicadas durante el plazo, determinado o indefinido, previsto en la respectiva Ley, *sin que precisen ser revalidadas por la Ley Presupuestaria* o por cualquier otra». Sobrevienen, en fin, la quiebra radical de los clásicos principios presupuestarios como consecuencia de

esta superación del principio de separación de los poderes, de la asepsia de los Parlamentos ante el poder judicial y la Administración, a los que limitaba en su actuación general por el límite del gasto autorizado.

En concreto, la crisis de los principios presupuestarios en materia de gasto se refiere a los principios tradicionales que todavía siguen teniendo vigencia doctrinal, pero no así real, de preclusión, especialidad, anualidad y legalidad, en cuanto al gasto. Es necesario examinar con detalle cada uno de estos principios y justificar el porqué de su actual crisis, de su progresiva erosión por la legislación económica y presupuestaria de los Estados modernos.

## 2. *La crisis del principio de preclusión.*

Frente al principio de preclusión, que afirma que la Administración no puede verificar ningún gasto, salvo aquellos previstos en la respectiva consignación presupuestaria, aparecen dos excepciones: una la del llamado *principio de presupuesto neto*, y otra, la de los *créditos de afectación*.

La creciente intervención del Estado en las actividades del país, singularmente cuando produce bienes y servicios en concurrencia con la iniciativa privada, le obliga a asimilar las técnicas empresariales de gestión, mucho más ágiles, que naturalmente repercuten tanto en la elasticidad de los créditos como en la agilidad de los actos de control.

Para la cobertura de los gastos de estas actividades, digamos empresariales, se recurre al llamado principio del *Presupuesto neto*, que no es otra cosa que una *compensación entre ingresos y gastos*, para figurar en el Presupuesto solamente el saldo. Son, pues, puras compensaciones contables que, como es sabido, pugnan con el conocido principio de *universalidad*, o de producto bruto. Los ingresos de estas actividades provocan por su mismo importe un restablecimiento de créditos, utilizándose en España la técnica llamada de «Reintegros de gastos públicos», aunque, en realidad, esos recursos no procedan de pago alguno anterior indebido o excesivo.

En la legislación comparada, y para los Organismos autónomos en España (artículos 19 y 35 de la Ley), el procedimiento administrativo pertinente es el de considerar *ampliados automáticamente* los créditos en la medida en que se produzcan los ingresos correlativos necesarios para financiarlos. Es cierto que la regla de universalidad asegura una buena gestión financiera; sin embargo, también es cierto que si no se desea malograr los rendimientos que se obtengan por acertadas gestiones co-

merciales e industriales, es necesario suprimir para esta clase de actividades la regla de universalidad, con lo que, además, se conseguirá introducir en la Administración pública la idea de productividad y que se preste atención a los problemas de coste y rendimiento de los servicios públicos. Es cierto, no obstante, que esta técnica puede dar lugar a abusos: en el coste del servicio puede incluirse auténticas gratificaciones a funcionarios, en contra de la prohibición legal.

El sistema es, por lo demás, general y corresponde aproximadamente a las técnicas de *appropriation-in-aid* británicas, *Rückennahmen* alemanas o sistemas en general de presupuesto neto. Por el contrario, el principio del presupuesto total fue incluido en la legislación financiera del pasado siglo como aspiración general de control por el Parlamento. En España y Prusia, en 1850; en Austria, en 1864; en Noruega, en 1880, y en Italia, en 1884.

La Ley de Administración y Contabilidad de 1911 reiteró la prohibición de las leyes anteriores de atender en absoluto obligación alguna del Estado minorando los ingresos de las rentas. Implícitamente prohíbe también la minoración de gastos, pero en las leyes de presupuestos es frecuente la autorización para tal minoración. Esto implica, en definitiva, que la cifra del presupuesto de gestión real no está precluida y limitada por la cifra contable del presupuesto, sino, por el contrario, por la propia gestión económica del servicio administrativo prestado con o sin órgano especial de gestión, con o sin personalidad jurídica. La Ley de Entidades Estatales Autónomas de 1958, al distinguir el presupuesto administrativo del presupuesto de gestión y aplicar esta doble técnica, ratifica la legalidad del sistema de minoración de gasto público.

Otra excepción al principio de preclusión la constituye el quebrantamiento de la *regla de no afectación*, que prohíbe que ciertos ingresos sirvan para cubrir ciertos gastos. Así como en el principio de presupuesto neto sólo había una pura compensación contable entre ingresos y gastos, ahora nos encontramos ante una auténtica *relación jurídica* que los une a ambos. Las consignaciones crediticias serán tanto mayores cuando mayores sean también los ingresos correspondientes; sin embargo, no aparecen, por la general, en el Presupuesto más que con su denominación gramatical, mas no con su importe, puesto que su cuantía está en función de la que alcance la variable «recursos afectados».

Con cifra inicial tenemos como ejemplo en España los «Fondos Nacionales para la Aplicación Social del Impuesto y del Ahorro», cuyas cifras iniciales figuran en el Presupuesto como iguales importes al de los respec-

tivos conceptos del presupuesto de ingresos. No obstante (art. 3.º del Decreto de 29 de diciembre de 1960), *los incrementos que se obtengan sobre la cifra presupuestaria de ingresos significará igual aumento en el crédito de gastos correspondientes*; es más, se decreta asimismo la permanencia de los créditos al establecer que el saldo pendiente a fin del ejercicio se aplicará, en todo caso, al ejercicio siguiente.

La Ley de Organismos Autónomos (artículo 24) regula esta materia además de la parafiscalidad. Por lo demás, constituyen excepciones fundadas a esta regla de no afectación de los ingresos, por obvias razones de tipo político, sociales e incluso psicológicas, los de determinadas tasas o exacciones tales como los cánones de cinematografía, la póliza de turismo, o de los derechos reguladores a la importación de productos alimenticios; esto es, cuando exista ligazón entre la actividad que se beneficia y el origen de los ingresos.

Además de las técnicas de minoración de gastos y de afectación, rompe también el principio de *preclusión de la consignación presupuestaria el carácter de la propia consignación*. En efecto, los créditos presupuestarios pueden, por su naturaleza, ser *estimativos* o *limitativos*; a su vez, los créditos estimativos son o evaluativos o provisionales.

Todos los créditos que no sean evaluativos o provisionales siguen el principio de preclusión y deben entenderse limitativos, en especial como ha dicho nuestro Consejo de Estado (Dictamen de 22 de noviembre de 1956), los relativos a atenciones que no tienen límite fijo, sino que pueden satisfacerse en menor o mayor escala.

Son créditos *evaluativos* o *indicativos* los que atienden sin limitación de cuantía a los pagos de las deudas del Estado que se deriven de disposiciones legislativas especiales o de acuerdo permanente aprobado por Ley. En este sentido, tienen naturaleza evaluativa las cargas de deudas públicas las obligaciones de clases pasivas, el cumplimiento de las Sentencias judiciales firmes, las devoluciones de ingresos indebidos y los reembolsos y degravaciones de impuestos. Todas las obligaciones que se reconozcan y liquiden con cargo a estos créditos evaluativos deben imputarse a la respectiva dotación incrementada en su caso, y en la cantidad precisa para hacer frente a todas las obligaciones líquidas y exigibles.

Se consideran créditos *provisionales* o *ampliables* los que se arbitran para necesidades cuyo importe no puede ser conocido al aprobarse el Presupuesto, ya que las obligaciones afectas a estos créditos deben comprometerse a virtud de norma general. Los gastos sobre créditos provisionales no pueden ordenarse más que hasta el límite de los créditos abier-

tos a diferencia de lo que sucede con los créditos automáticamente ampliables o evaluativos. Si resulta insuficiente la consignación pueden ser suplementados por acuerdo del Ministerio de Hacienda, utilizando el crédito global que exista en el Presupuesto para atenciones, o iniciando expediente de crédito suplementario.

Salvo disposición especial que prevea un compromiso por anticipación sobre créditos de la anualidad siguiente (gastos plurianuales), y sin perjuicio de las excepciones al principio de anualidad acordado por Decreto, los créditos limitativos no pueden ser comprometidos y ordenados más que hasta el límite de la consignación.

### 3. *La crisis del principio de especialidad.*

De modo paralelo, también el clásico *principio de especialidad* de la consignación presupuestaria aparece en la Administración moderna con frecuentes excepciones. Esta regla—acaso la más importante—proclama que la autorización presupuestaria no se da en bloque, sino detallada por categorías de créditos, lo que quiere decir que los créditos autorizados para un gasto no pueden ser utilizados para otro distinto. La extensión de esta regla varía según la dimensión de lo que podríamos denominar —con GARCÍA FERNÁNDEZ—«Unidad de crédito»; si ésta se amplía—Ministerios, por ejemplo—resulta inaceptable, y si es muy minuciosa entorpece la gestión de los servicios.

La primera excepción al principio de especialidad la constituye la presencia de créditos globales, no sólo en los Departamentos ministeriales, sino también en el Ministerio de Hacienda y Presidencia del Gobierno, con destino a reforzar las partidas insuficientemente dotadas en el Presupuesto, incluso para atenciones de personal.

Idénticas excepciones suponen las llamadas transferencias de crédito. El Decreto-Ley de 8 de noviembre de 1957 dejó en suspenso el artículo 41 de la Ley de Administración y Contabilidad en este sentido.

Los créditos figurados en la Ley de Presupuestos pueden, en efecto, ser modificados mediante transferencias, sin que den lugar a la creación de nuevo concepto presupuestario. Estas transferencias pueden ser de dos clases: o entre créditos para gastos de igual naturaleza o, por el contrario, entre créditos para gastos de naturaleza diferente. Las primeras transferencias, de corrección o ajustado al sistema de planificación adoptado.

Los créditos a corto plazo se establecen bien mediante traspasos de un ejercicio al siguiente de los remanentes de créditos resultantes (fondos nacionales, etc.), o bien utilizando la técnica de *créditos de compromiso*,

acordados por anticipación sobre los créditos del año siguiente, cual sucede con los gastos continuativos de alquileres, calefacción, suministros, etc.

Los créditos correspondientes a un plan, tanto si se trata de un plan parcial o de uno de naturaleza total, como es el Plan económico general, pueden evadirse del principio de anualidad utilizando la técnica de «autorizaciones de programas», que permite comprometer gastos para ejercicios futuros de las consignaciones anuales prefijadas (créditos de pago). Este ordenamiento obligacional y financiero en el tiempo puede figurar en el propio Presupuesto o en estado o listas especiales al mismo, o bien decretarse en leyes especiales, llamadas «leyes de programa».

Nuestro primer Plan de Desarrollo Económico y Social parece inclinarse por esta última técnica. Sin embargo, el Plan de Desarrollo no puede dar lugar a ningún compromiso de gastos ni comportar ninguna obligación, salvo la puramente moral o política, porque es la actuación del sector público la que determina la inscripción oportuna de los créditos en Presupuestos.

El principio de anualidad, hoy bianualidad de confección por la Ley de 18 de diciembre de 1950, encuentra excepciones en lo dispuesto en el artículo 67 de la Ley de Administración y Contabilidad de 1911, Ley de Régimen Jurídico de 1957 (artículos 10 y 14), Real Orden de 21 de abril de 1915, Orden Ministerial de 24 de junio de 1932 y Orden Ministerial de 21 de febrero de 1959. Para Organismos autónomos, el artículo 21 de la Ley de Régimen Jurídico de los mismos, para los llamados gastos plurianuales.

Otra excepción al principio, determinada por la naturaleza jurídica del gasto presupuestario, la constituyen las llamadas obligaciones de «ejercicios cerrados», que permiten el paso de una consignación anual a otra siguiente para la cobertura de los créditos reconocidos en el ejercicio correspondiente.

##### 5. *La crisis del principio de legalidad parlamentaria.*

El principio de anualidad que antes hemos examinado presenta a veces serias dificultades, como son en el orden político la no aprobación a tiempo del Presupuesto, y en el financiero que haya que recurrir a créditos provisionales. En definitiva, estos últimos no son sino, digamos presupuestos parciales aprobados por el Parlamento. Valga como ejemplo el antiguo sistema francés de *douzième provisoires*, que se aprobaban mes a mes. Otra excepción la constituye la reconducción de créditos de un ejercicio al siguiente, sistema éste peligroso porque se prescinde de la

aprobación del Parlamento. Es el caso de los fondos consolidados de Gran Bretaña.

El sistema francés actual, de *service votés*, se inspira directamente de la Constitución de Bonn (artículo 109), que permite al Gobierno comprometer todos los gastos necesarios para el funcionamiento de los servicios y prorrogar los gastos para las obras públicas y las actividades productivas financiándolas hasta su cuarta parte por medio de la Tesorería.

En Francia, cuando el retraso en la aprobación del Presupuesto es imputable al Parlamento, el Gobierno puede poner el Presupuesto en vigor por Decreto; y si no fuera imputable al Parlamento, el Gobierno pedirá autorización para percibir los impuestos, y una vez obtenida otorgará por Decreto los créditos que se refieren a *service votés*, con el límite previsto en el proyecto de Presupuesto, entendiéndose por servicios votados los créditos correspondientes a medidas ya adoptadas por el Parlamento.

En España, incluso, la corrección del Presupuesto mediante la concesión de créditos adicionales (extraordinarios o suplementarios) permite la concesión de anticipos de Tesorería, previo acuerdo del Consejo de Ministros, siempre que el informe preceptivo del Consejo de Estado sea favorable a los créditos adicionales solicitados.

Estudiamos a continuación el procedimiento administrativo del gasto que se refiere a la parte interna del control de legalidad en el gasto público; quedan, por tanto, fuera de él la técnica de confección y aplicación del Presupuesto y el examen y aprobación de las cuentas *a posteriori* verificados por el Tribunal de Cuentas y las Cortes Españolas. Se trata tan sólo, como se ve, del procedimiento interno de la Administración para fiscalizar el cumplimiento de las condiciones legales desde la propia Administración.

### III

#### EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ESPECIAL DEL GASTO PÚBLICO.

La imposibilidad, por razones obvias, de que el Parlamento pueda controlar él mismo la ejecución del Presupuesto que votó, ha obligado a elaborar unas técnicas o procedimientos administrativos especiales—digamos supletorios—cuyos principios pueden definirse como los siguientes:

a) Se trata de una técnica de autocontrol interno de la Administración. El Ministerio de Hacienda y sus órganos de fiscalización son parte



de la propia Administración, que pasa a ser protectora de la legalidad presupuestaria (*Hüter des Budgets*, como dice HEINIG).

b) La regla general es el carácter previo del procedimiento de control respecto a la acción administrativa: la llamada en la doctrina alemana regla del control previo (*Vorherigkeitsprinzip*).

c) Como es general en todo procedimiento, hay una gradualidad de fases del mismo en el sentido de que la legalidad de un acto de procedimiento depende no sólo del propio acto, sino también de los antecedentes (*Hintereinanderschaltungsprinzip*).

### 1. *La consignación presupuestaria.*

El comienzo del procedimiento arranca por la consignación presupuestaria o crédito, es decir, la suma puesta a disposición del Ministerio. Es preciso distinguir la propia consignación de presupuesto como expresión contable de la apertura de un crédito a favor del gestor, de la pura consignación de caja o de tesorería que nace de la distribución de fondos que se aprueba mensualmente para abonar las obligaciones ya contraídas.

La Ley de Cortes de 17 de julio de 1942 (artículo 10) y la Ley de Administración y Contabilidad (artículo 38), para la Administración centralizada, y para la descentralizada la Ley de Régimen Jurídico de las Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, constituyen la normativa genérica: *se prohíbe la concesión de créditos con carácter permanente*. No pueden contraerse obligaciones cuyo importe pueda exceder de los créditos presupuestarios, siendo nulas en caso contrario.

### 2. *Las fases del procedimiento.*

Examinada la consignación como punto de partida del procedimiento administrativo del gasto y supuesto indispensable para su puesta en marcha, es preciso analizar las fases ya dentro de la mecánica administrativa, desde la movilización de esta consignación hasta el pago definitivo por el Tesoro. Nuestro procedimiento fiscal (Decreto de 18 y Orden Ministerial de 22 de enero de 1962) conoce, siguiendo el sistema francés, cuatro fases: la autorización o compromiso, la disposición, la obligación (reconocimiento y liquidación) y el pago. A ellas se corresponden en el procedimiento de control (según el Decreto de 11 de septiembre de 1953) las cuatro fases de la función interventora:

- 1.ª Intervención formal del reconocimiento y liquidación del gasto.
- 2.ª Intervención formal de la ordenación del pago.

3.<sup>a</sup> Intervención material del pago.

4.<sup>a</sup> Intervención de la inversión de las cantidades destinadas a realizar servicios, obras o adquisiciones y a la comprobación de existencia de personal y material.

La terminología difiere en algunos casos de la expuesta. Así, la Orden Ministerial de Marina de 30 de noviembre de 1944 habla de concesión de crédito, autorización y concesión.

El procedimiento del gasto comienza con el compromiso. El artículo 67 de L. A. C. dice: «Cada Ministro dispondrá los gastos propios de los servicios correspondientes al Departamento de su respectivo cargo, dentro de los créditos autorizados para los mismos, y con arreglo a las disposiciones de la presente Ley.»

Nuestra legislación adopta el sistema de unidad del control interno, dejando el control externo, *a posteriori*, al Tribunal de Cuentas, fruto, por otra parte, de un largo proceso. En 1924, al crearse el Tribunal Supremo de la Hacienda Pública, se rompió la unidad del control, dividiéndose la contabilidad y la fiscalización.

El Real Decreto-Ley de 4 de febrero de 1930 volvió al sistema de unidad. El Decreto de 28 de septiembre de 1935 atribuyó al Ministro de Hacienda las fases primera y cuarta del control, dejando la segunda y la tercera del ciclo del control en la Intervención General, a la que volvió la competencia total por Decreto de 11 de septiembre de 1953, sin perjuicio de la fiscalización, ya fuera del procedimiento administrativo, del gasto atribuido al Tribunal de Cuentas.

### 3. *El compromiso del gasto: naturaleza del compromiso financiero.*

La ordenación del gasto comienza por el llamado compromiso de gasto, o autorización para gastar, que corresponde al *engagement* francés, al *Kreditbedeckung* alemán, cuyas traducciones son usuales en nuestra terminología, que comprende una doble consecuencia jurídica y contable: *jurídica*, la de autorizar el acto administrativo, que implica movimiento de fondos públicos, y *contable*, en cuanto el compromiso implica tanto como la admisión, el apunte contable, de la cantidad comprometida respecto de la consignación presupuestaria a la cual imputa.

El *compromiso o autorización* es, de este modo, el *comienzo del procedimiento administrativo del gasto*. Este procedimiento necesita un control previo, a excepción de los gastos normales y periódicos de personal, y material no inventariable, y las subvenciones nominativas figuradas en el Presupuesto. Asimismo, el compromiso de gastos continuativos (alqui-

ieres, salarios) supone la permanencia de la autorización para el siguiente ejercicio. La Orden Ministerial de 22 de enero de 1962 (2.2) lo define como «el acto en virtud del cual el Ministro o autoridad competente acuerda la realización de un gasto, calculado en forma cierta o aproximada, reservando a tal fin la totalidad o una parte del crédito presupuestario».

La naturaleza del compromiso es la de un acto administrativo interno. En el proceso de formación gradual del acto administrativo implica tanto como un presupuesto de validez, o de eficacia, según los casos. De eficacia para los actos administrativos vinculados (cumplimiento de sentencias firmes, aplicación no discrecional de leyes y normas generales), por el contrario, presupuesto de validez para los actos negociales. La omisión del informe de intervención produce la anulabilidad, y desde luego su ineficacia, pero no la nulidad radical (Consejo de Estado, Dict. de 30 noviembre de 1956), ya que son convalidables dichos actos por el Consejo de Ministros si existe consignación (artículo 25 del Reglamento de 3 de marzo de 1925). La convalidación se impone cuando puede suponer enriquecimiento de la Administración a costa de tercero que obró de buena fe (Consejo de Estado, Dict. de 13 de julio de 1957). De todos modos, es pensable la aplicación del artículo 40 L. R. J., en cuanto a la ejecución por sustitución indemnizatoria, en razón al funcionamiento anormal del servicio público.

El compromiso—por regla general, una prerrogativa gubernamental y administrativa distinta del compromiso parlamentario—implica el acto de autorización o apoderamiento que legitima en el aspecto financiero el acto administrativo. Su ausencia no puede calificarse de vicio de validez ni de forma, sino más bien de vicio en la integración procedimental de la voluntad administrativa. De hecho, esta solución es la normal, incluso en el Derecho privado, cuando se está en presencia de capacidad disminuída (menor de edad, por ejemplo). La perspectiva que contempla el régimen jurídico de la Administración como equivalente en privilegios y formalidades al del menor de edad encuentra aquí un posterior ejemplo: Cabalmente, así figura en las postrimerías del Derecho regio, ya en pleno estado cameral. ALFARO hablaba de la *presentia fiscalis ex aequiparatio minoris et fiscis*. AVENDAÑO indicaba que faltaba la *bona fides* en el caso de la *ausentia fiscalis* en el gasto, por la falta de conformidad de la Contaduría y asimilaba el tratamiento jurídico del gasto público al del peculio prefecticio: el rey es el *verus dominus*. El oficial tiene sólo la *administratio peculii*.

Veamos ahora cómo la doctrina enjuicia la naturaleza del compromiso. Aclaro que más que de teorías diferentes se trata de análisis de aspectos distintos del mismo acto.

a) El compromiso es un acto puramente interno y, en consecuencia, los recursos son también puramente internos (alzadas), estando legitimada sólo la Administración proponente, no el particular, ya que es un procedimiento interno, en el sentido en que MEYER estableció, en 1883, la distinción. En consecuencia, no puede considerarse cómo es normal en la doctrina francesa como *l'acte qui rende d'Etat debiteur*. La aprobación definitiva o la disposición que es cabalmente la fase siguiente del procedimiento es la que cierra la fase del compromiso del Estado frente a los terceros.

b) Antes de la autorización, el acto administrativo está en estado quiescente, pendiente del otorgamiento de eficacia, como dice HEINIG. La consideración implica la autorización abstracta, el compromiso, la autorización específica, siendo a modo de un acto de apoderamiento (*Ermächtigungsakt*).

c) El compromiso junto al acto administrativo negocial al que se relaciona no forma con esto un acto complejo, como indica CASULLI, sino que tiene propia individualidad, sin posibilidad de fundirse jurídicamente al acto intervenido. Sus efectos, contenidos en el interés tutelado, son, como ha puesto de relieve SANDULLI, totalmente distintos. El compromiso es, por eso, un acto administrativo *a se stante*, substantivo con propia individualidad jurídica, aunque produzca la consecuencia de atribuir eficacia al acto controlado. No es equiparable a la condición suspensiva, en cuanto no limita la eficacia por voluntad negocial; ni siquiera es configurable como *conditio juris*, en cuanto es algo intrínseco al procedimiento gradual de formación del acto administrativo válido y eficaz.

d) La autorización es un acto principal, incidente en una situación que le preexiste, de modo que acto de control, autorización y acto controlado—acto autorizado—se refieren a supuestos de hecho diferentes y propios, entre los cuales se establece, sin embargo, un vínculo funcional.

e) La autorización es un acto de declaración, no un acto negocial, como indica PAONE. Se trata de una declaración de legitimidad del acto controlado (SEPE). El Decreto de 1953 circunscribe la intervención crítica al puro control de legalidad (artículo 20), derogando el criterio de emisión posible del juicio fiscal acerca de la oportunidad del gasto y eliminando así cualquier duda sobre el carácter no negocial del acto de

control. Este es el sentido del *advanced decision* de la legislación americana; es un juicio *a priori* de la legalidad del gasto. Por modo diferente, el informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo para los gastos previstos en el Plan no versa sobre la legalidad, sino sobre la oportunidad y el ajuste a las directrices del Plan de Desarrollo (Ley de 28 de diciembre de 1963).

f) La intervención previa del compromiso a cargo de los Interventores Delegados de la Intervención General de la Hacienda Pública comprueba en estos términos que el compromiso se ajusta al ordenamiento jurídico aplicable e implica, por tanto, el control de la legalidad formal. En segundo lugar, supone el control de la legalidad financiera mediante la comprobación de que el gasto tiene suficiente cobertura económica, esto es, que se ha hecho el compromiso de reserva o de afección de créditos. En un caso de procedimiento complejo, como formación sucesiva o integración de voluntad. Hay así un doble procedimiento: la declaración de la voluntad administrativa pura y el procedimiento paralelo del gasto. De este modo, los dos elementos de que consta el mismo supuesto de hecho, aun siendo indispensables ambos, no ostenta un valor parejamente decisivo en cuanto a dar vida a la relación jurídica, sino un valor desigual. De ellos sólo uno es *propriamente operante del efecto jurídico*, mientras que el otro tiene un alcance complementario o negativo: el de hacer funcionar la energía propia del primero, impidiendo o provocando su efectividad. Aun antes de alcanzar vigor la relación se anuncia anticipadamente a través de una tutela jurídica preventicia, la cual sirve para hacer posible, a su tiempo, el nacimiento y la actuación de la relación, y entre tanto da lugar a vínculos y correspondientes expectativas como el de no interponer impedimentos a la eficacia del acto administrativo. En los contratos administrativos, la nueva Ley articulada (art. 3) ha fundido acertadamente la fase última de resolución de ambos procedimientos.

La intervención fiscal crítica comprueba:

- a) Si el gasto está bien imputado, es decir, si dada su naturaleza es correcto el concepto presupuestario a que se aplica.
- b) Si existe crédito suficiente, la indisponibilidad del mismo es causa bastante para formular oposición.
- c) Si el gasto está bien calculado.
- d) Si se puede derivar repercusiones que dañen el interés de la Hacienda pública.

No necesitan aclaración, dada su claridad, los dos primeros apartados. Por lo que respecta al tercero, esto es, si está bien calculado el gasto, la

actuación del Interventor—nos dice GARCÍA FERNÁNDEZ—no ha de limitarse a una simple confrontación del cálculo aritmético, sino que ha de ir más allá. Habida cuenta que muchos compromisos son estimativos, es decir, de importe aproximado, este importe ha de ser objeto de atento examen, a fin de evitar que a causa de una evaluación deliberadamente baja se provoquen unas obligaciones muy superiores a los créditos iniciales previstas, que incluso pueden afectar a los planes de inversión de años venideros.

Por otro lado, como no es probable que el compromiso primitivo coincida con el gasto real, cuando se conozca éste con exactitud será preciso corregir aquella primitiva evaluación inexacta mediante un compromiso suplementario o de reducción, en su caso, para lograr que el compromiso y la liquidación sean iguales.

En lo que concierne al respeto de las reglas de la contabilidad pública, cabe destacar como muy importantes el examen de las fechas límites, dentro de las cuales, según se siga el sistema de «gestión» o el de «ejercicio», permitan o prohíban adquirir compromisos de gastos. Las obligaciones de «resultas» o de «ejercicios cerrados» reciben esas clasificaciones atendida la fecha de su contraído o de su pago.

Por lo que respecta al control «general» de legalidad, cabe subrayar que un compromiso correcto, desde el punto de vista estrictamente presupuestario, puede ser irregular si no se ajusta a la reglamentación particular del caso. Se rechazará, por ejemplo, el nombramiento de un funcionario, aunque haya crédito para abonar sus haberes, si su designación no se ajusta a las disposiciones que regulan su reclutamiento.

Existe, por último, otro aspecto de control que, además de oponerse a las infracciones de los principios presupuestarios, a las inobservaciones de las reglas de contabilidad, y, en general, a cualquier contravención del Ordenamiento jurídico, cuida de hacer resaltar el daño potencial, directo o indirecto, que pueda derivarse de un compromiso que legalmente no puede ser objetado. Es lo que se conoce con el nombre de «el precedente».

La crítica fiscal del control del compromiso puede ser:

- de conformidad (dictamen favorable),
- de conformidad condicionada (dictamen favorable condicionado),
- de oposición al gasto proyectado (dictamen desfavorable o con reparos). Este derecho de veto, como lo llama la doctrina (*Anhalte-recht* - HEINIG), debe ser motivado.

Las divergencias que surjan entre los órganos de gestión y de control se resuelven de diferentes maneras en el Derecho comparado; pero, en

general, puede decirse que la tendencia moderna se pronuncia a favor de que las decisiones de los agentes fiscalizadores pueden ser apeladas ante las jerarquías competentes del propio ejecutivo por obvias razones de agilidad funcional. El *discurso* del ordenador del gasto se tramita como una alzada interna (ante la Intervención General si es discurso contra el Interventor delegado, o ante el Consejo de Ministros si es contra la Intervención General). Caso de estimación del discurso se produce una doble consecuencia: el acto será eficaz pese al reparo en la crítica fiscal y se elimina, además, la responsabilidad solidaria de Interventor y Ordenador del gasto, quedando sólo éste como eventual responsable.

Autorizado el compromiso, queda en la actividad negocial de la Administración autorizada la decisión. Es producida ésta cuando se realiza la auténtica *disposición* (la *Anweisung* alemana y la *Disposition* francesa, *Disposing* británica), cuando, en definitiva, pasa a ser deudor el Tesoro público. La Orden Ministerial de 22 de enero de 1962 define la disposición como «el acto por el que se acuerda o concierta, según los casos, tras los trámites que con arreglo al Derecho procedan, la realización de obras, prestación de servicios, etc., formalizando así la reserva de crédito constituida por la autorización; a diferencia de ésta, la disposición ha de hacerse por importe y condiciones exactamente determinados». En esta actividad negocial, el principio de procedimiento es el de la acumulación paralela de los trámites.

La competencia, tanto para el compromiso como para la disposición, incumbe al Ministro de cada Departamento con posibilidad de delegación. Y hasta el límite de cinco millones de pesetas, en que el acto de disposición pasa a ser «en firme» o «a justificar», según se trate de liquidación ya efectuada o de servicio a liquidar después del acto de disposición. El Plan de Desarrollo elevó la cifra a 50 millones para las obras incluidas en el Plan de Inversiones Públicas. El Decreto de 18 de enero de 1962 y la Orden de 22 del mismo mes y año regulan el trámite preciso del acto de disposición del gasto.

#### 4. *El reconocimiento y la liquidación.*

El reconocimiento de un gasto previamente autorizado es el acto que realiza el órgano deudor para comprobar la existencia y legitimación cuyos presupuestos previos son el control de la validez del crédito y la apreciación de «servicio hecho». Por lo general, ambos procesos se reúnen en un solo acto.

El Estado, basándose en la solvencia que se le presume como persona

moral de existencia necesaria, se acoge a la regla de «servicio hecho» y no paga sino cuando los servicios o las prestaciones han sido ya realizadas. En la conformación de este hecho se funda, precisamente, el reconocimiento de la deuda.

Por supuesto, el compromiso y la liquidación pueden no coincidir, y de hecho así acontece, generalmente, cuando se trata de gastos estimativos. Tenemos un ejemplo en el suministro de bienes y servicios; sabemos que son constantes los precios unitarios, mas no las cantidades, que varían en función de necesidades futuras. Surge en este caso el compromiso para determinar el monto aproximado del gasto futuro: el reconocimiento confirmará, en su día, que las prestaciones fueron hechas o recibidas; la liquidación, por último, se cuidará de precisar el importe definitivo de la deuda.

##### 5. *Ejercicio del control de la liquidación.*

El Interventor, utilizando la contabilidad como medio de control, contempla aquellos aspectos obligacionales y admite y registra el débito si se ajusta a los términos del compromiso y resulta acreditada la legitimidad de su abono. Debe tener presente que todo pago anticipado constituye una irregularidad que le responsabiliza, salvo que constituya excepción a la regla de «servicio hecho», como sucede con las liquidaciones y anticipaciones de fondo, pagos «a justificar» o entregas a cuentas.

##### 6. *La ordenación del pago en Derecho administrativo.*

Las deudas líquidas y exigibles, esto es, de plazo vencido y no sujetas a condición, son abonables. El acreedor puede reclamar su pago, cuya ordenación se interesará del órgano competente de Hacienda acompañando la documentación que acredite si es justo título como tal acreedor.

Téngase en cuenta que una cosa es el reconocimiento de una obligación o existencia de la deuda y otra muy distinta su exigibilidad forzada. Por ejemplo, los Tribunales ordinarios pueden condenar a la Administración al reconocimiento del derecho del particular, pero el cumplimiento del fallo—su pago—sólo será posible cuando lo autorice la Administración en la forma y dentro de los límites presupuestarios.

En este sentido es diferente la regulación según la materia y el Tribunal: la vieja regla no sirve para las Sentencias contencioso-administrativas, como antes se vió. Es, de otro lado, ilógico que sea diferente la consecuencia, según la índole de la Sentencia, y constituye éste un punto de urgente y necesaria regulación homogénea.



La intervención de la ordenación formal del pago se realiza por los Interventores de las Ordenaciones de pago respectivas, y la material del pago por los Interventores de las Cajas pagadoras. Donde más fácilmente puede apreciarse la diferencia entre ambas intervenciones, material y formal del pago, es cuando se trata de pagos a realizar en la Dirección General del Tesoro y en las Delegaciones y Subdelegaciones de Hacienda, ya que los mandamientos de pago expedidos por las Ordenaciones centrales, e intervenidas en las mismas, son nuevamente controlados por el Interventor en dichas oficinas pagadoras de Hacienda. La finalidad de esta intervención, que aparte de confrontar los mandatos y talones con los títulos de pago y documentación que los acreditan, tiene también por objetivo ulterior: evitar las órdenes de pago de imposible cumplimiento por falta de tesorería, que podría comportar, como efectivamente se produjo en Inglaterra en el siglo XVII con las órdenes de pago del Almirantazgo, una efectiva moratoria del Tesoro. Algo semejante ocurre hoy con las demoras de los señalamientos: el particular financia al Tesoro, pero sin intereses de demora.

Corresponde al control contable verificar la regularidad de las órdenes o títulos de pago, y para ello se formularán las siguientes interrogantes:

- a) De *competencia*, sobre si la tiene la autoridad que la ordena.
- b) De carácter sustancial, sobre si ha sido fiscalizado el gasto previamente; si la dotación crediticia es correcta, si existe crédito disponible y si se acompañan los documentos que justifiquen la regla de «servicio hecho».
- c) De carácter formal, sobre si la orden es nominativa (está a favor del *verus dominus*, aunque el Reglamento de 1925 admite la *expromissio* y el pliego general de condiciones de 1903, el endoso de la certificación, equivalente a la *expromissio*), y auténtica, así como sobre si se justifica el sometimiento a la disposición reglamentaria que afecta al pago, o existen errores de aplicación o liquidación.

Si por consecuencia de esa variada actuación el agente fiscalizador formula reparo, se paraliza la ejecución del pago hasta que la observación se sustancie o resuelva por la reglamentaria vía jerárquica.

La verdadera eficacia del control preventivo queda enervada si no se obliga al Interventor a estampar su conformidad en las propias órdenes de pago, una vez que compruebe que el gasto y su importe se ajustan estrictamente a lo estipulado en el compromiso.

Esta garantía procesal, que no está implantada en España y que prescriben algunos Ordenamientos extranjeros, se robustece, incluso, en la

fase del compromiso, obligando a los Interventores a rubricar toda la documentación que acompaña a las proposiciones de gastos: así para el *Ordennancement francés*, el *certifying* norteamericano o la *Anweisungsbefehl* alemana, correspondientes a nuestra orden de pago.

#### 7. *Intervención de la inversión de los gastos.*

Esta intervención consiste en el examen de los documentos justificativos de las cantidades que se han invertido en la realización de los servicios, obras y adquisiciones, verificándose siempre por los Interventores Delegados en los distintos Centros y Organismos. La comprobación real de la inversión de las cantidades anteriormente señaladas, en aquellos casos en que sea necesario poseer conocimientos técnicos para efectuarla, se realiza por funcionarios pertenecientes a los distintos Cuerpos del Estado a que la especialidad se refiere, cuando para ello hayan sido designados por el Interventor general.

La comprobación de la inversión se realizará siempre que así se determine por las Leyes o cuando se trate de cantidades superiores a 250.000 pesetas, sustituyéndose dicha intervención por una certificación de los diferentes Jefes de los Servicios; cuando no se realizase la comprobación de las inversiones, los Jefes de los distintos Servicios deben comunicarlo a los Interventores Delegados con diez días de antelación, como mínimo, señalándose el lugar, día y hora en que ha de efectuarse la entrega del total o parte de obra realizada o la de los objetos que constituyen la adquisición de que se trate.

#### 8. *La realización material de los pagos.*

El pago es el acto por el cual el Estado se libera de su deuda, y sólo tienen lugar cuando ha quedado acreditada la regla del *servicio hecho* o cuando se otorguen auxilios, subvenciones o subsidios. Por lo demás, el pago no es la única forma de extinguir los débitos de la Hacienda. La nueva Ley General Tributaria admite la compensación, no *ipso jure*, sino a petición de parte, rompiendo con ello una vieja tradición administrativa, que arranca de la glosa (*ne detur compensatio inter stationes*), aunque deje la eficacia del precepto supeditada a la regulación posterior—no hecha—de los requisitos necesarios. La confusión de créditos (art. 1.192) es admisible, aunque sea excepcional en el Derecho administrativo, así como la *datio solvendi causa* (distinta de la *datio in solutum*), como los artículos 27, 28, 29 L. P. E. puntualizan y el artículo 80 de la Ley del Suelo admite en su aspecto activo como *datio in solutum*.

Asimismo, se extingue el crédito por prescripción cuando el reconocimiento y liquidación del mismo no se han solicitado dentro de los cinco años siguientes a la conclusión del servicio o cuando, habiendo sido contraído en cuenta de gasto público, no se hubiera reclamado su pago en igual plazo de cinco años, contados desde la fecha de la notificación de su liquidación (artículo 25 L. A. C., con antecedentes en el artículo 7.º de la Ley Camacho, de 25 de junio de 1870 y artículo 9.º de la segunda Ley de Contabilidad de 1870, Real Orden de Hacienda de 6 de septiembre de 1921, Sentencia de 21 de noviembre de 1914, Sentencias de 13 y 22 de junio de 1932).

En cuanto al lugar, rige el *forum natae obligationis*, salvo para pagos en el extranjero, donde le sustituye el *forum executionis*.

El pago, propiamente dicho, tiene lugar utilizando cualquiera de las formas reglamentarias establecidas. El control contable se limita a casar los mandamientos de pago o libramientos con los cheques, orden de transferencias, giros, etc., que se expidan a favor de los acreedores.

a) *Servicio de Tesorería del Estado.*

Hasta el primero de julio de 1888 el Servicio de Tesorería estaba desempeñado, tanto en lo que afectaba al exterior como al interior, por las Cajas del Tesoro. A este efecto, existían en España diversas Cajas públicas, distribuidas por las provincias, donde a la vez de realizarse los ingresos correspondientes se efectuaban los pagos necesarios. Este régimen, que en aquella época estaba justificado tanto por las distancias con la capital, que eran difíciles de salvar, como por el peligro de que pudieran perderse o ser robados los fondos públicos al trasladarse de un lugar a otro, no tenían ya razón de ser en una época posterior, en que, por una parte, se salvaban estas dificultades, y, por otra, se introducía la centralización administrativa, por lo que el artículo 4.º de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado dispone el sistema de Caja única, en cuanto a ingresos, y, como consecuencia, el de pagos, que a partir de la fecha indicada se llevan a efecto por el Banco de España, con arreglo al acuerdo de 26 de julio de 1894.

El Servicio de Tesorería del Estado en el extranjero se reguló en un principio por medios de corresponsales bancarios en diversas capitales europeas, encomendándose a partir de 1888, igualmente, al Banco de España, que lo estuvo desempeñando hasta el 31 de diciembre de 1941, en que una Ley de igual fecha lo encomendó al Instituto Español de Moneda Extranjera.

En la actualidad se rige esta materia por la Ley de 14 de abril de 1962, por la que se ordena la Banca y se reorganiza la misma, estableciendo en su artículo 1.º que por el Banco de España se realizará el servicio de Tesorería del Estado, tanto en el interior como en el exterior, a cuyo efecto se faculta al Gobierno para que cuando lo crea oportuno las funciones de pagos en el extranjero que actualmente realiza el Instituto Español de Moneda Extranjera se transferirán al Banco de España.

El Servicio de Tesorería Central, antes del Decreto de 10 de mayo de 1957 estaba orgánicamente encuadrado dentro de la Delegación Central de Hacienda; pero a partir de dicha fecha y al suprimirse dicha Delegación, pasaron los Servicios en ella encuadrados (Caja Central de Depósitos, Tesorería Central y Ordenación Central de Pagos) a la Dirección General del Tesoro, Deuda Pública y Clases Pasivas, la que, a su vez, ha sido encuadrada en la Subsecretaría del Tesoro y Gasto Público, creada por Decreto de 9 de octubre de 1959.

b) *El distinto carácter de los pagos.*

Según su carácter, los pagos se clasifican en pagos *en firme* y pagos *a justificar*. Los primeros son aquéllos en que se sabe con certeza la cantidad justa a invertir, por lo que se acompañan al mandamiento de pago los justificantes oportunos (ejemplo: para satisfacer la nómina de los funcionarios de cualquier Organismo). Los «pagos a justificar» son aquellos en que por realizarse en el extranjero o porque por cualquier otra causa no pueden unirse los documentos justificativos necesarios se entregan como cantidades globales, de las que hay que justificar posteriormente la verdadera inversión efectuada, disponiendo para ello de los tres meses siguientes desde la percepción de la cantidad, siendo responsables los perceptores del reintegro de las cantidades que según la justificación no hayan sido invertidas.

Como dispone el artículo 70 de la Ley de Administración y Contabilidad, dentro de otro mes posterior se llevarán a efectos los trámites necesarios para la aprobación o resulta de la cuenta, bajo la responsabilidad del Jefe que hubiera de realizarlo. La Real Orden de 12 de febrero de 1916, la Orden Ministerial de 25 de abril de 1934, el Decreto de 20 de febrero de 1942 y la Orden Ministerial de 23 de marzo de 1943 constituyen la sumaria normativa común de los pagos a justificar.

El concepto de pago en firme o a justificar es fundamentalmente contable, según el momento del reconocimiento y liquidación del pago. Por eso son pagos en firme las certificaciones de obras, que son materialmente

*pagos a buena cuenta*, anticipos provisionales pendientes de la liquidación definitiva, que se produce en la recepción tras la mediación de la obra pública.

El señalamiento de los pagos caduca a los quince días de acordado, pasados los cuales para hacerse efectivos, precisarán de nuevo señalamiento. Con la entrega del talón queda extinguida por parte del Tesoro la obligación a que se refiera, por lo que no se admitirá ninguna reclamación posterior sobre la realización material del pago. De este modo, el Derecho administrativo excepciona el artículo 1.170 del Código civil: la entrega del talón no es un negocio fiduciario de preparación del cumplimiento, sino el propio pago, como ha aclarado CANNADA-BARTOLÍ. Sin embargo, caso de extraviarse algún talón, el Banco, a petición del interesado, y bajo la responsabilidad del mismo, retendrá su importe por un término no superior a cuarenta y cinco días, durante cuyo período la Delegación de Hacienda respectiva o en su caso la Dirección General del Tesoro anunciará la pérdida del mismo en el *Boletín Oficial del Estado*, por tres veces, con intervalos de cinco días, procediéndose después, caso de no existir ninguna reclamación, a la expedición de un nuevo talón. Si cualquier interesado no hiciese efectivo el importe de un talón se ingresará en el Tesoro con aplicación a recursos eventuales, una vez haya llegado o transcurrido el término de prescripción.

Si por circunstancias anormales no pudiese abonarse por el Banco (por insuficiencia de saldo en la cuenta corriente) algún talón incluido en las notas de señalamiento con el fin de no devolver el mandamiento de pago a la Ordenación expedida, es costumbre abonarlo mediante entrega de una «carta de pago de depósito», que aparenta hacer el perceptor a la Caja pagadora, siendo esta operación realizada en formalización, y tan pronto se dispone de fondos para hacerlo efectivo se ordena deshacer la operación anteriormente reseñada, devolviendo el depósito por medio de un mandamiento de pago en metálico, con aplicación a acreedores del Tesoro, que es precisamente donde figuraba depositada la cantidad.

Todo este complicado ciclo constituye el procedimiento administrativo del gasto. Pese a la mecanización ya introducida, el *lag* entre la oportunidad del gasto y su efectiva realización, consume meses, y aun años. La mentalidad semeja desde fuera, la que RENICK define como la de *postpone to the latest possible moment the payment, of what has at last been acknowledged due*. Si la capacidad de proceso de expedientes no se incrementa, éste será uno de los fallos fundamentales de nuestra Administración económica. Un Presupuesto es un plan de acción expresado en

términos financieros; constituye así un modo de planificación. En la actual Administración económica un realismo ágil se impone. La erosión de los clásicos principios de la legalidad presupuestaria ha sido algo inevitable y aún necesario cuando la Administración actúa positivamente en la Economía. La vieja Ley de Administración y Contabilidad—más vieja que su propia fecha, en cuanto heredó preceptos ya inactuales en 1911—precisa renovación; y ésta ha de hacerse desde un punto de vista no sólo contable, sino también económico y jurídico, sin dejar caer, antes bien, reviviendo y dándoles nueva savia, una multitud de preceptos de sus primeros capítulos, de un valor y enjundia aún no puestos de relieve; aunque esto ha de ser necesariamente objeto de un posterior artículo en el que se demuestre la afirmación.