

346.5
K84c
1993
93-1

ALBERTO RUIZ OJEDA

LA EJECUCION DE CREDITOS PECUNIARIOS CONTRA ENTES PUBLICOS

LA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL DE LA ADMINISTRACION Y EL EMBARGO DE DINERO PUBLICO



Prólogo de
Luis MORELL OCAÑA
Catedrático de Derecho Administrativo

SERVICIO DE PUBLICACIONES
E INTERCAMBIO CIENTIFICO
UNIVERSIDAD DE MALAGA



EDITORIAL CIVITAS, S. A.



INDICE

Prólogo	15
Introducción	21

PRIMERA PARTE

LA EFECTIVIDAD DE LOS DERECHOS DE LOS ACREEDORES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA. LA RESPONSABILIDAD Y LA EJECUCION Y SUS MECANISMOS DE SEGURIDAD

Capítulo primero.—Planteamiento general: Ejecución de sentencias condenatorias y responsabilidad contractual de los entes públicos	29
1. LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS CONDENATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: REPLANTEAMIENTO DE UN ANTIGUO PROBLEMA	29
2. EL ENCUADRE GENERAL DE LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LA ADMINISTRACIÓN: ELEMENTOS Y PRINCIPIOS RECTORES	41
A) <i>La responsabilidad patrimonial como mecanismo jurídico de actuación de sanciones: presupuestos</i>	41
a) La fungibilidad de la conducta debida como presupuesto de la ejecución forzosa	45
b) Clases de sanciones	46
c) El titular del poder de ejecución y el título habilitante	47
B) <i>La incidencia de la ejecución sobre la esfera patrimonial del responsable. La afección a la ejecución y su objeto</i> ..	49
C) <i>La responsabilidad como garantía de pago. Algunas conclusiones parciales sobre el régimen jurídico de la responsabilidad patrimonial contractual en el Derecho Administrativo</i>	55
Capítulo segundo.—El juego de la responsabilidad patrimonial contractual en el ámbito estatutario del Derecho Administrativo. Su concreta aplicación a las obligaciones pecuniarias	59
1. LA IMPUGNACIÓN POR LOS ACREEDORES DE UN ENTE PÚBLICO DE LOS ACTOS DE DISPOSICIÓN REALIZADOS EN FRAUDE DE SUS DERECHOS DE CRÉDITO	59

A)	<i>El mecanismo funcional de la acción revocatoria del art. 1.111 del Código civil</i>	59
B)	<i>La impugnación de los actos dispositivos por los acreedores de la Administración</i>	63
2.	EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS PREFERENCIAS DE CRÉDITO CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: PLANTEAMIENTO GENERAL Y SUPUESTOS ESPECÍFICOS	67
A)	<i>Privilegios crediticios: su naturaleza y relación con las medidas de ejecución forzosa</i>	67
B)	<i>Aplicabilidad del sistema general de privilegios crediticios a los créditos contra la Administración pública</i>	72
3.	OTRAS MEDIDAS DE REFORZAMIENTO DE CRÉDITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	74
A)	<i>El derecho de retención</i>	74
B)	<i>La aceptación de letras de cambio: su carácter de título ejecutivo extrajudicial</i>	78
C)	<i>Los avales prestados por el Tesoro público en garantía de créditos contraídos por entes administrativos</i>	79
4.	BENEFICIOS LEGALES DE DILACIÓN EN EL PAGO EN FAVOR DE LA ADMINISTRACIÓN: NOVACIONES MODIFICATIVAS, CONVERSIONES Y OTROS MECANISMOS NEGOCIALES	82
A)	<i>La dilación en el pago de obligaciones por parte de las Corporaciones Locales</i>	83
B)	<i>Las novaciones y conversiones como forma de dilación en el pago por parte de la Administración</i>	84
5.	LA EJECUCIÓN FORZOSA DE CRÉDITOS CONTRA LA ADMINISTRACIÓN: PRESUPUESTOS, PROCEDIMIENTOS DE EJECUCIÓN Y EMBARGO	87
A)	<i>La exigibilidad de la obligación pecuniaria como presupuesto de la ejecución. El juego de la exceptio non adimpleti contractus y de la compensación</i>	88
a)	<i>La exigibilidad y la exceptio non adimpleti contractus</i>	88
b)	<i>El juego de la compensación como medio de extinción de obligaciones</i>	89
B)	<i>Procedimientos de ejecución: judiciales y extrajudiciales</i>	90
C)	<i>El embargo de bienes y recursos de los entes públicos deudores y los supuestos de inembargabilidad</i>	91

a) Procedencia e improcedencia del embargo: garantías reales y privilegios crediticios. Especial consideración de la ejecución por créditos refaccionarios inmobiliarios	92
b) Supuestos de inembargabilidad: modulaciones en el principio de responsabilidad introducidas por el Derecho Administrativo	97
c) La subrogación como mecanismo de satisfacción forzosa de obligaciones dinerarias contra entes administrativos	101
Capítulo tercero.—La ejecución como sustitución de la voluntad de los entes públicos deudores. Visión retrospectiva y conclusiones parciales	105
1. HACIA UNA ADMINISTRACIÓN VERDADERAMENTE RESPONSABLE: SUS CONSECUENCIAS NECESARIAS	105
2. LA EJECUCIÓN DE DINERO PÚBLICO	110

SEGUNDA PARTE

SOBRE LA SUPUESTA INCIDENCIA DE LA DISCIPLINA PRESUPUESTARIA EN LA DINAMICA DE LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACION Y LA PRETENDIDA VINCULACION DEL DINERO PUBLICO A TRAVES DEL PRESUPUESTO: ANALISIS Y CONCLUSIONES CRITICAS

Capítulo primero.—Planteamiento general: Las justificaciones estructurales del presupuesto público, su análisis evolutivo y la actual configuración del sistema	117
1. EL PRESUPUESTO PÚBLICO Y EL RÉGIMEN PARLAMENTARIO. EL CONTROL DEL EJECUTIVO COMO FINALIDAD PRIMORDIAL DEL PRESUPUESTO Y EL SURGIMIENTO DE LOS PRINCIPIOS PRESUPUESTARIOS CLÁSICOS	117
A) <i>El control presupuestario del Parlamento como ejercicio de la soberanía y sus consecuencias</i>	<i>117</i>
B) <i>La doctrina de la doble condicionalidad: La formulación de los principios presupuestarios clásicos</i>	<i>122</i>
C) <i>La ley presupuestaria como norma material de atribución de competencia</i>	<i>126</i>
2. LA REVISIÓN DE LOS POSTULADOS Y LA PAULATINA DECADENCIA DEL SISTEMA	129
A) <i>El sentido del control presupuestario del Parlamento: Legalidad versus eficacia</i>	<i>129</i>

B)	<i>La quiebra de los principios presupuestarios clásicos ..</i>	133
a)	<i>La ruptura de la especialidad y preclusión del gasto público. Las competencias presupuestarias del Ejecutivo</i>	135
b)	<i>La quiebra de la unidad y universalidad del presupuesto</i>	141
c)	<i>La ruptura de los límites temporales de las previsiones crediticias</i>	142
3.	LAS RAZONES DE FONDO DE LA ACTUAL SITUACIÓN DE NUESTRO RÉGIMEN JURÍDICO PRESUPUESTARIO	143
Capítulo segundo.—La incidencia de las previsiones presupuestarias sobre la dinámica de las obligaciones de los entes públicos:		
	Análisis crítico	149
1.	PLANTEAMIENTO GENERAL	149
2.	LA SUPUESTA RELEVANCIA DE LAS PREVISIONES CREDITICIAS DEL PRESUPUESTO SOBRE LAS RELACIONES OBLIGATORIAS DE LA ADMINISTRACIÓN: CONSECUENCIAS	153
A)	<i>La doctrina de la doble condicionalidad y el tema de las fuentes de las obligaciones de la Administración ...</i>	153
B)	<i>La obligación presupuestaria y la relación jurídica de gasto público</i>	157
a)	<i>La obligación presupuestaria: noción, causa y encuadramiento en el procedimiento de gasto ..</i>	157
b)	<i>La relación jurídica de gasto público y su crítica ...</i>	163
3.	LA VALIDEZ Y EXIGIBILIDAD DE LAS OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DESDE EL PUNTO DE VISTA PRESUPUESTARIO	168
A)	<i>El planteamiento del problema en la LACHP de 1911 y en la LGP de 1977: nulidad y exigibilidad de las obligaciones contraídas sin crédito presupuestario</i>	169
B)	<i>El significado y alcance regulador de los artículos 32 y 39 de la LACHP de 1911</i>	170
a)	<i>De la mutua independencia de ambos preceptos a la confusión de sus ámbitos reguladores</i>	170
b)	<i>Otros comentarios a los artículos 32 y 39 LACHP .</i>	180
C)	<i>La validez y exigibilidad de las obligaciones de la Administración en la LGP</i>	184
D)	<i>La relativización de los efectos invalidantes de la ausencia de previsión crediticia. La incidencia indirecta del presupuesto sobre las obligaciones de la Administración</i>	190

E)	<i>Las más recientes opiniones acerca de la relevancia del presupuesto respecto a las obligaciones administrativas</i> .	194
a)	Los artículos 43.1 y 60 LGP como refrendo de la doctrina de la doble condicionalidad	195
b)	Gasto y pago: La definitiva restricción de los efectos de la cobertura presupuestaria al procedimiento de gasto	199
4.	EL PROBLEMA DE LOS CRÉDITOS ADICIONALES: LA PRESUPUESTACIÓN SOBREVENIDA DE OBLIGACIONES DE LA ADMINISTRACIÓN ...	205
A)	<i>Los créditos adicionales y el reparto de las competencias presupuestarias</i>	206
B)	<i>Los requisitos de la concesión de créditos extraordinarios y suplementos de crédito y el problema de la convalidación de obligaciones nulas. Especial referencia a la doctrina legal del Consejo de Estado</i>	211
a)	Los requisitos para la concesión de créditos adicionales	212
b)	La convalidación de obligaciones nulas	218
C)	<i>La definitiva confirmación de la supremacía presupuestaria del ejecutivo y del alcance exclusivamente interno de la disciplina presupuestaria</i>	221
Capítulo tercero.—La ruptura de la vinculación finalista del dinero público por las previsiones de gasto. Los anticipos de Tesorería y las transferencias de crédito		225
1.	EL SENTIDO DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA Y DE LAS TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD PRESUPUESTARIA	226
2.	LOS ANTICIPOS Y TRANSFERENCIAS: LA CLAUDICACIÓN DEL SISTEMA AL PROTAGONISMO PRESUPUESTARIO DE LA ADMINISTRACIÓN. REFERENCIA A LA DOCTRINA DEL CONSEJO DE ESTADO	228
3.	EL VIGENTE RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS ANTICIPOS DE TESORERÍA Y TRANSFERENCIAS DE CRÉDITO	233
Capítulo cuarto.—Las implicaciones presupuestarias de la ejecución forzosa de créditos pecuniarios: visión retrospectiva y conclusiones críticas		239

1. EL INCUMPLIMIENTO DE LA OBLIGACIÓN PECUNIARIA POR LA ADMINISTRACIÓN COMO PRESUPUESTO DE SU INCURSIÓN EN RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL. CRÍTICA A LA DOCTRINA DE LA CONVERSIÓN EN RESPONSABILIDAD AQUILIANA	239
2. LA EJECUCIÓN DE DINERO PÚBLICO	248
3. LA INTANGIBILIDAD DE LOS CRITERIOS MATERIALES DE JUSTICIA. EL PROBLEMA EN NUESTRA JURISPRUDENCIA	251
4. VALORACIONES FINALES	259