

DR 29 303

Buenas noches. Comenzamos con esta charla de hoy, un nuevo curso en el que vamos a continuar como en cursos anteriores comentando lo que llamamos temas de actualidad financiera y tributaria. Pensamos que estos comentarios pueden servir de estímulo a nuestros alumnos y quizá también tener algún interés para personas ajenas a la propia universidad a distancia.

En años anteriores veníamos haciendo este comentario a la limón el profesor Antonio Martínez Lafuente y quien les habla, Carlos Palao. El profesor Martínez Lafuente ha dejado este curso la UNED y le va a sustituir en estas tareas el profesor José López Berenguer, profesor titular del Departamento de la UNED de esta asignatura publicista con una amplia obra publicada en estas materias, antiguo inspector financiero y tributario. Aprovecho por cierto la ocasión para decirles a ustedes que el profesor López Berenguer publicará próximamente un manual de la parte especial del derecho tributario ajustado al programa de la asignatura en esta universidad que se les propone a ustedes como manual o como texto a utilizar con este puro carácter de una propuesta o una recomendación.

Siempre bien entendido que los alumnos son libres de escoger cualquier manual que les parezca mejor. Hemos escogido para la charla de hoy el siguiente tema. Acaba de aparecer hace muy pocos días, todavía no se ha cumplido un mes, en el Boletín Oficial del Estado del día 29 de septiembre pasado, el texto refundido de la Ley General Presupuestaria que, como saben ustedes, es el texto legal básico en esta materia que integra el primer bloque de temas del programa.

El texto refundido que ha sido aprobado por Real Decreto Legislativo número 1091 del 88 barra 88 de 23 de septiembre. Voy a hacer un comentario de tipo muy general sobre los motivos que han llevado a la aprobación de este texto refundido para luego entrar en conversación con el profesor López Berenguer en el comentario de algunos puntos más destacados. Lo que ha motivado la publicación de este texto refundido, ya saben ustedes que los textos refundidos son una modalidad de delegación legislativa, por consiguiente tiene rango de ley este nuevo texto, son en primer lugar el siguiente proceso y es el proceso de vaciamiento de la Primitiva Ley General Tributaria de 1977 por obra de las sucesivas leyes de presupuestos.

En cierto modo, una ley general presupuestaria viene a ser un poco como poner puertas al campo, puesto que todas las leyes de presupuesto con igual rango normativo que la propia Ley General Presupuestaria pueden formalmente introducir en ella modificaciones y efectivamente así lo han hecho de año en año en todos estos en los que ha estado vigente el primitivo texto y esto hacía conveniente el refundir todas estas disposiciones. Por otro lado, el texto anterior de 1977 era naturalmente anterior a la Constitución, la Constitución al regular el presupuesto del Estado ha introducido determinadas modificaciones en la regulación antigua que se estimó conveniente recoger en este nuevo texto. Estos son quizá los motivos principales que han llevado a la aprobación del mismo.

Se concedió para esta refundición una primera autorización en la Ley de Presupuestos de 1987. Utilizándola, se elaboró una primera versión, un primer anteproyecto que se sometió como es preceptivo al Consejo de Estado. El Consejo de Estado puso alguna objeción y esto llevó a que en la Ley de Presupuestos todavía vigente de 1988 se renovase y ampliase esta autorización sobre la base de la cual se ha dictado finalmente el nuevo texto.

Y voy a ceder la palabra al profesor López Berenguer para que inicie este comentario de algunos aspectos más destacados de la nueva ley. Cuando quieras. Gracias Carlos por la introducción y por la invitación para participar en este coloquio o diálogo, este contacto con nuestros alumnos, a quienes aunque no puedo ver, porque no les podemos ver, pero la palabra es un vínculo de comunicación que también une mucho a las personas.

De modo que, estimados, queridos alumnos, un saludo muy cordial a todos en este momento y espero, pues, que a lo largo del curso tengamos ocasión de charlar. Y yo aquí haría una sugerencia también al profesor Palao, de que con independencia de que nosotros intentemos pues explicar aquellas novedades de actualidad, que precisamente por ser de tanta actualidad pues no están recogidas todavía ni explicadas en los libros y de ahí la razón de estas emisiones, pues estamos abiertos a sugerencias sobre temas interesantes que en algún punto determinado también de actualidad, pero de interés general, ustedes nos puedan hacer. Estamos abiertos y entonces nos gustaría mucho recibir cartas o sugerencias en este sentido y estudiaríamos con mucho gusto los temas para explicarles a ustedes.

Vamos a centrarnos ya en el tema de hoy, en el nuevo texto refundido de la ley general presupuestaria. Como ustedes saben, la ley general presupuestaria pues fundamentalmente rige la materia, es el plan del presupuesto, que es el plan económico del estado, plan de ingresos, plan de gastos, plan de control de esos gastos, de cómo conservarlo, para cada ejercicio, eso lo saben ustedes perfectamente. Vamos a intentar profundizar un poco, porque esto lo saben y está en los libros, la razón de que se haya publicado el texto refundido, la ha explicado el profesor Palao.

Primero ha habido en el intervalo la constitución, con una serie de principios nuevos que la ley anterior del 77 no tuvo en cuenta, y luego en segundo lugar se han introducido modificaciones de cierta trascendencia. Yo me he fijado en una, el profesor Palao en otras, yo me he fijado en que el artículo 7, por ejemplo, de la ley del presupuesto para el 87, pues modificaba nada menos que los artículos 59, 60, 61, 63, 67, 68, 69, 70, 149 y 150 de la ley general presupuestaria anterior, que además son artículos fundamentales, porque son artículos que contienen una serie de claves para los principios del presupuesto. Recuerdo, por ejemplo, y se lo leo, lo conocen ustedes, el artículo 59, porque es importante recordarlo, ya que sobre eso hay variaciones.

El artículo 59 dice de una forma muy tasativa que los créditos para gastos se destinarán exclusivamente, dice la ley, a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la ley de presupuestos o por las modificaciones aprobadas conforme a esta ley. Es decir, el

legislativo quiere que los recursos escasos que tiene de susceptible de uso alternativo se utilicen para una finalidad específica, que son las marcadas en la ley de presupuestos, y esto lo dice el artículo 59.1. Y luego el artículo 60 viene a reafirmar este principio. No podrán adquirirse compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos autorizados en los estados de gastos, siendo nulos de pleno derecho los actos administrativos y las disposiciones generales con rango inferior a ley que infringan la expresada norma, sin perjuicio de las responsabilidades a que haya lugar.

Estos son dos principios claves. Pero, como todo principio clave, son principios en algún momento rígidos, excesivamente rígidos, y entonces es donde se han producido ciertas modificaciones para atenuar la rigidez de estos principios y para que las leyes de presupuestos de cada año de alguna forma puedan, yo me he fijado en un aspecto muy concreto, puedan prever y autorizar gastos no sólo de un ejercicio sino de otros. Yo estoy pensando, por ejemplo, lo comentábamos ante el profesor Palau y yo, de que quizá alguna de estas modificaciones, de estas competencias que se atribuyen para modificar créditos o para anticipar gastos, pues esté motivada por esos dos grandes acontecimientos que se van a producir en el 92, la exposición universal de Sevilla con ocasión y la conmemoración del quinto centenario del descubrimiento de América y la olimpiada de Barcelona.

Entonces, a cuatro años vista, el estado tiene que prever una serie de inversiones en infraestructura en el cual tiene que hacer una serie de obras que se denominan gastos plurianuales en donde exige una cierta flexibilidad en cuanto a la contracción del compromiso, la realización del gasto y demás. Y luego también he visto que en materia de defensa, pues también existe una cierta autorización al Ministerio de Defensa para unas transferencias de créditos de unas partidas a otra. Y esto pienso que puede estar también justificado porque en materia de defensa España, que se ha incorporado pues a una unidad defensiva europea, pues tendrá que adoptar decisiones muchas veces inmediatas, que si el avión de combate europeo que hay que hacer, que si luego la fragata que se piensa proyectar, en la cual pues es posible que el legislador cuando dicta la ley de presupuestos no haya pensado pero que en un momento determinado haya que tomar una decisión.

Y entonces es necesario flexibilizar quizá estos preceptos legales dentro del principio de legalidad, puesto que hay una autorización para poder ser más eficaces en cuanto a la gestión administrativa encomendada. Yo he citado dos sectores, el sector de obras públicas, el sector de defensa, pero puede haber algún otro ¿no? ¿Hay algún otro, Carlos, que tú hayas pensado? ¿Alguna otra novedad? Hay muchas otras novedades. Yo voy a señalar, te has fijado en un tema muy importante que es el principio de especialidad presupuestaria.

Hay un aspecto interesante en ese artículo que tú has citado, el artículo 59, y es que esto es un reforzamiento en cierta manera de la legalidad presupuestaria y es que se concreta el alcance de esta especialidad, al decirse que en términos o por regla general, el carácter limitativo de las autorizaciones presupuestarias está referido a los conceptos presupuestarios. Es decir, en la clasificación económica de los gastos públicos hay una serie de divisiones y subdivisiones. Estos

gastos que empiezan por los capítulos, siguen los artículos, conceptos, hasta subconceptos.

Por regla general, y esto se concreta y es bueno que se haya hecho en la ley general presupuestaria, el alcance de este carácter limitativo se refiere al nivel del concepto presupuestario. Pero hay otro aspecto, otro principio presupuestario que aparece retocado como consecuencia de la Constitución. Aunque yo la verdad es que pienso que esta técnica de recoger en las leyes ordinarias preceptos que ya están en la Constitución me parece discutible.

Yo no creo que sea necesario modificar una ley para adecuarla a la Constitución. Naturalmente, cuando hay que desarrollar la Constitución es clara esta necesidad, pero cuando de lo que se trata es de reiterar principios que ya están expresos en la Constitución, es dudosa esta conveniencia. Pero en fin, la Constitución, como ustedes saben o pronto estudiarán, ha ampliado enormemente lo que se llama el principio de unidad presupuestaria.

No solamente se deben recoger en el presupuesto los ingresos y los gastos de la administración del Estado, sino también de los organismos autónomos, cualquiera que sea la clase de estos, porque la primitiva ley general presupuestaria exigía que figurasen en el presupuesto los presupuestos de los organismos autónomos de carácter administrativo, pero no los de carácter comercial-industrial. La Constitución así lo exige, y no solamente esto, sino las sociedades estatales, incluso cualesquiera otros entes públicos no incluidos en las categorías anteriores. Esto ha llevado por un lado, en ese sentido se modifica el alcance del principio, y ha llevado por otro lado a una cosa que me parece también técnicamente discutible, aunque no sea más que desde el punto de vista estético, y es que se ha modificado una definición que me parecía lograda de presupuesto en el artículo 48.

Se decía que el presupuesto en el artículo 48 de la redacción primitiva es la expresión cifrada conjunta y sistemática de las obligaciones que como máximo pueden reconocer el Estado, etcétera, y de los derechos que se prevean liquidar. Ahora, para tener en cuenta que algunos de estos entes, como las sociedades estatales, no elaboran auténticos presupuestos, sino que son documentos realmente contables, más que documentos propiamente presupuestarios, se ha disgregado esta definición y se dice en diversos párrafos, se refiere este carácter limitativo de los gastos al presupuesto del Estado, y se habla en cambio, en relación con las sociedades estatales, de las estimaciones de gastos e ingresos, lo cual lleva a pensar si este principio de unidad presupuestaria tan amplio como ha configurado la Constitución, no es en cierto modo algo un poco meter en un mismo saco conceptos heterogéneos, porque una cosa es la administración que funciona con arreglo a principios presupuestarios, y otra cosa son estas sociedades, repito, que no se ajustan estrictamente a presupuestos, sino que llevan una contabilidad, si bien con características especiales, que se parece más quizá a entidades privadas. ¿Quieres decir alguna cosa, o pasamos a otro tema? Sí, quería puntualizar algún tema de los que acabas de exponer, uno que acabas de exponer, y exponer otro mismo.

Respecto de uno, pues no tenemos por qué tener criterios absolutamente convergentes sobre los temas. De modo que, por ejemplo, yo difiero de tu opinión de que la Constitución está ahí,

se supone que es conocida por todos, y que por todos debe ser acatada, y que esos principios no tienen por qué ser trasladados a las leyes, puesto que las leyes se ajustarán a ellas. Bien, eso es absolutamente cierto, pero pienso que, por razones prácticas de aplicación de las leyes, no es malo que los principios de la Constitución se recojan también en la ley, porque aquí, así, el que tenga que utilizar la ley, sea una ley administrativa, sea una ley tributaria, sea una ley laboral, el que tenga que utilizar una ley, y lea sólo la ley, si además allí está el principio constitucional, o se acomoda al principio constitucional, pues difícilmente incurrirá, o menos fácilmente incurrirá, en lesión del principio constitucional, y posiblemente habría menos recursos de esos de los que el otro día se quejaba el presidente del Tribunal Constitucional de que tiene pendiente no sé cuántos recursos de amparo y no sé cuántos recursos de anticonstitucionalidad, y pienso que muchos de ellos es posible porque a nivel de muchos juzgados, o de muchos actores, pues aplican una ley que está redactada antes que la Constitución, y no ha tenido en cuenta el principio de la Constitución, porque además tengamos en cuenta también que los principios constitucionales, por ser principios constitucionales, son fruto de una transacción de las fuerzas políticas vigentes en aquel instante, en el año 78, y a veces tienen doble y triple lectura, o sea, muchas veces no es fácil determinar cuál es el alcance total y absoluto aplicable a una determinada rama del derecho, o a un conflicto entre particulares, o entre la administración y los particulares, de ese principio concreto.

Entonces, si hay una ley que delimita esa aplicación, y el Legislador así lo hace, creemos que hemos avanzado algo, aunque esa ley pudiera ser anticonstitucional, o sea, a mí el que una ley me explique un principio constitucional no me quiere decir que me obligue, esa ley puede ser anticonstitucional, y de hecho se han producido ya algunos supuestos. Sobre eso estoy de acuerdo también en que efectivamente el artículo 48 que define el presupuesto, pues lo ha ampliado notablemente por estas exigencias, y ha desvirtuado un poco la estética del precepto, en frase muy afortunada que tienes. Y yo ahora quería fijarme también, vamos a ver si lo encuentro, en un precepto que viene casi inmediatamente después, pero que en este momento no lo encuentro.

Ah, sí, aquí lo tengo, aquí lo tengo, algo que no sé si estaba antes, porque el experto en Derecho Presupuestario eres tú, Carlos, que para algo has escrito un libro, los demás somos alumnos en esta materia, entonces el experto eres tú, y entonces estoy viendo que el artículo 48.2, no sé si figuraba en el texto anterior, si quieres comprobarlo, dice lo siguiente, en los presupuestos generales del Estado se consignará de forma ordenada y sistemática el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Bueno, esto es una consecuencia de la Constitución, así lo exige, precisamente son los llamados gastos fiscales. Gastos fiscales, pero yo pienso, bueno, efectivamente es una consecuencia de la Constitución, pero tú crees que esto es fácil hacerlo? No, debe ser muy difícil hacerlo, y supongo que las cifras que se configuran en el presupuesto son unas aproximaciones, unas estimaciones con ciertos márgenes de error.

Con mucho márgenes de error. Yo quisiera, porque el tiempo se nos está acabando ya, hacer alusión a un aspecto importante de la nueva ley, que en realidad proviene, como otras muchas

de estas modificaciones, de leyes de presupuesto anterior, esta concretamente de la última, de la todavía vigente de 1968, que es una reforma muy importante de la regulación de la deuda pública. Lo primero que llama la atención en esta nueva regulación es la desaparición de la viejísima y tradicional distinción entre deuda del Estado y deuda del tesoro, deuda a largo plazo y deuda a corto plazo.

Con esta desaparición realmente no se hace más que recoger lo que la realidad ya había impuesto, y es que la deuda a corto plazo, la que llevaba precisamente la denominación por antonomasia del tesoro, los pagarés del tesoro, de hecho no se dedicaban a las necesidades estrictas de tesorería, sino que se destinaban realmente a gastos a largo plazo, a inversiones a largo plazo. El destino indistinto de la deuda a corto y a largo aparece ya incluso recogido de manera expresa en la propia ley, en el artículo 101, donde se dice, en su apartado noveno, que el producto de la deuda pública tendrá como destino genérico financiar los gastos previstos en los presupuestos del Estado o del respectivo organismo autónomo, etc. Es decir, que cualquiera que sea la clase de deuda pública se destina de manera indistinta a cualesquiera gastos públicos.

Es importante también, otra cosa interesante, es que en esta ley de presupuestos se autorizó nuevamente al gobierno para regular una figura muy interesante, muy importante en los mercados financieros, que es las llamadas anotaciones en cuenta. Va a ser esta probablemente la forma de representación futura, no solamente de la deuda pública, sino probablemente también de otras muchas emisiones, incluso privadas. Estas anotaciones en cuenta de la deuda pública, es decir, la deuda pública no tendrá una materialización en un título físico, sino que será una simple inscripción o apunte en una cuenta.

Esta nueva figura, digo, nos conecta también con otra ley muy reciente, importante, que es la ley del mercado de valores. La ley 24 de 1988, de 28 de julio, uno de cuyos mercados fundamentales, como es natural, es precisamente el mercado de la deuda pública. Y ahí hay también, en esta nueva ley, una regulación de esta figura.

Creo que nos queda, bueno, nos quedan muchas cosas por decir, pero el tiempo ya se nos está acabando. Le cedo la palabra ya para que se despida de ustedes. Yo lo hago ya, en este momento, al profesor López Berenguer.

Bien, gracias a aquellos que nos hayan prestado atención. Saben que nos tienen a su disposición, como he dicho antes, para cualquier sugerencia sobre tema que puedan decir, y quedan muchos temas por hablar, pero no nos da tiempo a ello, de modo que hasta otra nueva ocasión. Sí quería decir, antes de cerrar, definitivamente, una cosa importante, y es que, aunque hayamos comentado hoy una novedad legislativa que afecta a algunos de los textos que ustedes manejan, quiero tranquilizar a los alumnos que nos estén escuchando, en el sentido de que no pretendemos que se pongan continuamente al día, incluso a los expertos les es difícil, no se inquieten por el hecho de estas modificaciones, ¿verdad? El que las conozca y se interese por ellas bien está, pero, como ustedes saben, en los exámenes no descendemos a

este grado de detalle, de manera que estudiando los manuales que se les recomiendan, o cualesquiera otros, pueden perfectamente hacer frente a estas pruebas.

Nada más y buenas noches. Buenas noches.