

DR 20 33

Hacienda Pública 2 relativo a los gastos plurianuales día de grabación 8 de octubre y dimisión 22 del mismo mes. Se ha elegido el tema de los gastos plurianuales porque aunque en las unidades didácticas aparece el tema tratado necesariamente no lo ha sido con la extensión que permita al alumno captar efectivamente el problema que vamos a desarrollar. Sabido es que el presupuesto de gastos públicos no siempre puede ejecutarse de tal modo que la realidad se fraccione en el tiempo con la misma rigidez con que se fraccionan la propia vigencia del presupuesto y por consiguiente los créditos para gastos públicos.

De aquí que sea necesario ir ajustando la actividad económica o la actividad real a los periodos presupuestarios que son de naturaleza financiera y que por ello presenta importantes problemas. Problemas que siempre han existido por lo cual hay una literatura abundante sobre esta cuestión pero que se han agravado como consecuencia de la actividad inversora del sector público y de tantas otras intervenciones económicas que el estado de nuestros días ha de realizar en el sector público y privado llevando consigo por consiguiente una serie de desembolsos, una serie de inversiones que no pueden fraccionarse dentro de la rigidez del año natural. De aquí que ese llamado principio presupuestario de temporalidad o de anualidad sea necesario excepcionarlo en la medida que se considera un principio clásico pero que hoy necesita, como vengo diciendo, de unos acoplamientos o de unos ajustes que permitan a la hacienda pública cumplir los fines que el propio estado le ha señalado.

En primer lugar tenemos que partir de que todo remanente de crédito, es decir, aquella parte del crédito presupuestario que para determinados gastos contiene el presupuesto que no haya sido objeto de una afectación al cumplimiento de una obligación ya reconocida o ya liquidada debe de anularse. Ese es el principio general que está de acuerdo con la doctrina clásica en materia presupuestaria y que se sigue respetando con las excepciones de que me voy a ocupar. En primer lugar, y dicho sea de pasada, los remanentes de créditos que se pueden revalidar son aquellos que se incorporan al crédito del presupuesto siguiente por razones excepcionales, es decir, se ha realizado alguna obligación, está pendiente del cumplimiento de algunas formalidades y esos créditos sobrantes que proceden pues muchas veces de la propia recaudación de los ingresos que se han quedado afectados de determinadas operaciones como pueden ser enajenaciones de bienes del estado o incluso la estipulación de créditos con el exterior para inversiones públicas dan lugar a esto que llamamos remanentes de créditos que se incorporan al ejercicio siguiente.

Por eso muchas veces leemos incluso en la prensa la perplejidad que suscita el que nada más aprobar un presupuesto por unas determinadas cifras resulte que el día 2 de enero ya se ha aumentado como consecuencia de esta incorporación de remanentes del ejercicio inmediato anterior. Entrando ya en el tema que nos va a ocupar esta intervención que son los gastos plurianuales corresponde decir que son los que se van a realizar en un periodo superior al de vigencia de los respectivos presupuestos generales del estado. Esta primera aproximación al

tema es pura consecuencia de la denominación que estamos empleando.

Naturalmente la actividad inversora del estado obliga a buscar soluciones legales que si bien incumple ese principio o postulado presupuestario de anualidad o temporalidad al que antes he hecho referencia tiene que dar necesariamente satisfacción al cumplimiento de programas de gastos e inversiones públicos que unas veces son de carácter general otras veces son sectorial pero que un estado moderno tiene irremisiblemente que cumplir y lógico es por lo tanto que la función presupuestaria se ponga al servicio de estos objetivos que se consideran ineludibles. La solución que prevé la ley general presupuestaria del año 1977 es partir de un principio general que la autorización o realización de los gastos de carácter plurianual han de subordinarse al crédito presupuestario disponible en cada ejercicio. Es decir que sin perjuicio de que estemos entrando en una materia que viene a exceptuar el principio clásico de anualidad presupuestaria si se mantiene en este sentido el artículo 60 de la ley general presupuestaria cuando repite que los créditos autorizados en el estado de gastos de los presupuestos tienen carácter limitativo y por tanto no podrán adquirirse compromisos de gastos por cuantía superior a su importe siendo nulos de pleno derecho esta es la amenaza de la propia ley los actos administrativos e incluso las disposiciones generales con rango inferior a la ley que infrinjan la expresada norma sin perjuicio de las responsabilidades que haya lugar fundamentalmente respecto de los funcionarios que hayan dado lugar a esta extra limitación ahora bien una vez que se acepta que la autorización o realización de los gastos de carácter plurianual sea de subordinar al crédito es necesario entrar y esto no lo van a encontrar ustedes en las unidades didácticas y de aquí que en esta conferencia, en esta charla tratemos de ampliar el tema para una mejor conversión del mismo la propia ley general tributaria, insisto permite adquirir compromisos por gastos que hayan de extenderse a ejercicios posteriores a aquel en que se autorice pero exige dos condiciones una, que su ejecución se inicie en el propio ejercicio en que el compromiso se va a adquirir y segundo que se encuentre en alguno de los casos que a continuación voy a enumerar uno, es el de las inversiones y transferencias de capital no es necesaria mayor explicación porque estamos precisamente en un caso de inversión de capital que es la que precisamente plantea fundamentalmente el problema de que estamos examinando otro segundo supuesto que permite la ley es el de contratos de suministro de asistencia técnica y científica e incluso de arrendamiento de equipos siempre que no puedan ser estipulados o resulten antieconómicos por plazo de un año es decir que en estos casos la hacienda pública queda autorizada a plantear como un gasto plurianual un contrato que por su propia naturaleza es un contrato temporal y podría ajustarse al año pero se considera que ya sea porque la otra parte contratante exige que el plazo de estipulación sea superior a un año o ya sea porque resulte antieconómico para el propio Estado otro supuesto es el de arrendamiento de bienes inmuebles y por qué porque como es bien sabido la ley de arrendamientos urbanos en determinadas ocasiones permite y exige el que haya una reconducción de la propia vigencia del contrato por más de un año lógico es por lo tanto que la disciplina presupuestaria se ajuste a esta exigencia de una ley privada la de arrendamientos urbanos así mismo aquellas gargas financieras de las deudas del Estado que por su propia naturaleza pues exigen compromisos de gastos públicos por plazo superior a un año no

obstante todo esto como podría suceder que a la hora de autorizar y de disponer un gasto se llegase a hipotecar los créditos presupuestarios de ejercicios futuros la ley general presupuestaria sale al paso de este posible comportamiento del titular de estas facultades ministeriales y exige que los gastos de carácter plurianual nunca podrán exceder de cuatro ejercicios tenemos ahí un tope temporal pero después hay un tope cuantitativo diciendo que incluso en estos casos en los ejercicios futuros no podrán exceder de una cantidad que resulte de aplicar al correspondiente crédito unos porcentajes de los cuales no voy a hacer nada más que mera mención el 70% para el primer ejercicio, el 60% para el segundo y el 50% para el tercero y cuarto con esto se trata de evitar la decisión sobre el gasto público en un determinado año aunque este sea plurianual no llegue al extremo de agotar la disponibilidad de los créditos de ejercicios futuros naturalmente al gobierno se le autoriza para modificar estos porcentajes incluso el número de anualidades pero tienen que ser supuestos especialmente justificados y ya en trámite de ejecución hay que tener en cuenta como la ley general presupuestaria preocupada por la confusión que puede derivar de estos compromisos adquiridos pretéritamente respecto a la ejecución del presupuesto exige adecuada e independiente contabilización naturalmente al margen de estos gastos plurianuales que como digo tienen el tope de los cuatro años y que al mismo tiempo no deben de pasar de unos determinados porcentajes respecto de los créditos que los presupuestos futuros tengan que consignar en el correspondiente estado de gastos y que esto me lleva a una reflexión más y es que en ocasiones cuando se estima que no hay una reducción drástica de los créditos presupuestarios como está aconteciendo en la actualidad que se recrimina a quien elabora los presupuestos fundamentalmente el Ministerio de Hacienda de que no llegue a una reducción sustancial de determinados créditos hay que tener en cuenta por ejemplo que la propia política de inversiones públicas obliga a acudir a los gastos plurianuales y estos gastos plurianuales están en buena medida están cercenando la disponibilidad de créditos futuros pero al mismo tiempo al que concede el presupuesto le está obligando a consignar unas cantidades que no pueden por lo tanto reducirse puesto que son compromisos adquiridos por la Administración Pública y de las cuales tiene que llevar a su cumplimiento y ya para terminar sólo quiero insistir en que el régimen jurídico que acabamos de explicar relativo a los gastos plurianuales viene a ser una excepción dentro de toda la disciplina presupuestaria que nos ha establecido la ley general presupuestaria en el sentido de que hay que considerar de relativa aplicación el artículo 60 que establece el carácter limitativo de los créditos el artículo 62 que nos habla de la anulación de pleno derecho de los créditos o remanentes de créditos, los créditos sobrantes y el artículo 73 cuando exige que las obligaciones adquiridas deben de realizarse dentro del mismo año para que puedan ser imputados el ejercicio presupuestario.