

III. Otras disposiciones

CORTES GENERALES

I. Exposición de motivos

15077 RESOLUCION de 27 de abril de 1994, del Presidente del Congreso de los Diputados, por la que se dispone la publicación de la Resolución aprobada por la Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 7 de abril de 1994, en relación con la Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre la aplicación de los principios generales presupuestarios en las modificaciones de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado e informe de Fiscalización del Tribunal de Cuentas sobre esta Moción.

La Comisión Mixta para las Relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su sesión del día 7 de abril de 1994, a la vista de los comentarios, consideraciones y recomendaciones formuladas por ese Alto Tribunal en la Moción derivada de la actividad fiscalizadora sobre la aplicación de los principios generales presupuestarios en las modificaciones de los créditos de los Presupuestos Generales del Estado,

ACUERDA

Se requiere al Gobierno para que adopte las siguientes medidas:

1. Que se presente a las Cámaras en el más breve plazo posible un nuevo proyecto de Legislación General Presupuestaria que regule adecuadamente la actuación administrativa en la elaboración del presupuesto y la ejecución del gasto.
2. Que el ámbito de los créditos ampliables quede limitado a aquellas obligaciones de la administración que son «ex lege» ya sea como consecuencia de la propia Ley de Presupuestos, o de leyes sustantivas, y que, por tanto pueden nacer aunque no exista cobertura presupuestaria previa. Deberá evitarse que sean incluidos en el anexo correspondiente, créditos que no cumplen esta condición.
3. Que en relación con las incorporaciones de créditos se exija la justificación de las razones que aleguen los centros gestores.
4. Que en los expedientes de transferencias se controle que no se disminuyan los créditos que sean necesarios para atender el cumplimiento de obligaciones o gastos preexistentes o que deriven de normas legales.
5. Se adecue la estructura de las cuentas de liquidación del presupuesto de organismos autónomos que deben ser rendidas al Tribunal de Cuentas de manera que reflejen el gasto presupuestario a nivel de crédito vinculante.
6. Se efectúe una presupuestación rigurosa que comprenda la totalidad de los gastos e ingresos previstos sin que el carácter ampliable de determinadas partidas o la posibilidad de incorporación se utilice en ningún caso para eludir esta exigencia constitucional. Las modificaciones presupuestarias deben limitarse a reflejar los gastos derivados de necesidades nuevas o imprevistas.
7. Se evite, en la medida de lo posible, las excepciones a la Ley General Presupuestaria a través de las leyes anuales de presupuestos.

Palacio del Congreso de los Diputados, 7 de abril de 1994.—El Presidente, Néstor Padrón Delgado.—El Secretario primero, Diego Jordano Salinas.

El Pleno del Tribunal de Cuentas, en ejercicio de la facultad que le confieren los artículos 12 y 14 de la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo (LOTcu), y 28.6 de la Ley 7/1988, de 5 de abril, de Funcionamiento de este Tribunal (LFTCu) ha aprobado en su sesión del día 21 de diciembre de 1993 y tiene el honor de elevar a las Cortes Generales la siguiente

MOCION

Proponiendo los criterios y medidas, a su juicio, necesarias para que los Presupuestos Generales del Estado cumplan su misión constitucional como expresión del equilibrio entre los poderes de Estado, como fiable vehículo informativo del plan financiero anual del sector público estatal y como medio de control del gasto público.

En la gestión del gasto público y, consiguientemente, en la elaboración, aprobación y ejecución de los Presupuestos Generales del Estado, confluyen una diversidad de principios constitucionales: equidad, eficiencia y economía (artículo 31.2 C.E.), legalidad (artículos 9 y 133.4) y control (artículos 134 y 136).

Sobre el Tribunal de Cuentas, por razón de su misión constitucional, recae el deber de velar por que la actividad financiera del sector público se adecue a dichos principios y para ello, de conformidad con su Ley Orgánica, ha de atender «a la observancia de la Constitución y de las leyes reguladoras de los ingresos y gastos» y a la «racionalidad en la ejecución del gasto basada en criterios de eficiencia y economía» (art. 13).

En cumplimiento de dicho mandato, en los últimos años, con motivo de la fiscalización de las modificaciones presupuestarias, tarea que le viene impuesta por los artículos 11 de la LOTcu y 42 y 43 de la LFTCu, ha formulado advertencias y recomendaciones, bien que referidas a ejercicios concretos, de las que se han hecho eco reiteradamente las Resoluciones de la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas aprobadas por los Plenos del Congreso y del Senado.

Paralelamente a esta actividad de control, sobre la gestión presupuestaria han incidido en los últimos años un cúmulo de circunstancias de extraordinaria importancia. El Tribunal Constitucional ha elaborado una segura doctrina sobre la naturaleza y especificidad de la Ley de Presupuestos; se ha culminado el proceso de transición de una legalidad preconstitucional, a unas leyes posconstitucionales, lo que permitirá una mayor estabilidad legislativa y acometer el desarrollo reglamentario del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria (TRLGP); y, finalmente, ha quedado definido un nuevo modelo de Hacienda Pública a partir de un proceso de transferencias en favor, por una parte, de las Comunidades Autónomas, dotadas de autonomía financiera y, por otra, de una instancia supranacional, la Comunidad Europea.

A la vista de esta situación, el Tribunal de Cuentas estima llegado el momento de elevar una Moción a las Cortes Generales proponiendo los criterios y medidas que, a la luz de los principios presupuestarios consagrados en la Constitución y en la Ley General Presupuestaria y a la vista de los resultados de las fiscalizaciones realizadas, considera necesarios o convenientes a los fines indicados.

II. Resultados de la actividad fiscalizadora desarrollada en el ámbito presupuestario estatal

Para contrastar la realidad administrativa con las exigencias de los principios presupuestarios, se hace preciso volver sobre la situación puesta de manifiesto en los informes anuales de los últimos ejercicios.

El total de las modificaciones presupuestarias ha representado en los años 1988/91 una media del 23 por 100 de los créditos iniciales de los Presupuestos Generales del Estado. En términos absolutos su importe ha oscilado de 2,7 a 3,1 billones de pesetas anuales. Deducidas de estas cifras las modificaciones en los créditos para atender amortizaciones no presupuestadas de la Deuda Pública —las cuales cuentan con el respaldo del artículo 135 de la Constitución y pueden resultar ineludibles para aprovechar las coyunturas favorables de los mercados financieros— la media citada es del 10 por 100 y las cifras absolutas oscilan entre 0,92 y 1,8 billones anuales. Los programas que han sufrido alteración se sitúan en torno al 90 por 100 y la media de expedientes tramitados ronda los 1.700 por año.

La mayor parte de estas modificaciones son aprobadas mediante acuerdos de la Administración no llegando las aprobadas por norma de rango legal (Ley o Real Decreto-ley) al 2 por 100 del total modificado o al 6 por 100 si se excluyen las modificaciones de la Sección 06 «Deuda Pública».

Como cuestión previa han de señalarse dos obstáculos con los que se ha encontrado el Tribunal de Cuentas en el desarrollo de sus funciones que, pese a sus advertencias, no han sido aún salvados.

En primer lugar, el título II «De los Presupuestos» del TRLGP no ha sido todavía objeto de desarrollo reglamentario, pese a que existen aspectos necesitados de clarificación reglamentaria, como se pondrá de manifiesto a través de esta Moción, y a que en tres de sus preceptos (artículos 66, 71 y 72) relativos a ampliaciones de crédito, generaciones por ingresos

y reposiciones por reintegro de pagos, se encomienda a los reglamentos el establecimiento de las condiciones a las que han de ajustarse las respectivas modificaciones. Ante la ausencia de desarrollo reglamentario del TRLGP se hace preciso recurrir a disposiciones de diverso rango, incompletas y dispersas, algunas de fecha muy anterior a la Ley General Presupuestaria, que ni resultan adecuadas a la situación ni responden a criterios coherentes con la propia finalidad y espíritu de la Ley.

El segundo de los obstáculos mencionados es el relativo a la insuficiencia de la información contable. En las cuentas rendidas al Tribunal, la ejecución del Presupuesto viene desagregada en el Estado a nivel de conceptos y en los organismos autónomos a nivel de artículos. No obstante, los créditos presupuestarios, entendiendo por tales la partida presupuestaria vinculante, se pueden definir, a tenor de la legislación presupuestaria vigente, a nivel de artículos, conceptos o subconceptos. Al no existir adecuación entre la información contable y los niveles de vinculación, aquella resulta insuficiente para comprobar el cumplimiento de algunos condicionantes legales.

Los principales resultados obtenidos en la fiscalización de los expedientes de modificación y en el examen de las cuentas de liquidación presupuestaria se exponen a continuación.

a) Ampliaciones de crédito.—La ampliación de crédito supone, según el artículo 66 TRLGP, una facultad de la Administración para incrementar la cuantía de las dotaciones presupuestarias en determinadas circunstancias.

Es la figura de más frecuente empleo y también la que mayores excepciones comporta a los caracteres propios de la institución presupuestaria. Su importancia, tanto absoluta como relativa, es el aspecto que primero llama la atención. El 81 por 100 del importe de las modificaciones aprobadas en los últimos ejercicios se ha instrumentado mediante operaciones de ampliación, la mayor parte de las cuales se producen tradicionalmente en los créditos para pago de obligaciones derivadas de la amortización de la deuda pública si bien, aún prescindiendo de éstas, la ampliación sigue siendo la figura de mayor uso (58 por 100).

Como principales problemas detectados en su fiscalización cabe señalar:

No se ha establecido por vía reglamentaria ningún requisito para la ampliación, en contra de lo previsto en el artículo 66 TRLGP.

Obligaciones por importes elevados nacidas en el ejercicio quedan pendientes de contabilización para el siguiente en lugar de ampliar el crédito en la medida necesaria para contraerlas en cuentas. En otras ocasiones, por el contrario, no se emplea la totalidad del crédito ampliado, con lo que se generan remanentes que se anulan al final del ejercicio.

Se dan casos en que las obligaciones derivan de preceptos incluidos en el propio articulado de la Ley de Presupuestos Generales del Estado o proceden de compromisos adquiridos o gastos realizados en ejercicios anteriores, con lo que difícilmente pueden calificarse de imprevisibles.

Dentro del elenco de créditos ampliables los hay que se reiteran año tras año en cuantías siempre importantes. A veces amparan gastos discrecionales y voluntarios de la Administración.

b) Transferencias de crédito.—Es la figura en que más clara manifestación ha tenido la flexibilidad que se ha introducido en materia de modificaciones presupuestarias en los últimos años. Al compensarse altas con bajas en distintas aplicaciones no afectan al importe global de los créditos; no obstante, el número de expedientes tramitados en los últimos años se acerca al 50 por 100 del total. Las restricciones a su empleo se han ordenado a mantener un mínimo de disciplina financiera, impidiendo sucesivos incrementos y disminuciones de crédito en una misma partida.

Dichas restricciones, en la práctica, resultan más teóricas que reales por sus excepciones en las leyes presupuestarias anuales y, en particular, por la recogida en el artículo 70.2 TRLGP, según el cual, las limitaciones en él establecidas no afectan a las transferencias que se refieran al programa de imprevistos y funciones no clasificadas, con lo que todos los créditos resultan transferibles, bien directamente, bien indirectamente a través de este programa de la Sección 31.

El cambio en la presupuestación que ha tenido lugar en los últimos años justifica en un plano teórico una especial flexibilidad en el empleo de la transferencia. La importancia que en un presupuesto de medios cobra la asignación económica del gasto, se desplaza, en uno por programas, hacia los objetivos perseguidos, siendo secundaria la clasificación económica. No obstante, los acuerdos relativos a modificaciones de crédito no siempre tienen su justificación en la consecución de los objetivos presupuestarios, siendo de destacar que, en numerosos casos, las transferencias afectan no sólo a la naturaleza económica del gasto sino también a los propios programas.

La transferencia es la única figura modificativa en que se produce disminución en los créditos. Ello puede dar lugar a conflictos entre leyes sustantivas que imponen determinadas obligaciones o deberes a la Administración, y las leyes presupuestarias que no tienen en cuenta, al regular las transferencias, las limitaciones derivadas de dichas obligaciones o deberes. En este sentido se ha observado que amparándose en la habilitación legal para acordar estas modificaciones se han cercenado indirectamente expectativas o derechos consagrados en leyes sustantivas para cuya efectividad resultaban necesarios los créditos.

También por esta vía, determinadas funciones no estrictamente presupuestarias, que en el ordenamiento administrativo se reservan a la Ley de Presupuestos, quedan de hecho en manos de la Administración, con una discrecionalidad tan amplia como la que ésta tiene en el empleo de esta figura. Así ocurre con la determinación de las plantillas de los diferentes Cuerpos y Escalas del personal que, según la Ley 30/1984, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, serán las que resulten de los créditos establecidos en la Ley de Presupuestos, y con el complemento de productividad, cuya cuantía corresponde determinar a la Ley de Presupuestos, pero que en la práctica no conoce límite concreto por las facultades de transferencia presupuestaria.

c) Incorporaciones.—Cuantitativamente es la segunda figura en importancia, representando una media del 12 por 100 del importe de las modificaciones de los últimos ejercicios. La posibilidad de efectuar incorporaciones de remanentes de crédito de un ejercicio al siguiente en determinados supuestos viene establecida en el artículo 73 TRLGP. Entre dichos supuestos se incluyen los créditos extraordinarios, suplementos o transferencias que autorizados en el último mes del ejercicio no hayan podido utilizarse en el mismo, así como los compromisos de gasto contraídos antes del último mes que no hayan podido realizarse.

La Ley exige la existencia de causas justificadas para la no utilización del crédito a incorporar, dentro del año de su vigencia, lo que es lógico habida cuenta de que la incorporación supone una excepción del principio presupuestario de anualidad. En la práctica se olvida frecuentemente la expresada exigencia. Al aprobarse a veces en los últimos días del año las modificaciones presupuestarias o los compromisos de gasto en que se fundamentan ulteriores incorporaciones, no hay tiempo suficiente para aplicar los créditos, lo que convierte de hecho esta figura en un mecanismo de prolongación de la vigencia temporal del presupuesto. En otros casos los créditos se incorporan para atender gastos ya realizados, amparándose en su no contabilización, pese a que la Ley se refiere a compromisos que no hayan podido realizarse.

Un tercer supuesto de incorporación previsto en la Ley es el de los remanentes de crédito de operaciones de capital, cuyo análisis no plantea problemas de legalidad habida cuenta de la amplitud con que se configuran las facultades para acordarlas, si bien pone de manifiesto la existencia de demoras reiteradas en la ejecución de las inversiones, que dan lugar a sucesivos remanentes e incorporaciones.

Finalmente hay que señalar que no están claramente delimitadas las competencias para acordar la incorporación de aquellos remanentes en que concurre la doble condición de derivar de compromisos de gasto (competencias de los Jefes de los Departamentos) y de operaciones de capital (competencia del Ministro de Economía y Hacienda), y que de hecho se vienen atribuyendo, en exclusiva, a este último.

d) Generación de crédito.—Esta figura, de escasa importancia cuantitativa (no llega al 2 por 100 del importe total), presenta no obstante problemas graves en su aplicación, que han dado lugar a que las Resoluciones de los Plenos del Congreso y del Senado sobre la Cuenta General del Estado se ocupen frecuentemente de ella.

Como se ha señalado en los informes anuales, son de destacar las siguientes circunstancias:

No existen previsiones reglamentarias sobre la correlación que debiera existir entre las aplicaciones presupuestarias en que se habilitan los créditos y los correspondientes ingresos, así como entre los Centros gestores de los gastos a financiar y de los ingresos liquidados. Ello impide, entre otros efectos, que se fomente la obtención por los gestores interesados de financiación para determinados fines, pese a que ésta es la razón histórica que dio origen al nacimiento de la figura, restando racionalidad a su uso.

Del examen comparativo entre las previsiones y la recaudación en los distintos conceptos del estado de ingresos se desprende que la generación se autoriza sin consideración a que el importe recaudado supere al presupuestado, pese a que, en rigor, sólo tiene justificación generar crédito cuando se obtienen ingresos no previstos o por importe superior a las previsiones. Los derechos previstos presupuestariamente están destinados a financiar los gastos inicialmente presupuestados.

e) Reposición de crédito.—Según el artículo 72 TRLGP los ingresos obtenidos por reintegro de pagos indebidos con cargo a créditos presupuestarios pueden dar lugar a la reposición de estos últimos.

La reposición más que una modificación presupuestaria es una operación contable de rectificación llamada a restablecer el crédito concedido, indebidamente disminuido, que en la Administración General del Estado se instrumenta a través del presupuesto de ingresos con el paralelo incremento del crédito consumido. Por ello no parece acertada la existencia de una previsión inicial de ingresos por reintegros de pagos indebidos, que también resulta incompatible, como en el caso de la generación y por igual razón, con la operación de reposición del crédito en la medida en que la recaudación no supere a las previsiones.

f) Financiación de las modificaciones presupuestarias.—Las Leyes de Presupuestos Generales del Estado no se limitan a aprobar los créditos necesarios para la ejecución de los programas de gasto sino que también expresan los recursos con los que se han de financiar dichos créditos, es decir, los derechos económicos que se prevé liquidar en el ejercicio y, en el caso de ser estos insuficientes, el incremento del endeudamiento público autorizado para cubrir la diferencia.

Sin embargo, este equilibrio financiero de partida, conocido y aprobado por las Cortes Generales, queda oculto y puede verse eludido a través de los aumentos de los créditos iniciales acordados por la Administración cuando no se especifica su forma de financiación. Así sucede en las incorporaciones y ampliaciones de crédito de la Administración General del Estado, cuya aprobación, contrariamente a lo que ocurre en otras figuras modificativas, se hace sin indicación de los recursos con los que van a ser financiados, sin duda, por no exigirlo expresamente el ordenamiento presupuestario, a pesar de que sería muy conveniente tal exigencia.

En el caso de las incorporaciones, este proceder encontraría justificación si los Presupuestos del ejercicio o de los ejercicios anteriores presentaran excedentes de financiación no aplicados, en cuantía suficiente para financiar los créditos incorporados. Esta condición, sin embargo, no se cumple generalmente, como es notorio.

Por lo que respecta a las ampliaciones de créditos, exceptuadas aquéllas que tienen su causa y límite cuantitativo en ingresos afectados, no hay justificación alguna para que no consten expresamente los recursos con los que van a financiarse.

En el ámbito de los organismos autónomos no se presenta el problema señalado pues toda modificación en su Presupuesto de gastos va acompañada de la oportuna previsión sobre financiación. No obstante, se observa una cierta confusión en el empleo de los conceptos de remanente de tesorería y fondo de maniobra y en su manejo como fuente de financiación de las modificaciones. Los mayores ingresos del propio ejercicio se consideran a veces como partidas integrantes de aquéllos cuando son recursos específicos con identidad presupuestaria. Las modificaciones en aumento de los créditos únicamente pueden considerarse financiables con aplicación de fondo de maniobra o remanente de tesorería cuando, según las cuentas del ejercicio precedente, resulten superiores a los previstos en el presupuesto inicial.

g) Otros resultados con relevancia presupuestaria.—Los Informes Anuales del Tribunal de Cuentas vienen poniendo de manifiesto de forma reiterada que un montante considerable de gastos se imputan presupuestariamente en ejercicios ulteriores al de su ejecución. El problema se ha agravado a partir del ejercicio 1990 en virtud de la interpretación dada por la Administración a la limitación global al reconocimiento de obligaciones establecida por las Leyes de Presupuestos. Dicha limitación, orientada a la contención del gasto público, en la práctica ha dado lugar, en no pocas ocasiones, a que se deje de contraer en cuentas el exceso de obligaciones generadas en el ejercicio sobre la cifra global autorizada, desplazándose a ejercicios posteriores su imputación presupuestaria, con el consiguiente deterioro del rigor de la información contable y pérdida del significado de las modificaciones presupuestarias al no venir determinadas en estos casos por las desviaciones en los gastos.

Importantes partidas de gasto se contabilizan extrapresupuestariamente y permanecen en esta situación, a veces durante años, en tanto otras carentes de cobertura presupuestaria ni siquiera llegan a contabilizarse extrapresupuestariamente en el año de su realización.

Por otra parte, la fecha límite de entrada de documentos en las Oficinas contables, a efectos del cierre del ejercicio, se establece sin dejar el tiempo necesario para que gastos realizados en el año natural se reconozcan por los Centros gestores y registren por las Oficinas de Contabilidad con imputación al año de su realización, de conformidad con el artículo 63.1 del TRLGP, lo cual se traduce en una información deficiente sobre el presupuesto ejecutado y da lugar a injustificadas operaciones de incorporación.

Por último, resta hacer una referencia a las denominadas operaciones comerciales de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo. Estos organismos están sujetos a un régimen presupuestario mixto. De una parte, a un presupuesto limitativo similar al del Estado y, de otra, a un presupuesto no limitativo, de caracteres análogos al de explotación y capital de las sociedades estatales, en el que se integran las operaciones propias de su actividad. Este doble carácter requiere unas normas de delimitación de los gastos sujetos a uno u otro régimen presupuestario. Sin embargo, existe una gran indefinición al respecto lo que ha dado lugar a que no se apliquen criterios homogéneos y se extienda la flexibilidad propia de las operaciones comerciales a otras que no lo son.

III. Consideraciones sobre la situación descrita a la luz de los principios presupuestarios aplicables

La realidad de un sector público estatal de dimensiones y características muy distintas a las que presentaba en otras épocas y la nueva configuración de los Presupuestos Generales del Estado, en los que se incluyen todos los gastos e ingresos de dicho sector y no sólo los del Estado, ha dado lugar a una reformulación de los principios presupuestarios clásicos que hoy están dotados por la Constitución y la Ley General Presupuestaria de un alcance muy distinto al que tuvieron, aunque no por ello han de perder virtualidad sobre la actividad financiera. La situación expuesta en el apartado precedente permite afirmar, no obstante, que esta virtualidad ha quedado reducida más allá de lo que debiera.

La Constitución Española regula en su artículo 134 el Presupuesto, distribuyendo entre las Cortes Generales y el Gobierno las competencias presupuestarias, de tal manera que es necesario el concurso de ambos poderes del Estado para que los Presupuestos Generales del Estado lleguen a ser aprobados (principio de competencia).

En este contexto, las facultades de modificar los créditos aprobados que se otorgan a la Administración, si bien exigidas por la eficacia de la gestión, deben ejercitarse de manera que en todo caso se salvaguarde la prerrogativa del Legislativo. Los gastos e ingresos previstos han de integrarse en el Presupuesto inicial para su aprobación parlamentaria. Sólo la existencia de cambios en las necesidades iniciales o el nacimiento de necesidades nuevas a lo largo del ejercicio justifican las modificaciones al Presupuesto.

Todas las formas de modificación, excepto los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que se aprueban por Ley, pueden afectar al principio de competencia si habilitan créditos para gastos que por ser previsibles, pueden ser objeto de conocimiento y por tanto de «examen, enmienda y aprobación por las Cortes Generales» o si, a través de ellas, se viene a configurar un Presupuesto definitivo sustancialmente distinto al aprobado, lo que, en caso de ser necesario, sólo debiera hacerse mediante norma de rango legal.

Más atrás se han expuesto situaciones en que se procede con olvido de esta exigencia (impredictibilidad) en la tramitación administrativa, la cual, de otra parte, no viene formulada como condición expresa ni en la Ley ni en los Reglamentos, como sería deseable, si bien deriva de la configuración constitucional de la institución presupuestaria.

Establece la C.E. en su artículo 134.2 que los Presupuestos Generales del Estado tendrán carácter anual (principio de temporalidad). Configurado nuestro Presupuesto como un presupuesto de competencia o jurídico, y no de caja, dicho carácter comporta que los Presupuestos Generales del Estado han de comprender todos los gastos e ingresos cuyo devengo se prevea en el año de vigencia de los mismos. El TRLGP en su artículo 63.1 concreta que a los créditos del estado de gastos de cada presupuesto sólo pueden imputarse gastos realizados en el mismo; por lo que los actos de reconocimiento de las obligaciones exigibles y su contracción en cuentas deben tener lugar en el año natural en que el gasto se realiza. Resultará, en consecuencia, infringido dicho principio siempre que los gastos e ingresos imputables a un ejercicio se desplacen a otro posterior sin perjuicio de que las omisiones que de forma no intencionada se produzcan en la contracción contable se puedan subsanar imputando las obligaciones al ejercicio en que se adviertan (artículo 63.2).

En estrecha conexión con la temporalidad se encuentran los principios de unidad y universalidad recogidos igualmente en el artículo 134.2 C.E., según el cual los Presupuestos Generales del Estado han de comprender la totalidad de los gastos e ingresos del sector público. Ha de velarse, por tanto, para que se cumplan estrictamente estos principios. La universalidad se incumple tanto cuando gastos o ingresos previsibles dejan de presupuestarse, sin perjuicio de que las desviaciones en la ejecución puedan dar lugar a modificaciones en la dotación inicial, como cuando se autoriza el desplazamiento temporal en la imputación presupuestaria de los realizados en el año. Todas estas situaciones, sin perjuicio de otras

consecuencias ya señaladas, tienen de común dejar fuera del Presupuesto anual gastos o ingresos del ejercicio.

Un caso singular en que existe el doble riesgo de alterar la distribución constitucional de competencias presupuestarias y el principio de universalidad lo constituyen las operaciones de ampliación crediticia, y no por la regulación permanente de las mismas en el TRLGP sino por su configuración en las Leyes anuales de Presupuestos que presentan continuas discordancias con aquélla.

En ninguno de los ejercicios considerados se han mantenido los caracteres del crédito ampliable establecidos por la Ley General Presupuestaria. En efecto, para el TRLGP la condición de ampliables de determinados créditos reviste carácter excepcional. Estos han de figurar en el estado de gastos de los Presupuestos Generales del Estado «de modo taxativo y debidamente explicitados», y su incremento ha de ser función de la efectiva recaudación de los derechos afectados o del reconocimiento de «obligaciones del respectivo ejercicio», según disposiciones «con rango de Ley». Frente a dichos caracteres, el número y cuantía de los créditos ampliables, según las Leyes anuales de Presupuestos Generales del Estado, hace pensar más en una condición habitual que excepcional de ciertas consignaciones presupuestarias, su redacción es a veces genérica y no se relacionan de forma individualizada, suprimiéndose la exigencia de que las obligaciones sean del respectivo ejercicio y de que su reconocimiento haya de hacerse según disposiciones con rango de Ley, amparando a veces gastos discrecionales y voluntarios.

El resultado final de esta flexibilización ha sido dejar fuera del Presupuesto gastos previstos y que ciertas obligaciones que se contraen por la Administración sin un marco legal definido queden también excluidas de la limitación cuantitativa que deriva de la Ley de Presupuestos Generales del Estado, planteando serias interrogantes sobre si queda salvaguardada la reserva de Ley establecida en el artículo 133.4 de la C.E., según el cual las Administraciones públicas sólo podrán contraer obligaciones financieras y realizar gastos de acuerdo con las Leyes.

Por último, la cuestión de las modificaciones presupuestarias hay que conectarla con la reserva de Ley en materia de Deuda Pública (artículo 135 C.E.) y la apremiante necesidad de control del déficit público.

En el título dedicado a la Deuda Pública en las Leyes anuales de Presupuestos se contiene una autorización genérica al Gobierno para que el límite del saldo vivo de la misma pueda ser revisado en el importe de las modificaciones presupuestarias netas. Dicha autorización evita, en último extremo, que se realicen gastos sin financiación, ya que la magnitud del endeudamiento público, lejos de condicionar las modificaciones que decide la Administración, viene condicionada por ellas. Ello no obstante, en aras del necesario control, tanto parlamentario como administrativo, sobre el déficit público debiera explicitarse en la gestión de las modificaciones crediticias un aspecto tan trascendente como su incidencia en el mencionado déficit.

Podría sostenerse que, a partir de 1990, al establecer las Leyes de Presupuestos un tope global al reconocimiento de obligaciones, el problema queda solucionado materialmente dado que los gastos, en conjunto, no deben sobrepasar el total de créditos aprobados por las Cortes Generales, cuya financiación se encuentra establecida por la propia Ley de Presupuestos, según lo anteriormente señalado. Pero el hecho de la vigencia temporal de esta norma y, sobre todo, la comprobación de que sus efectos prácticos en la contención del gasto no ha sido la que cabría esperar, inducen a pensar en la conveniencia de que se incorpore al ordenamiento jurídico-presupuestario como precepto permanente y que el mismo se acompañe de los mecanismos adecuados para que surta efecto, impidiendo no la contracción en cuentas de obligaciones exigibles sino su generación. En defecto de esta medida habría de adoptarse, al menos, la de expresar en todos los expedientes de modificación los correspondientes recursos específicos (incluidos, en su caso, deuda pública y remanentes de ejercicios anteriores) con los que van a ser financiados.

IV. Recomendaciones

Como consecuencia de todo lo expuesto, este Tribunal, con el ánimo de mejorar la gestión económico-financiera del sector público estatal en el ámbito presupuestario, formula las siguientes recomendaciones:

Primera.—Desarrollar reglamentariamente en el plazo más breve que sea posible el título II «De los Presupuestos» del TRLGP, con derogación expresa de todas las normas presupuestarias de dudosa vigencia y con particular desarrollo de los aspectos y aplicación de los criterios que a continuación se expresan:

Requisitos para que pueda ser incrementada la cuantía de los créditos ampliables (artículo 66 TRLGP).

Causas que se han de considerar justificadas a efectos de incorporaciones de remanentes (artículo 73.1) y órgano competente para acordar la incorporación de aquellos remanentes en que concurre la doble condición de derivar de compromisos de gasto (competencia de los Jefes de los Departamentos) y de operaciones de capital (competencia del Ministro de Economía y Hacienda).

Improcedencia de disminuir, vía transferencias, los créditos que sean necesarios para atender el cumplimiento de obligaciones o gastos preexistentes o que deriven de normas legales.

Definición de los créditos presupuestarios que pueden ser objeto de incremento en los supuestos de generación por ingresos, estableciendo una correlación objetiva entre la naturaleza de los ingresos y de los gastos a financiar, así como entre los centros gestores de los ingresos y de los correspondientes créditos.

Improcedencia de efectuar generaciones de crédito en tanto la recaudación no rebasa las previsiones presupuestarias de ingresos.

Expresión, en todos los expedientes de modificación presupuestaria, de los recursos con los que van a ser financiados los incrementos de los créditos.

Clara delimitación entre los gastos de los organismos autónomos de carácter comercial, industrial, financiero o análogo imputables a la cuenta de operaciones comerciales (consignaciones estimativas) y los imputables a créditos limitativos.

Segunda.—Adecuar la estructura de las cuentas de liquidación del Presupuesto que deben ser rendidas a este Tribunal de manera que reflejen el gasto presupuestario a nivel de crédito vinculante.

Tercera.—Efectuar una presupuestación rigurosa que comprenda la totalidad de los gastos e ingresos previstos sin que el carácter ampliable de determinadas partidas o la posibilidad de incorporación se utilice en ningún caso para eludir esta exigencia constitucional. Las modificaciones presupuestarias deben limitarse a reflejar los gastos derivados de necesidades nuevas o imprevistas.

Cuarta.—Evitar, en la medida de lo posible, las continuas excepciones a la Ley General Presupuestaria a través de las leyes anuales de presupuestos pues, aun cuando sean jurídicamente válidas, la racionalidad de la gestión presupuestaria aconseja que ésta se desarrolle por los cauces de la ley vertebradora del ordenamiento financiero.

Quinta.—Los gastos e ingresos deberán presupuestarse primero, e imputarse después, al ejercicio en que se generan, sin demorar su contracción en cuentas a ejercicios posteriores.

Sexta.—Limitar las competencias de modificación presupuestaria, salvo que por expresa habilitación legal se doten de mayor contenido, al ámbito financiero. Concretamente, la autorización para acordar determinadas transferencias no debe comportar por sí misma habilitación para incidir en el campo de las leyes sustantivas o en competencias materiales atribuidas por éstas.

Séptima.—Expresar en toda modificación presupuestaria, además de su forma de financiación, su incidencia en el déficit público. En este sentido se consideraría una acertada solución para el control del mismo convertir en precepto permanente la limitación global al reconocimiento de obligaciones establecida en las últimas Leyes de Presupuestos Generales del Estado siempre que se creen los mecanismos adecuados para su efectividad, no en el momento de la contracción en cuentas de las obligaciones, sino en el de su nacimiento.

Madrid, 21 de diciembre de 1993.—El Presidente, Adolfo Carretero Pérez.

MINISTERIO DE DEFENSA

15078 *ORDEN 423/38538/1994, de 7 de junio, por la que se dispone el cumplimiento de la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional dictada con fecha 25 de enero de 1994, recurso número 1.959/1991, interpuesto por don Angel Sánchez Villanueva.*

De conformidad con lo establecido en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, y en uso de las facultades que me confiere el artículo 3.º de la Orden del Ministerio de Defensa número 54/1982, de 16 de marzo, dispongo que se cumpla