



TEMAS

SOBRE EL PROCEDIMIENTO PARA LA HABILITACION DE CREDITOS

332.7

Por ANTONIO PEREZ HERNANDEZ

Sumario: 1. Estado de la cuestión.—2. La legalidad vigente.—3. Hacia una reforma.

I. Estado de la cuestión

La intangibilidad del Presupuesto era uno de los postulados de la Administración financiera clásica. Es verdad que la misma ley admitía la posibilidad de habilitar nuevos o mayores créditos en casos de necesidad y urgencia, pero esto no pasaba de ser una excepción poco frecuente, como lo prueba el hecho de que fuese preceptivo, como trámite previo, el informe del Consejo de Estado en Pleno (artículo 41 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública, de 1 de julio de 1911).

En los dos últimos decenios se observa una proliferación de créditos extraordinarios y suplementarios. Este fenómeno se debe, probablemente, a dos causas: la imprevisibilidad del coste de los servicios en una época de inestabilidad económica y de mayor agilidad de la Administración, y la experiencia de que resulta más económico subvenir a los gastos en la medida y cuantía en que se vayan presentando que dotarlos globalmente en los Presupuestos generales. Lo que, en otros términos, equivale a decir que el Ministro de Hacienda pre-

fiere tener mayor libertad de movimientos en la administración de los caudales públicos.

Junto con este fenómeno hay otro hecho que llama poderosamente la atención, y es que en los expedientes instruidos para la concesión de créditos extraordinarios o suplementos de crédito el informe preceptivo de la Intervención General sea siempre favorable a la concesión de los recursos solicitados. Sería de esperar más bien lo contrario: que la Intervención pusiera dificultades y, si no sistemáticamente, sí en la mayor parte de los casos informase en contra. No se explica, a primera vista, cómo la Intervención, que con tanto celo suele defender los intereses de la Hacienda pública, se muestra tan generosa y complaciente cuando se trata de solicitudes de recursos extraordinarios.

Sin embargo, la explicación es bien sencilla y tiene su origen en un defecto de procedimiento que halló su respaldo en una prescripción legal.

Según el artículo 41 de la Ley de Contabilidad, antes citada, «cuando ocurra la necesidad de hacer algún gasto para el que no haya crédito legislativo o sea insuficiente el figurado en el Presupuesto general del año, el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados (hoy Cortes) un proyecto de ley pidiendo, en el primer caso, un crédito extraordinario, y en el segundo un suplemento de crédito, acompañando a dichos proyectos las Memorias redactadas o los expedientes originales instruidos con tal objeto en los Departamentos o Centros respectivos, con informes de la intervención general de la Administración del Estado y del Consejo de Estado en pleno (hoy de la Comisión permanente) sobre la necesidad y urgencia de la concesión».

A la vista de este precepto, parece que son el Gobierno y las Cortes quienes deciden, respectivamente, sobre qué créditos se deben solicitar y cuáles se deben otorgar. Pero en la práctica no es así: el que decide es el Ministro de Hacienda.

Los trámites que se siguen para obtener un crédito extraordinario o suplementario son los siguientes: La Dirección general o el Centro interesado—contando con el beneplácito del Ministerio del Ramo y a veces con el de Hacienda—instruye el expediente de solicitud de recursos, que consta de una breve Memoria y del certificado de la Ordenación de Pagos, o de la Sección de Contabilidad acreditativo de la in-

existencia de remanente anulado o de la insuficiencia del crédito legislativo para hacer frente al pago de las obligaciones contraídas o que se piensa contraer con cargo a ese concepto; en alguna ocasión —sobre todo cuando se trata de peticiones de poca cuantía— se acompaña un presupuesto o plan de inversión o un estado demostrativo de las obligaciones pendientes de pago. Por regla general, las solicitudes destinadas a cubrir atenciones de personal suelen ir muy documentadas; las otras no.

El Ministro hace suya la petición y la transmite al de Hacienda. Dentro de este Departamento, el expediente pasa a la Intervención general, no para que informe sobre la necesidad y urgencia de la concesión, como dispone la ley, sino para que lo retenga. Aquí es donde entra en juego esa prescripción legal a la que aludíamos antes. En el articulado de las Leyes de Presupuestos de los últimos años figuraba una prohibición de dar curso a las solicitudes de créditos, salvo en casos de verdadera excepcionalidad. Esta disposición que, por los términos en que venía redactada, parecía pensada para poner un límite a la proliferación de créditos extraordinarios, lo que hacía en realidad era facultar al Ministro de Hacienda para seleccionar por su cuenta y riesgo los que estimaba que debían concederse. En la última Ley económica, la de 23 de diciembre de 1961, ha desaparecido este artículo ya tradicional, pero la práctica administrativa continúa siendo la misma, igual que cuando no existía dicha prescripción legal.

Periódicamente, según como vaya la recaudación, y por un orden de preferencia personal o cediendo a la presión más fuerte, el Ministro de Hacienda ordena al Interventor que dé curso a determinadas peticiones de las muchas que tiene archivadas. Entonces la Intervención General informa y, como es lógico, su informe tiene que ser favorable porque obedece a órdenes superiores.

Lo demás viene por sí solo. El Consejo de Estado puede decir lo que quiera; si su dictamen es contrario a la concesión de los recursos, el Ministro de Hacienda—que ya está comprometido de antemano a dar el crédito—pone un «oído» y redacta el proyecto de ley, que pasa por el Consejo de Ministros y por las Cortes como asunto de mero trámite.

Estos son los hechos.

II. La legalidad vigente

En todo este procedimiento hay dos fallos capitales. El primero es que los créditos se otorgan o deniegan, en muchos casos, por apreciaciones ajenas a las exigencias del servicio público y que no responden a una visión política de conjunto; el segundo, que el informe de la Intervención es superfluo y el del Consejo de Estado sólo sirve para alargar la tramitación o, en el mejor de los casos, para elaborar una doctrina acomodaticia. También sirve, cuando es favorable, para obtener un anticipo de Tesorería, cosa que, aun autorizada por el articulado de la Ley de Presupuestos, es contraria a una norma general de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública.

Si se quiere obrar de acuerdo con la legalidad vigente (artículo 41 de la Ley de 1 de julio de 1911, real orden de 12 de junio de 1930 y artículo 86 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958), la Intervención General, sin discriminar ni retener las solicitudes—salvo en el caso de que no se hubieran cumplido las prescripciones de la real orden de 12 de junio de 1930—, debería emitir su informe en el plazo de diez días y, a continuación, el expediente sería remitido al Consejo de Estado, el cual, según dispone el artículo 145 de su Reglamento orgánico, tiene normalmente un plazo de dos meses para dictaminar. Evacuado este trámite, el Ministro de Hacienda llevaría el asunto al Consejo de Ministros para que fuera el Gobierno quien, a la vista de todos los antecedentes, decidiera si se solicitaba de las Cortes la concesión de crédito o no. De este modo, los informes de la Intervención General y del Consejo de Estado tendrían su razón de ser, y sería el Gobierno el que, atendidas las conveniencias generales, determinaría las solicitudes que debían tomarse en consideración y el orden de prelación de las mismas.

Ahora bien, es muy probable que este sistema se haya quedado anticuado y no responda a las exigencias actuales. Si así fuera, no se ve la ventaja de mantener una ficción. Lo mejor es ajustarse a la realidad de los hechos y modificar el régimen vigente, suprimiendo todos aquellos trámites que no sirven para nada más que para alargar el procedimiento.

III. Hacia una reforma

La modificación del régimen actual, hecha con un sentido realista, podría consistir en la simple supresión de trámites inútiles o en la revisión completa del sistema de concesión de créditos.

Supresión de trámites.—Ante todo, del informe preceptivo del Consejo de Estado, lo cual le aliviaría de una carga que pesa sobre él sin ninguna eficacia. Es verdad que hay casos en los que la exigibilidad de las obligaciones para cuyo pago se solicitan los recursos plantea problemas jurídicos que merecen el estudio del Alto Cuerpo Consultivo; pero esto es excepcional y, además, siempre quedaría la posibilidad de la consulta potestativa. De ordinario, es forzoso reconocer que el informe del Consejo de Estado en esta materia, no sólo carece de eficacia, sino que no tiene ningún interés, entre otras razones porque el expediente que se le remite no contiene los elementos de juicio indispensables para apreciar la necesidad del gasto, punto primero y principal de la cuestión; y tiene que limitarse a la operación, casi mecánica, de comprobar la inexistencia o insuficiencia del crédito legislativo, cosa que ya ha efectuado la Intervención, o a elaborar una ingeniosa doctrina, haciendo verdaderos equilibrios de hermenéutica, para dar apariencia legal a una práctica administrativa contra la que no puede luchar. El único recurso que tiene en su mano el Consejo de Estado para oponerse a la concesión de un crédito es devolver el expediente en petición de antecedentes, pero no sería correcto servirse de él con esta finalidad. De ahí que, cuando el Departamento ministerial interesado sospecha que se van a pedir antecedentes, suele intervenir diciendo que prefiere un informe desfavorable. Y tiene razón.

Tampoco tiene mayor utilidad el informe de la Intervención General, tal como viene redactado. Sin embargo, habría que mantenerlo pero con otro contenido; en lugar de hacer unas consideraciones estereotipadas sobre la necesidad y la urgencia de la concesión, tendría que comprobar si en el expediente se han cumplido las prescripciones de la real orden de 12 de junio de 1930, que es lo mejor que puede

hacer la Intervención. Mientras que ahora suele darlas siempre «por cumplidas».

Cambio del sistema.—El régimen vigente en materia de gastos públicos está inspirado en los principios clásicos del sistema liberal: separación de poderes, supremacía del poder legislativo, rigidez del presupuesto y desconfianza hacia la Administración. Son únicamente obligaciones exigibles del Estado las que se comprendan en la Ley anual de presupuestos o se reconozcan como tales por leyes especiales (artículo 32 de la Ley de Contabilidad). El Gobierno no podrá modificar los servicios o crear otros nuevos, ni aun dentro del crédito legislativo otorgado para cada uno, y las obligaciones que se contraigan rebasando dicho crédito son nulas (artículo 39). Para modificar el estado de créditos, mediante la concesión de suplementos o créditos extraordinarios, hace falta una ley votada en Cortes (artículo 41). Quedan prohibidas las anticipaciones de fondos y las transferencias de créditos (artículo 41).

Casi todas estas limitaciones legales han quedado superadas. El presupuesto no es anual sino bienal, con posibilidad de utilizar en el segundo ejercicio remanentes de créditos del primero. Obligaciones no dotadas en presupuestos ni reconocidas por leyes especiales se consideran exigibles del Estado en virtud de otros títulos, como una reglamentación de trabajo que se aprueba por orden ministerial. El Gobierno está facultado por la Ley de Procedimiento administrativo para crear nuevos servicios. Las obligaciones contraídas con exceso sobre el respectivo crédito presupuesto se reputan válidas cuando el crédito es estimativo, o se convalidan simultáneamente a la concesión de los recursos, con una declaración formularia. Los anticipos de Tesorería se acuerdan por el Gobierno sin ningún límite, y han llegado a ser norma general en los expedientes de habilitación de créditos tan pronto como el Consejo de Estado emite dictamen favorable (artículo 11 de la Ley de Presupuestos de 23 de diciembre de 1961). Y las transferencias de crédito están autorizadas con gran amplitud de criterio (artículo 5.º de la misma Ley). Lo único que queda en vigor es el procedimiento del artículo 41 de la Ley de Contabilidad; pero esta vigencia es más aparente que real, pues no se tiene noticia de que las Cortes hayan denegado nunca la concesión de ningún crédito pedido

por el Gobierno, y es muy dudoso, a la vista del artículo 45 de su Reglamento, que puedan hacerlo.

Hay que reconocer que la situación ha cambiado, sin meterse a juzgar si esto representa un avance o un retroceso. La supremacía del poder político no radica en las Cortes sino en el Gobierno. La gestión de los negocios públicos requiere una agilidad análoga a la de las empresas privadas. Y la desconfianza sistemática hacia la Administración se considera poco conveniente. Lo que interesa hoy a los súbditos no es tanto el mito de que controlan al Poder ejecutivo, a través de una Cámara de representantes, cuanto el estar bien administrados, y esa buena administración, lo mismo en el sector público que en el privado, se ha de inspirar en los principios de máxima confianza y máxima responsabilidad. Lo único que quieren los administrados es que, sin contar con ellos, no se aumenten las cargas que han de soportar.

Pues bien, dejando esto a salvo y manteniendo el presupuesto, más como programa de acción del Gobierno que como limitación específica de los gastos públicos, cabría establecer un nuevo sistema de concesión de créditos extraordinarios y suplementarios, distinguiendo dos supuestos, según que el mayor gasto que aquéllos representen pueda cubrirse con los ingresos ordinarios de la recaudación o haya que echar mano de recursos especiales:

a) En el primer caso, se concederían por Decreto acordado en Consejo de Ministros, previo informe de la Intervención General y a propuesta del Ministro de Hacienda.

b) En el segundo, es decir, cuando la cobertura de los créditos tuviera que hacerse con recursos extraordinarios o con la deuda flotante del Tesoro, la concesión se haría por ley, previo informe de la Intervención General sobre el cumplimiento de las prescripciones de la real orden de 12 de junio de 1930, y del Consejo de Estado sobre la necesidad del gasto y la urgencia de la concesión.

Si el primer procedimiento—que en el fondo viene a coincidir con el sistema actual—pareciera excesivamente incontrolado, cabría adoptar una solución intermedia, y es que el Gobierno, siempre en el supuesto a que se refiere el apartado a), pudiera conceder los créditos por Decreto, previo informe favorable del Consejo de Estado; si el informe fuera desfavorable, la concesión tendría que hacerse por ley.

Al propugnar esta reforma no se pretende *mejorar* técnicamente el sistema actualmente en vigor, sino acabar con una ficción. Las normas jurídicas, a diferencia de las morales, reciben la vigencia en buena parte de su conformidad con los hechos, y cuando estos no se adaptan a las normas, lo mejor que puede hacerse es ajustar las leyes a la realidad.