

Análisis de la evolución en España del principio presupuestario de especialidad temporal (*)

RICARDO CALLE SAIZ

Catedrático de Hacienda Pública
y Derecho Fiscal de la Facultad de
Ciencias Económicas de Málaga

1. CONSIDERACIONES PREVIAS

El principio presupuestario clásico de especialidad temporal hace referencia a la ejecución anual del presupuesto, es decir, el Estado deberá referir al presupuesto del año todos los gastos e ingresos que durante él se efectúen (1). En consecuencia, el principio de especialidad temporal, en cuanto principio político presupuestario (2), impone determinadas exigencias, hasta el punto que se puede afirmar que la administración presupuestaria es una administración de mandato con una limitación temporal. El objetivo de este trabajo es el análisis, referido a España, de la evolución y vicisitudes del principio de especialidad temporal, de su regulación en nuestro ordenamiento y de los supuestos de excepción de tal principio (3), para lo cual tomaremos como punto de partida la referencia que

(*) Trabajo de firma presentado para concurrir a las oposiciones a Cátedra de Organización, Contabilidad y Procedimientos de la Hacienda y Empresas Públicas.

(1) Vid. E. FUENTES QUINTANA: *Hacienda Pública*. Apuntes de Cátedra. Curso 1969-1970. Págs. 161 y 168 y ss.

(2) Según F. Neumark, "según el principio de especialidad temporal del presupuesto, los gastos deben ser contraídos, asignados y pagados sólo dentro del período para el cual han sido votados. Este principio no debe confundirse con el de la llamada "anualidad del presupuesto", aun cuando esté en cierta manera relacionado con él... Aun cuando a primera vista parece que tiene sus ventajas confiar a la discreción del poder ejecutivo la elección del período en el cual ha de hacer uso de los créditos sancionados del presupuesto, no debe olvidarse que el sistema de la utilización de cuentas regular y con prontitud." Vid. F. NEUMARK: *Teoría y práctica de la técnica presupuestaria*, en "Tratado de Finanzas". Tomo I. Ed. Ateneo. Buenos Aires, 1961, pág. 316 y ss.

(3) Como han señalado E. Fuentes Quintana y C. Albiñana García-Quintana, los principios presupuestarios de carácter político han experimentado una crisis general que España ha vivido con el proverbial extremismo que caracteriza a nuestro temperamento. Sin embargo, esta crisis de los principios tradicionales no es más que eso. Esto es, no significa que se haya acuñado un nuevo derecho presupuestario que

a este principio presupuestario se realiza en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, presentado a las Cortes por Ramón de Santillán el 26 de febrero de 1847. Sin embargo, y desde una perspectiva retrospectiva, no puede obviarse la consideración de las vicisitudes por las que ha atravesado la institución del presupuesto en España, con el fin de justificar, a su vez, la elección del punto de partida de este trabajo.

Como han señalado algunos autores, los primeros indicios legislativos de la idea del presupuesto aparecen en la Constitución de Bayona de 1808 que, en sus artículos 83 y 84, establecía un presupuesto trienal que debía ser aprobado legislativamente (4). Como ha señalado J. Gutiérrez del Alamo, "con la invasión francesa se produce el fenómeno de que, al mismo tiempo que se rechaza al intruso, se asimilan sus principios, y, en materia de presupuestos, se acepta el patrón francés diseñado por Sully y Colbert" (5). El Decreto de las Cortes de Cádiz, de 22 de marzo de 1811, establece que se formen presupuestos anuales de gastos e ingresos y los artículos 341, 342 y 343 de la Constitución de 18 de marzo de 1812 obligaban al Gobierno a redactar presupuestos anuales en los que figurasen los ingresos y gastos públicos, precepto que sólo tuvo vigencia durante el trienio liberal de 1820 a 1823 (6). Este incumplimiento de lo establecido por la

venga a sustituir al tradicional. De esta circunstancia se desprende el actual panorama que ofrece el derecho presupuestario español, que, como el de muchos países, conculca en determinados supuestos los principios tradicionales, pero admite la vigencia de muchos de estos principios para gran parte de las actividades que hoy realiza el Sector Público. Esta atenuación de la vigencia de los principios presupuestarios clásicos parece exigir un repaso de la vigente Ley de Administración y Contabilidad del Estado que nos lleve a un Derecho Presupuestario, si no nuevo, sí al menos más adaptado a las circunstancias que actualmente vive el Sector Público. Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema fiscal español y comparado*. Apuntes de Cátedra. Curso 1967-68.

(4) J. SARDA DEXEUS y L. BELTRÁN FLÓREZ: *El presupuesto en España*. Apéndice II a la obra de Eheberg-Boesler: *Principios de Hacienda*. Ed. G. Gili. Barcelona, 1964, pág. 41 y ss.

(5) Vid. J. GUTIÉRREZ DEL ALAMO: *Administración económica del Estado*. Ed. Derecho Financiero. Madrid, 1960, pág. 84.

(6) En 1820, J. Canga Argüelles presentó a las Cortes una *Memoria sobre los presupuestos de los gastos, de los valores, de las contribuciones y rentas públicas, de la nación española y de los medios para cubrir el déficit*, que fue leída en las sesiones del 13 y 14 de julio de 1820. Algunos autores, como J. Gutiérrez del Alamo, consideran que esta Memoria o presupuesto tenía una estructura análoga a los actuales. En 1840, Agustín de la Llave analizó también el problema presupuestario español, poniendo de manifiesto la importancia de una puntual presentación de los presupuestos, debidamente detallados, y proponiendo una reforma a fondo de la Administración Pública. Vid. A. DE LA LLAVE: *Ligero examen de los principales objetos, rentas y ramos que constituyen la Hacienda Pública de España*. Imprenta de T. Arnáiz. Burgos, 1840, pág. 55 y ss. Vid. J. M. PIERNAS HURTADO: *Tratado de Ha-*

Constitución de 1812 justificaba, en parte, la crítica situación de la Hacienda española. Como señalaba en 1817 Martín de Garay, refiriéndose a la Hacienda española, “esta parte de la Administración ha sido mirada muchos años hace, entre nosotros, con un abandono tal, cual lo manifiesta el deplorable estado en que la vemos. Jamás se ha contado con ella para proyectar gastos, jamás ha sido anticipada y detenidamente consultada, antes de pensar en una empresa, para saber si la situación del Tesoro Real y la de los pueblos permitía los gastos que se intentaban hacer; jamás se ha contenido ningún ministro en aumentar gastos, sueldos y gratificaciones a su arbitrio y, en fin, nadie se ha detenido en recetar sobre la Real Hacienda, como si no perteneciera al mismo Soberano, o como si los infelices vasallos que contribuyen a formarla fueran, o vasallos de otro Rey, o acaso enemigos declarados a quien fuera preciso destruir. Jamás se ha hecho un verdadero y exacto presupuesto de gastos, cual era necesario, a que todos se sujetaran como debe hacerse en un país bien gobernado; y jamás este Ministerio ha tenido autoridad suficiente para resistir la arbitrariedad con que se ha dispuesto de sus sudores y de sus afanes” (7). El comentario crítico de Martín de Garay iba a encontrar eco en las propuestas realizadas por López de Ballesteros a partir de 1824. Las Instrucciones de 1824 y 1825 dadas por López Ballesteros constituyeron —según Tallada, entre otros— una completa reglamentación de la Contabilidad. En 1825 se establecen las bases para la formación anual del presupuesto (8).

cienda Pública y examen de la española. Tomo II. Tipografía de M. Ginés Hernández. Madrid, 1891, pág. 551.

(7) Vid. F. SUÁREZ: *Documentos del Reinado de Fernando VII. Martín de Garay y la Reforma de la Hacienda (1817)*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Universidad de Navarra. Pamplona, 1967, pág. 187 y ss. En un apéndice del Plan Original de Hacienda de Martín de Garay se recoge la “Demostración del valor del Presupuesto General de Gastos de la nación e imposiciones que han de cargarse para igualar los fondos con las obligaciones del Estado según la reforma que se propone”.

(8) Vid. Real Decreto de 30 de julio de 1825 y de 14 de noviembre de 1825. Como ha señalado J. M. Tallada, “tanto Martín de Garay como López Ballesteros representan un notable progreso en la Administración española, sobre todo atendidas las dificultades con que tuvieron que luchar, de las que no era la menos las especiales características de la voluntad de Fernando VII, muy amigo de deshacer privadamente los acuerdos de sus ministros y organismos públicos”. Según Tallada, “la meritoria obra de López Ballesteros hubiera normalizado nuestra economía y finanzas de no empezar, apenas fallecido Fernando VII, la guerra civil entre los partidarios de su hija Isabel II y los de su hermano el infante Don Carlos Isidro. Ello sumió las recién estabilizadas finanzas en nuevas confusiones y apuros por la dificultad del cobro regular de tributos en las revueltas provinciales españolas, lo que dio lugar al levantamiento de nuevos empréstitos por un importe de 3.500 millones de reales”. Vid. J. M. TALLADA PAULI: *Historia de las finanzas españolas en el siglo XIX*. Espasa-Calpe, Madrid, 1946, pág. 34. Vid. también, N. RIVAS: *Luis López Ballesteros*:

En el mismo sentido se han manifestado los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana, cuando afirman que “no deja de ser paradójico el hecho de que, en la etapa absolutista de Fernando VII, López Ballesteros diese un paso importante para construir un Presupuesto moderno en España y que a él se debe, en opinión de algunos, lo que puede llamarse primer presupuesto español. Sus instrucciones de 3 de julio de 1824 y 14 de noviembre de 1825 ordenan la contabilidad preventiva de los ingresos y gastos de la Hacienda Pública y, con arreglo a ellas, López Ballesteros elabora en 1828 lo que puede considerarse —al menos contablemente— un presupuesto moderno” (9). La situación en 1825, cuando López Ballesteros establece las bases para la formación anual de los presupuestos, ha sido expresivamente sintetizada por N. Rivas: “Los presupuestos, en realidad, no existían. Los Ministerios gozaban de una absoluta autonomía y en cada uno se gastaba sin sujeción a normas. El Ministro de Hacienda carecía de facultades para poner coto a los despilfarros y, además, no había la coordinación necesaria para que la ley económica fuera ordenada en su conjunto. Sin una reforma radical, todos los esfuerzos de Ballesteros para poner orden en la administración resultarían baldíos. Sin temor a las dificultades que ofrecía el acabar con añejas y perturbadoras costumbres y sin arredrarle la oposición de sus compañeros y, sobre todo, de la Camarilla, dispuso, sin que el Rey tuviera nada que oponer, que cada Ministro formulara todos los años el presupuesto de gastos de su departamento, pasándolo al de Hacienda el 1 de noviembre. En previsión de que pudiera haber amaños para ocultar inversiones superfluas, se prohibía incluir ninguna partida de imprevistos, pues para cubrir estas atenciones precedería en cada caso un acuerdo del Consejo de Ministros. Ordenaba, también, que los pagos indebidos de servicios que no estuvieran incluidos en presupuestos, serían sufragados por quienes lo librasen, ejecutasen e intervinieran. Igualmente se disponía que el Gobierno en pleno era el único autorizado para hacer la distribución mensual de los gastos. El sistema fue tan acertado y de tan positiva utilidad que, a pesar de haber transcurrido más de cien años de su implantación, todavía subsiste” (10). A partir de 1828, fecha en la que, según se admite con generalidad, se implanta en España un presupuesto moderno, y hasta 1847, cabe dejar constancia de que el Estatuto Real de 1834 establece la obligación, por parte

Gran Ministro de Fernando VII. Ed. Mediterráneo. Madrid, 1945, pág. 99 y ss. Vid. J. SARDA DEXEUS y L. BELTRÁN FLÓREZ: *El presupuesto...*, *op. cit.*, pág. 41 y ss.

(9) Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema Fiscal Español y Comparado.* Apuntes de Cátedra, Curso Académico 1966-67, pág. 12.

(10) Vid. N. RIVAS: *Luis López Ballesteros...*, *op. cit.*, pág. 109 y ss.

del Ministro de Hacienda, de formar y presentar los presupuestos para su aprobación, siguiendo la Constitución de 1837 el mismo criterio (11). Sin embargo, no es hasta 1849 cuando se realiza la ordenación material y formal de la Hacienda española. Como ha señalado J. Gutiérrez del Alamo, "en el Real Decreto de 25 de octubre de 1849, refrendado por Bravo Murillo, es donde pudiera decirse que se aborda por primera vez el problema de la ordenación formal y material de nuestra Hacienda y en donde puede apreciarse un atisbo de bases sobre las que asentar nuestro Derecho presupuestario" (12). Este Real Decreto hace referencia a la formación del Presupuesto de gastos de cada Ministerio.

2. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL EN EL PROYECTO DE LEY ORGANICA DE ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PUBLICA PRESENTADO POR RAMON DE SANTILLAN EN 1847

Si bien el Real Decreto de 25 de octubre de 1849 tiene una importancia indudable, es en 1847 cuando hay que fijar la iniciación de los trabajos tendentes a elaborar un Proyecto de Ley Orgánica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. En efecto, Ramón de Santillán presentó a las Cortes, el 26 de febrero de 1847, un Proyecto de Ley que, como se expone en su preámbulo, "tiene por principal objeto el que se determine de un modo fijo y permanente la forma en que haya el Gobierno de presentar a las Cortes las cuentas anuales que la Constitución previene; pero como esta forma, para hacerlas expeditas, necesita enlazarse con la regularidad en la formación de los presupuestos y con bases inalterables de la contabilidad general y aun de la administración de los cau-

(11) Como han señalado J. Sardá y L. Beltrán, "durante todo el siglo pasado el presupuesto se convierte en el principio fundamental de la ordenación financiera del Estado. Especialmente se acentúa la tendencia a hacer de él un instrumento de control político de la gestión financiera del Gobierno. A partir de 1834, con la promulgación del Estatuto Real, la idea del presupuesto aparece en todas las constituciones como regla normal para la ordenación de la vida financiera del Estado. El Estatuto Real de 1834 establece el requisito de la previa votación por las Cámaras, para que los tributos sean exigibles, y consigna la obligación por parte del Ministro de Hacienda de formar y presentar los presupuestos para su aprobación. El presupuesto podía regir por espacio de dos años. La Constitución de 1837 mantuvo el mismo criterio, con la novedad de requerir presupuestos anuales, y dar primacía al Congreso frente al Senado, en la votación definitiva del presupuesto. La Constitución de 1845 contiene preceptos semejantes en cuanto a presupuestos". Vid. J. SARDA DEXEUS y L. BELTRÁN FLÓREZ: *El presupuesto...*, op. cit., pág. 42.

(12) Vid. J. GUTIÉRREZ DEL ALAMO: *Administración Económica...*, op. cit., página 84.

dales públicos, parece que la ley debe abrazar todos estos objetos. El Gobierno de S. M. ha creído, pues, que debía proponerlo así, para que de una vez queden sentados por la autoridad de una ley principios importantísimos, que considera necesitados de estabilidad, si ha de llegar a la posible perfección el orden de administrar y llevar cuenta de los fondos del Estado, evitando la versatilidad o los errores, que dejan larga huella de desorden en la Administración" (13). Con esta finalidad y proyección, en los artículos 28 y siguientes del capítulo II del Proyecto de Ley (De las obligaciones de la Hacienda Pública y de los Presupuestos) se establecen un conjunto de normas, de las que sólo nos interesa analizar las referentes al establecimiento y exigencias del principio de especialidad temporal (14):

- a) Vigencia anual del Presupuesto.
- b) En consecuencia, al considerarse que el presupuesto sólo tiene vigencia durante el año a que corresponda, deberán anularse los créditos no utilizados, excepto en el supuesto de que la Ley hubiese autorizado su reserva.
- c) Con el fin de finalizar las operaciones de cobranza de los derechos de la Hacienda Pública, y de liquidación y pago de los créditos correspondientes al período de vigencia del presupuesto, se establece que el presupuesto de un año se mantendrá abierto hasta el fin del año inmediato siguiente.
- d) Los derechos que quedasen sin cobrar y los créditos no pagados al cerrarse el presupuesto, se comprenderán en el siguiente como resultas del anterior y con la debida distinción de servicios.

Como exponía en sus Memorias Ramón de Santillán, el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública era un trabajo que tenía realizado y cuya conversión en ley consideraba necesario para complementar la reforma administrativa de 1845 (15). El mismo Ramón de Santillán ha dejado constancia de las vicisitudes de su Proyecto: "Abandonado el Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad del Estado que yo había presentado a las Cortes

(13) Vid. *Proyecto de Ley Orgánica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, presentado a las Cortes por Ramón de Santillán, en 26 de febrero de 1847.*

(14) El proyecto de Ley de Ramón de Santillán constaba de 46 artículos.

(15) Vid. "Memorias de Ramón de Santillán (1815-1856)". Tomo II. Colección Histórica del Estudio General de Navarra. Pamplona, 1960, págs. 74 y 75.

en 1847; habíase tratado por el señor Mon de formar otro que, en efecto, dejó ya a su salida redactado por un diputado que ningún conocimiento práctico tenía de los negocios de la Hacienda, y a quien no se le conocía más que como periodista. Su trabajo era incompleto y defectuoso. Propuse yo desde luego al nuevo ministro (16), y éste sin vacilar aceptó, la formación de una Comisión con el encargo de preparar no sólo un Proyecto de Ley de Contabilidad, sino también otro de organización y atribuciones del Tribunal de Cuentas... Yo mismo designé los sujetos que debían componer la Comisión y que también fueron nombrados (17)". Nombrado Santillán presidente de la Comisión, ésta comenzó a analizar el Proyecto presentado por Amblard, siendo ministro de Hacienda Alejandro Mon (18). Desechado el mismo, se discutió el Proyecto presentado por Ramón de Santillán, que fue aprobado con modificaciones intrascendentes, y presentado a las Cortes en noviembre de 1849, siendo aprobado, definitivamente, en febrero de 1850 (19).

3. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL EN LA LEY DE 20 DE FEBRERO DE 1850.

En el Proyecto de Ley presentado a las Cortes el 17 de noviembre de 1849 y firmado por J. Bravo Murillo, a la sazón ministro de Hacienda, se exponía en su preámbulo que, "cumpliendo el Gobierno la promesa que consignó en la exposición del Proyecto de Ley de Presupuestos para el

(16) El nuevo Ministro al que hace referencia Ramón de Santillán era Juan Bravo Murillo.

(17) La Comisión estaba formada por Alejandro Oliván, Joaquín María Pérez, José María López, Felipe Hurtado, Antonio Pérez de Herrasti, José Mesa, Pedro Sainz y Andino y Pedro Landaluce, además de Ramón de Santillán, que fue nombrado Presidente.

(18) Amblard era el Diputado al que se refiere Ramón de Santillán.

(19) Como expone Ramón de Santillán en sus Memorias, "un acontecimiento tan grave y trascendental como inesperado, vino el 19 del mismo mes de octubre (1849) a interrumpir la marcha resuelta que se había dado a los asuntos de la Hacienda. Con no menos sorpresa que asombro supo Madrid en la mañana de aquel día la destitución de todo el Ministerio presidido por el Duque de Valencia, y su reemplazo por otro compuesto de personas cuyos antecedentes hicieron temer un próximo golpe de estado que acabará con el sistema constitucional". El Presidente del nuevo Ministerio era el Conde de Clonard, siendo nombrado como Ministro de Hacienda Vicente Armero. El día 20 de octubre, se dictaron los Decretos correspondientes para el restablecimiento del Ministerio General de Narváez, reanudándose, a su vez, las tareas concernientes a la discusión del Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública. Vid. *Memorias de Ramón de Santillán...*, op. cit., pág 117 y ss.

El 10 de febrero de 1849, el Diputado Blanco de Latoja solicitó que las Cortes reprodujesen el Proyecto de ley presentado por Ramón de Santillán.

próximo año, presenta hoy el adjunto sobre la Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado. La importancia, no menos que la urgencia de una ley semejante, saltan a primera vista. La cobranza y distribución de las rentas públicas no pueden hacerse en virtud de reglas arbitrarias e inconexas, susceptibles de engendrar grandes abusos en su manejo. Es necesario, además de señalar las bases que hayan de presidir a tales operaciones para ejecutarlas con la exactitud y regularidad conveniente, traerlas a un centro común de donde reciban la unidad de impulso y dirección, que ha de hacer fecundos sus resultados... Por otra parte, no es menos esencial establecer los principios fundamentales de la contabilidad y especialmente de la contabilidad legislativa, señalando la forma de los presupuestos, época de su duración, condiciones que deben llenar, al mismo tiempo que el número y la clase de cuentas que deben rendirse por los respectivos Ministerios, de los ingresos y gastos del Estado de cualquier procedencia, en términos que no sólo aquéllos sean una verdad, sino que sobre ellos recaiga la debida fiscalización del Poder Legislativo" (20).

En el artículo 18 del capítulo II del Proyecto de Ley ("De los presupuestos y de las obligaciones del Estado"), se hacía referencia a la especialidad temporal del presupuesto al establecerse (21):

- a) Vigencia anual del presupuesto.
- b) En consecuencia, al considerarse que el presupuesto sólo tiene vigencia durante el año a que corresponda, deberán anularse los créditos que en el mismo no se hubieran utilizado, a no ser que la ley hubiese autorizado su reserva.
- c) Para terminar las operaciones de cobranza de los derechos de la Hacienda Pública y de liquidación y pago de los créditos, el presupuesto de un año se conservará abierto hasta fin de junio del año inmediato siguiente.
- d) Los derechos que queden sin cobrar y los créditos no pagados al cerrarse el presupuesto, se comprenderán en el siguiente como resultados del anterior y con la debida distinción de servicios.

(20) Vid. *Proyecto de ley de Administración de la Hacienda Pública y Contabilidad General del Estado, presentado a las Cortes por Juan Bravo Murillo* (sesión del 17 de noviembre de 1849).

(21) El proyecto de ley de Bravo Murillo constaba de 41 artículos. Vid. la discusión de este proyecto de ley en el Congreso de Diputados y en el Senado en el "Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública". II parte. Salamanca, 1962, pág. 18 y ss.

Cuando se contrasta el Proyecto de Ley de 1847, elaborado por Ramón de Santillán, con el presentado a las Cortes en 1849, fruto de los trabajos de una Comisión presidida por Santillán, se observa que discrepan, en lo que se refiere a la especialidad temporal, en que mientras que el primero propone el sistema de dejar abierto el presupuesto durante un año más para realizar la liquidación y ejecución de los cobros y pagos pendientes, el segundo reduce dicho plazo a seis meses. El segundo Proyecto, es decir, el presentado por Bravo Murillo, fue discutido y aprobado en el Congreso de Diputados y en el Senado, no introduciéndose ninguna modificación sustancial en lo que se refiere al principio de especialidad temporal (22). De esta forma queda desarrollado el principio de especialidad temporal del presupuesto en la Ley de 1850 (23).

4. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL EN EL PROYECTO DE LEY DE ADMINISTRACION Y CONTABILIDAD DE LA HACIENDA PUBLICA DE 1869 Y EN LA LEY DE 1870.

En octubre de 1869, Constantino de Ardanaz, Ministro de Hacienda, presenta a las Cortes un Proyecto de reforma de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, con el fin de ajustar la legislación a los nuevos principios constitucionales, tal como se expone en el preámbulo del Proyecto de Ley. Textualmente se señala que, "el Gobierno considera urgente la adopción de aquellas medidas que se estimen propias para que la contabilidad legislativa guarde en sus preceptos perfecta armonía con los nuevos principios constitucionales. Para ello no

(22) El texto definitivo de la Ley de 1850 se diferencia del correspondiente al Proyecto de ley en que, en este último, el principio de especialidad temporal se desarrolla en el artículo 18, mientras que en aquél, en el artículo 22. Por otra parte, la redacción del artículo 22 de la ley es más técnica. El artículo 22 queda redactado de la siguiente forma: "El presupuesto no se considerará vigente sino durante el año a que corresponda, debiendo anularse los créditos de que en él no se hubiere hecho uso, a no ser que la ley haya autorizado su permanencia. Para terminar, no obstante, las operaciones de cobranza de los haberes de la Hacienda Pública, y de liquidación y pago de obligaciones por servicios hechos en un año, el presupuesto de éste se conservará abierto hasta fin de junio del año inmediato siguiente. Los haberes que queden sin cobrar y las obligaciones no pagadas al cerrarse en aquella fecha el presupuesto, se comprenderán como resultas del anterior en el año corriente por capítulos adicionales y con la debida distinción de servicios."

(23) Como ha expresado J. Gutiérrez del Alamo, la primitiva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 20 de febrero de 1850, recoge y amplía las disposiciones del Decreto anterior (Real Decreto de 25 de octubre de 1849) y sienta los principios fundamentales, que han de llegar en líneas generales hasta nuestros días, sobre formación y desarrollo de los presupuestos, en sus tres aspectos clásicos de contabilidad legislativa, administrativa y judicial o consuntiva.

es preciso apelar a nuevas leyes; basta reformar las actuales, reforma que, en parte, ha de descansar en el desenvolvimiento de principios que disposiciones de épocas anteriores prescribieron sabiamente y que no siempre fueron aplicados con prudencia" (24). En este Proyecto de Ley, el principio de especialidad temporal se desarrolla en el artículo 31, que dispone: "Los presupuestos regirán durante un año, pero quedarán abiertos en los seis meses siguientes, para la liquidación y ejecución de los cobros y pagos pendientes al finalizar dicho año" (25). Respecto a la Ley de 1850, el Proyecto de Ley de 1869 omite que los haberes que queden sin cobrar y las obligaciones no pagadas al cerrarse el presupuesto se comprenderán en el siguiente como resultas del anterior y con la debida distinción de servicios (recuérdese que según la Ley de 1850 el presupuesto de un año se conservará abierto hasta finales de junio del año inmediato siguiente). Este Proyecto, en poder de una Comisión nombrada para informar sobre el mismo, fue retirado por Laureano Figuerola en mayo de 1870 (26), y, en su lugar, el Ministro de Hacienda presentó un nuevo Proyecto de Ley sobre Administración y Contabilidad de la Hacienda junto a otros dos proyectos. Según Laureano Figuerola, "el Ministro que suscribe retiró recientemente los indicados proyectos, con el fin de estudiarlos e introducir en ellos las modificaciones que creyese oportunas, y una vez cumplido este deber, hallándose conforme con el espíritu de las mismas, y habiendo alterado únicamente algunos detalles, devuelve hoy a las Cortes los mencionados proyectos, sobre los cuales no ocuparía nuevamente la atención de la Asamblea si no tuviese el convencimiento de que su publicación como leyes del Estado es de conocida urgencia" (27). De estos tres proyectos presentados por Laureano

(24) Vid. "Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad, presentado a las Cortes Constituyentes en la sesión del 29 de octubre de 1869, por Constantino Ardanaz". "Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública", *op. cit.*, pág. 209 y siguientes.

(25) El Proyecto de ley de Constantino Ardanaz constaba de 72 artículos.

(26) La Comisión estaba compuesta por los señores Prieto, Villalobos, Carrancón, Rubio, Torres Mena y González Marrón. El Proyecto de ley en poder de la Comisión fue retirado el 7 de mayo de 1870. En el "Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública", se expone que en el momento crítico de la elección del Rey (mayo de 1870), sustituye Figuerola el proyecto de Ardanaz por uno de nueva redacción, con muy ligeras variaciones. Pide la adopción, con carácter provisional, de las Leyes de Administración y Contabilidad y Tribunal de Cuentas. La provisionalidad con que las Constituyentes de 1870 reforman la ley es de una envidiable consistencia. Cierta es que, en varias ocasiones (1873, 1877, 1880, 1881 y 1885), se revisan directa o indirectamente sus disposiciones, pero ni Germán Gamazo consiguió superarla.

(27) Vid. "Proyectos de Ley presentados por el Ministro de Hacienda, Laureano Figuerola, sobre reforma de la Administración y Contabilidad de la Hacienda y del

Figuerola, el que nos interesa es el referente a la reforma de la Ley de Administración y Contabilidad del Estado, y, más concretamente, el artículo 35, que desarrolla el principio de especialidad temporal en idénticos términos que el artículo 31 del Proyecto de Ley de Ardanaz, por lo que puede soslayarse todo comentario, no sin antes constatar que el Proyecto de Figuerola se erige en la segunda Ley de Administración y Contabilidad del Estado de 25 de junio de 1870 (28).

5. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL EN EL PROYECTO DE LEY DE 10 DE MAYO DE 1893 Y EN LA LEY DE 5 DE AGOSTO DE 1893

El 10 de mayo de 1893, Germán Gamazo presenta en las Cortes un nuevo Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, junto al Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado para el período 1893-1894. El artículo 46 del Proyecto de Ley de Presupuestos establece que “el adjunto Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública regirá provisionalmente como ley, sin perjuicio de las modificaciones que en él introduzcan las Cortes en la inmediata legislatura” (29). La justificación que Gamazo da a su Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad puede sinteti-

Tribunal de Cuentas del Reino”. “Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública”, *op. cit.*, pág. 223 y ss.

(28) El Proyecto de Figuerola se transformó en ley sin experimentar ninguna modificación. La segunda Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 25 de junio de 1870, reproduce casi íntegramente —según Gutiérrez del Alamo— los preceptos de la de 1850 sobre estructura y presentación de los presupuestos, pero estableciendo determinadas modalidades en cuanto a fechas de presentación, presupuestos ordinarios y extraordinarios, limitaciones a la Administración en cuanto a disponibilidad de los créditos presupuestados e imposición de exacciones no autorizadas por la ley, y otorgamientos de créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

En el período comprendido entre la Ley de 1870 y la de 5 de agosto de 1893, que analizamos posteriormente, se realizan otras reformas, cuyo análisis soslayamos dada su menor importancia respecto al tema que analizamos. Dejamos constancia, sin embargo, de la Ley de 25 de junio de 1880 de Cos-Gayón y de 29 de diciembre de 1889 de Camacho, que modifican la Ley de Contabilidad y Administración de la Hacienda Pública. Por una parte, Cos-Gayón estableció que no se pudiese autorizar ningún crédito sin que hubiese existido, previamente, la ordenación del gasto. Por su parte, Camacho, con la Ley de 29 de diciembre de 1889, introdujo la modificación de excluir del presupuesto corriente los resultados de ejercicios cerrados, debiendo cubrirse tales resultados con los recursos que se obtuviesen de la misma procedencia. Vid. J. SARDA DEXEUS y L. BELTRÁN FLÓREZ: *El Presupuesto...*, *op. cit.*, pág. 43.

(29) Vid. *Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública presentado a las Cortes el 10 de mayo de 1893 por Germán Gamazo*. El Proyecto de ley de Gamazo constaba de 86 artículos.

zarse de la siguiente forma: “La insistencia con que los Gobiernos vienen solicitando de las Cortes la aprobación de una nueva Ley de Administración y Contabilidad, es prueba evidente de que todos ellos han reconocido la necesidad de modificar en su forma y esencia la Ley de 25 de junio de 1870, que hoy rige con carácter provisional, y considerado el retraso que existe en la rendición de cuentas generales del Estado, como incompatible con el legítimo y creciente interés que despierta en la opinión pública en general, y, particularmente, en el seno del Parlamento, el conocimiento de los resultados definitivos que en la práctica ofrecen las previsiones legislativas consignadas en las leyes de presupuestos... Sabido es que la Ley de Contabilidad que hoy rige fue dictada en época ya casi remota; que desde 1870 otras leyes han venido a ampliar o modificar disposiciones de las misma, y que las de 28 de febrero de 1873, 11 de julio de 1877, 25 de junio de 1880, 31 de diciembre de 1881 y 18 de junio de 1885, algunas de las cuales afectaron a determinados principios de aquélla, han modificado su fondo y su forma en una parte integrante. Dicho queda con ésto lo inconveniente que, desde todos los puntos de vista, resulta que una ley como la de Administración y Contabilidad, que es la fundamental de la Hacienda Pública, se halle dispersa en diferentes leyes y no comprenda en sí todos aquellos principios y reglas que constituyen el cuerpo de doctrina legal llamada a regular la vasta e importante materia que abraza” (30). De las leyes a que hace referencia Gamazo, merece especial referencia la de 31 de diciembre de 1881, en cuanto afecta más directamente al principio de especialidad temporal, ya que dispone que dejen de formar parte del presupuesto corriente las resultas de ejercicios cerrados por ingresos y gastos del Estado, debiendo formarse una cuenta general anual de ellas con independencia del presupuesto corriente.

Piernas Hurtado comentó el sentido de esta disposición de 1881 en los siguientes términos: “No menos contraria a la ley y al régimen del presupuesto que esas corruptelas, admitidas en materia de créditos suplementarios y extraordinarios, es la que se manifiesta en el concepto de Obligaciones que carecen de crédito legislativo, colocada al final de todas las secciones del presupuesto de gastos, bajo el epígrafe de ejercicios cerrados. En primer lugar, la Ley de 31 de diciembre de 1881 ordenó que las resultas de ejercicios cerrados dejasen de formar parte del presupuesto corriente, porque quiso que no apareciesen en él más gastos que los

(30) Vid. *Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública presentado a las Cortes el 10 de mayo de 1893 por Germán Gamazo.*

correspondientes a su período; pero, además de esto, si sólo pueden ordenarse gastos que tengan abierto crédito público, ¿cómo se comprende que existan obligaciones sin crédito legislativo? Estas obligaciones tienen que haberse contraído fuera, o por mejor decir, a pesar y en contra del presupuesto, y, cuando así se declara, no hay en el orden legal modo de reconocerlas a cargo del Estado. Los ministros que se extralimitaron al contraerlas, son los que deben responder personalmente de ellas, según en la Ley de Contabilidad se halla dispuesto" (31).

El artículo 20 del Proyecto de Ley de Gamazo desarrolla el principio de especialidad temporal estableciendo que: "Constituyen los presupuestos generales del Estado el cómputo de las obligaciones que la Hacienda deba satisfacer en cada año, con relación a los servicios que hayan de mantenerse en el mismo, y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones. Los presupuestos regirán durante un año, que se contará desde el 1 de julio a fin de junio, en que se cerrarán y liquidarán. Las obligaciones reconocidas que queden sin pagar y los derechos liquidados que no se hayan realizado el último día del año del presupuesto, se comprenderán como resultados del mismo en las cuentas que se abran al mismo presupuesto" (32). Por su parte, el artículo 26, que permite conocer cómo se cumple el principio de especialidad temporal, establece la prohibición de que se concedan créditos con carácter permanente. Como se puede comprobar al analizar el artículo 20, Gamazo propugna la supresión del período adicional de tiempo durante el que se mantiene abierto el presupuesto en virtud de lo establecido por las leyes de 1850 y 1870 ya analizadas. Según Gamazo, "la supresión del período de ampliación del año económico es otra de las reformas que se introducen en favor de la simplificación de las cuentas. Justificada su existencia, si se hubiera llenado su objeto, los hechos demuestran que, lejos de contribuir al orden y facilidad en la rendición de cuentas, las dificulta y retrasa. Destinado a cobrar y pagar, respectivamente, los derechos reconocidos y liquidados y las obligaciones pendientes de pago al finalizar el período natural del

(31) Vid. J. M. PIERNAS HURTADO: *Tratado de Hacienda...*, op. cit., pág. 561 y siguientes y 609.

(32) En 1889, Vicente Bas y Cortés criticaba esta solución por considerar que, con este fácil procedimiento, se legalizan obligaciones que no debieron ser reconocidas sin obtener antes los Ministros respectivos el crédito necesario para atender a su pago. Vid. V. BAS y CORTÉS: *Disquisiciones Financieras*. Imprenta de Moreno y Rojas. Madrid, 1889, pág. 149 y ss.

presupuesto, no se consiguió jamás extinguir unos y otros al término de los meses que la ampliación dura, y fue precisa la contracción de aquellos restos pendientes de cobro y de pago en la cuenta especial de resultados de ejercicios cerrados. De aquí se deduce que de no extinguirse dentro de dicho período las operaciones de recaudación y de pago, pendientes al término de los doce meses del año, no se efectúa la liquidación definitiva del presupuesto, única razón de ser del período de ampliación, y, por tanto, lejos de facilitar, perjudica y dificulta el examen de las cuentas parciales y la formación de la general, por los errores de aplicación que producen multitud de reparos, cuya redacción y solvencia invierten numeroso personal y mucho tiempo" (33). Algunos artículos del Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública se pusieron en vigor por el artículo 26 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 5 de agosto de 1893 para el período 1893-1894 (34), y, más concretamente, el artículo 20, anteriormente citado, que desarrolla el principio de especialidad temporal. Igualmente, entra en vigor el artículo 26 anteriormente citado (35).

(33) Vid. *Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública presentado a las Cortes el 10 de mayo de 1893 por Germán Gamazo*.

(34) Navarro Reverter, analizando los presupuestos de 1893-1894, realizó el siguiente comentario: "La tendencia, Señores Diputados, de los presupuestos modernos puede resumirse en cuatro puntos, que son: refrenar en lo posible los aumentos de gastos, aumentar los ingresos, reducir todo cuanto atañe a suplementos de créditos extraordinarios y transferencias, y poner la mayor dosis de sinceridad y de claridad en los cálculos y en la estructura. ¿Es que los presupuestos presentados llenan esas condiciones? En este concepto, ¿son mejores o peores que los vigentes? Necesitaremos para esta necesaria comparación de los presupuestos conocer las condiciones en que se hicieron los actuales, las dificultades que se presentaron para su formación, las circunstancias que rodearon nuestra entrada en el poder, y los compromisos contraídos, la forma en que los realizamos, la herencia, en fin, que recibimos, la que luego dejamos y los medios que empleamos para mejorar la situación del país, de la Hacienda y del Tesoro. Me permitiréis que para reunir tan importantes antecedentes haga una brevísima reseña, que nos conducirá después a comparar el principio generador del presupuesto actual con la ausencia total de principios científicos que, a mi juicio, hay en el presupuesto sometido a nuestro estudio". Vid. J. NAVARRO REVERTER: *Discursos Parlamentarios*. Est. Tipográfico Sucesores de Rivadeneira. Madrid, 1893, pág. 104.

(35) Vid. SANTAMARÍA DE PAREDES: *Curso de Derecho Administrativo*. Imprenta Española. Madrid, 1911, pág. 685.

6. EL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL EN EL PROYECTO DE LEY DE 1 DE OCTUBRE DE 1910 Y EN LA LEY DE 1 DE JULIO DE 1911.

El 1 de octubre de 1910, Eduardo Cobián presenta a las Cortes un nuevo Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (36). Según Cobián, “es tan fundamental para el buen régimen de la Hacienda Pública la ley que regula su administración y contabilidad, que, necesariamente, contiene el proyecto que acerca de esto se somete ahora al Parlamento numerosos preceptos que son reproducción de los de la Ley vigente. Con ello se atiende a exigencias del método, el cual requiere que ocupen su lugar propio y adecuado en la ley que se propone y que las Cortes encuentren, al examinar un trabajo de esta naturaleza, un conjunto armónico de preceptos que facilite su deliberación y su voto. Análoga exigencia ha obligado a incluir en el Proyecto otras disposiciones posteriores a la Ley de 25 de junio de 1870, efectuando así, el Ministro que suscribe, en una buena parte, una mera compilación, porque entiende que los principios esenciales, aceptados como buenos por todos los Gobiernos y acreditados como tales por la experiencia de muchos años, escapan a la iniciativa ministerial prudentemente ejercitada” (37). Los artículos 33, 39 y 43 del Proyecto de Ley de Cobián son los que ofrecen un mayor interés en función del tema que analizamos. El artículo 33 establece el principio de especialidad temporal, determinando que, “los Presupuestos Generales del Estado constituyen el cómputo de las obligaciones que la Hacienda deba satisfacer en cada año con relación a los servicios que hayan de mantenerse en el mismo y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones. Los presupuestos regirán durante un año, que se contará desde el 1 de enero a fin de diciembre, en que se cerrarán y liquidarán. Las obligaciones reconocidas que queden sin pagar, y los derechos liquidados que no se hayan realizado el último día del presupuesto se comprenderán como resultas del mismo en las cuentas que se abran al nuevo presupuesto”. Si se compara el artículo 33 del Proyecto de Ley de Cobián con

(36) Después de la ley de 5 de agosto de 1893, solamente es interesante dejar constancia de la ley de 24 de noviembre de 1894, según la cual se hacía coincidir el ejercicio económico con el año natural. Por otra parte, la Ley de 30 de enero de 1900 determinó la forma de presentar a las Cortes los proyectos anuales de la Ley de Presupuestos.

(37) Vid. *Proyecto de Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, presentado a las Cortes por Eduardo Cobián en 1 de octubre de 1910.*

el artículo 20 de la Ley de 5 de agosto de 1893, se observa que la única diferencia concierne a que en la ley de 1893 se establece que los presupuestos regirán desde el 1 de julio a finales de junio, mientras que en el Proyecto de Ley de Cobián se fija la vigencia del presupuesto "desde el 1 de enero hasta finales de diciembre". Por su parte, los artículos 39 y 43 permiten conocer cómo se cumple el principio de especialidad temporal. El artículo 39 prohíbe, al igual que el artículo 26 de la Ley de 1893, la concesión de créditos de carácter permanente. El artículo 43 del Proyecto de Ley de Cobián dispone, a su vez, que los remanentes de créditos legislativos quedarán desde luego anulados, sin que se pueda disponer de ellos para otras obligaciones.

El Proyecto de Ley de Cobián fue discutido por el Congreso de Diputados, el Senado y una Comisión Mixta del Congreso y del Senado (38), proponiéndose reformas que no afectaron a los artículos 33, 39 y 43, anteriormente analizados, excepto en que los artículos 39 y 43 se convierten en los artículos 40 y 44, respectivamente, en el texto definitivo de la ley. El Proyecto de Ley de Cobián, una vez modificado, fue aprobado el 23 de junio de 1911, erigiéndose, por Ley de 1 de julio de 1911, en una nueva Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública (39), siendo a la sazón Ministro de Hacienda Tirso Rodríguez y Sagasta, que sustituyó a Cobián el 3 de abril de 1911.

Como han señalado los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana, los principios clásicos presupuestarios de carácter político han experimentado, como es sabido, una crisis general que España ha vivido con el proverbial extremismo que caracteriza a nuestro temperamento (40). Esta crisis de los principios políticos ha afectado al principio de especialidad temporal, tal como posteriormente se comprobará, si bien la Ley de 1 de julio de 1911 ha de ser el punto de partida de nuestro análisis posterior. Como ha quedado suficientemente explicitado, los artículos 33, 40 y 44 de la Ley de 1 de julio de 1911 son los que es necesario tener en cuenta en orden a conocer el establecimiento y cumplimiento del principio de especialidad temporal en España. Desde 1911 y hasta 1950 no se modifica ninguno de estos artículos. En cambio, la Ley de 18 de diciembre de 1950 da una nueva redacción al artículo 33 de la Ley de 1911, al establecer, por una parte, que "los Presupuestos genera-

(38) Vid. "Anuario de Derecho y Economía de la Hacienda Pública", *op. cit.*, página 300 y ss.

(39) Vid. "Gaceta", de 4 de julio de 1911.

(40) Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema Fiscal...*, *op. cit.*, pág. 19.

les del Estado son la expresión cifrada de las obligaciones que la Hacienda deba satisfacer, como máximo, en un año, en relación con los servicios que hayan de mantenerse en el mismo, y el cálculo de los recursos o medios que se consideren realizables para cubrir aquellas atenciones”.

Por otra parte, se determina que, “los Presupuestos se formarán cada bienio para regir durante dos períodos anuales consecutivos, contados desde el primero de enero a finales de diciembre. Cada uno de estos dos períodos anuales se cerrará y liquidará separadamente”.

De esta forma, el artículo 33 de la Ley de 1911, redactado de acuerdo con la Ley de 18 de diciembre de 1950, desarrolla el principio de especialidad temporal. Como han señalado los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana, “de los transcritos preceptos se desprende: 1.º Que el ciclo presupuestario comprende el período de elaboración, el de ejecución y el de aprobación de las cuentas de liquidación. 2.º Que, en cambio, por período presupuestario se entiende sólo el de ejecución o liquidación. 3.º Que si bien el presupuesto se confecciona y aprueba para regir durante dos años consecutivos (bienio), en cada año natural existe un presupuesto que tanto en su desarrollo como en la aprobación de las cuentas de su ejecución, es totalmente independiente del que corresponde al otro año del respectivo bienio” (41).

Por otra parte, el artículo 33 también da otras normas sobre otros aspectos de la vigencia del presupuesto (42), interesándonos la que hace referencia a que “las obligaciones que queden sin pagar, y los derechos liquidados que no se hayan realizado el último día de cada período anual

(41) Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema Fiscal...*, op. cit., pág. 26.

(42) Además de los preceptos analizados del artículo 33, este artículo dicta las siguientes normas: 1) Las previsiones autorizadas para el primer año serán las que figuran en el Presupuesto aprobado. Las del segundo, resultarán de incorporar a aquéllas las alteraciones, en más o en menos, que procedan de: a) Créditos que deban suprimirse por afectar a servicios realizados o que terminen dentro del primer período anual de vigencia, o que se refieran a ingresos cuya exacción no debe efectuarse en el segundo; b) Dotaciones que proceda incrementar, por referirse a derechos u obligaciones derivados de leyes sancionadas hasta la terminación del primer año de vigencia; c) Créditos extraordinarios y suplementos de crédito que, debiendo mantenerse en el segundo período de vigencia, hayan sido aprobados por leyes de igual fecha a la señalada en el apartado precedente. Estas alteraciones, únicas que podrán introducirse en el Presupuesto aprobado, entrarán en vigor y se reputarán realizadas, a todos los efectos legales, en primero de enero del segundo año del período bienal, incorporándose en dicha fecha, de modo automático, a los créditos figurados en el Presupuesto aprobado; 2) Se admite la prórroga del Presupuesto, que, sin embargo, no afectará a los servicios que definitivamente deban terminar dentro del ejercicio correspondiente.

se comprenderán como resultas del mismo en las cuentas que se abran al siguiente”.

En función de lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta la nueva redacción del artículo 33 de la Ley de 1 de julio de 1911, pueden extraerse las siguientes conclusiones:

1) El ejercicio presupuestario coincide con el año natural y es de doce meses.

2) Sin embargo, los presupuestos se formarán cada bienio para regir durante dos períodos anuales consecutivos (43).

3) El artículo 33 de la Ley de 1911, al establecer que las obligaciones reconocidas que queden sin pagar y los derechos liquidados que no se hayan realizado el último día de cada período anual se comprenderán como resultas en las cuentas que se abran al siguiente, implica que el cierre del período presupuestario se materializa en la contracción de los derechos y obligaciones (44).

(43) El sistema de Presupuesto bienal se arbitra con la finalidad de impedir el excesivo crecimiento del gasto público, dada la imposibilidad de que se aprueben nuevos incrementos de gastos hasta que el segundo presupuesto deje de estar vigente. Sin embargo, los resultados del citado sistema de presupuesto bienal en función del objetivo perseguido se ven limitados, ya que el presupuesto bienal obliga a acudir a los suplementos de crédito y créditos extraordinarios en el segundo ejercicio presupuestario. Sobre este extremo se ha manifestado críticamente la OCDE en su “Informe sobre la situación y perspectivas de la economía española en 1969”. Por otra parte, y como se señala en el citado Informe, “el sistema de Presupuestos bienales puede presentar ventajas desde otros puntos de vista, pero no facilita el empleo del Presupuesto como instrumento de regulación de la demanda. Un presupuesto anual constituiría un instrumento económico de mayor flexibilidad; permitiría apreciar con más frecuencia la situación y las perspectivas a corto plazo de la economía, y aumentaría las oportunidades de detectar y corregir los desequilibrios con mayor prontitud”. Por su parte, el profesor Fuentes Quintana ha observado, recientemente, que concedores de nuestra administración financiera han defendido el actual carácter bienal del presupuesto como un expediente administrativo automático destinado a frenar el crecimiento del gasto público. Por otra parte, el bienio es un plazo cómodo para que el plan de inversiones públicas del Plan de Desarrollo vuelque su contenido en los presupuestos del bienio, sin discutir su oportunidad en cada ejercicio. Es innegable que por cómodos que resulten estos expedientes administrativos, comportan un coste considerable para la propia política de estabilización económica, al limitar la libertad presupuestaria al servicio del equilibrio interno y externo de la economía, y al eliminar la discusión de la influencia de los programas de ingresos y gastos públicos en el segundo año de cada bienio. Este coste del actual sistema de presupuestos bienales para definir una política estabilizadora, no debería olvidarse a la hora de decidir sobre el futuro de nuestro derecho presupuestario.

(44) Vid. el comentario crítico al artículo 33 realizado por J. GUTIÉRREZ DEL ALAMO: *Administración Económica...*, op. cit., pág. 86.

7. EXIGENCIAS DEL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL

Establecido el principio de especialidad temporal por el artículo 33 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, según la redacción que de este artículo hizo la Ley de 18 de diciembre de 1950, es necesario que analicemos las exigencias que impone este principio. La respuesta es sencilla, máxime si tenemos en cuenta lo expuesto al examinar la evolución de este principio presupuestario en España, y no es otra que la imposibilidad de que se concedan créditos permanentes y la necesidad de que se anulen los remanentes de crédito. Estas dos exigencias se explicitan, como se ha señalado, en la Ley de 1911. Por una parte, el artículo 40 establece: "Se prohíbe la concesión de créditos con carácter permanente." Por otra parte, el artículo 44 determina que: "Los remanentes de los créditos legislativos quedarán desde luego anulados, sin que se pueda disponer de ellos para otras obligaciones". Estas dos exigencias del principio de especialidad temporal son, en consecuencia, los fundamentos de la vigencia del propio principio. Como han señalado los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana: "La función económica que indudablemente cumplen los presupuestos quedaría desconocida si un crédito se estableciera con carácter permanente. Todos los objetivos que se señalan a la ley presupuestaria recaban que, en cada ejercicio (anual o bienal) puedan pronunciarse las Cortes sobre los distintos renglones del gasto público". Por otra parte, comentan que, "el cierre del ejercicio presupuestario al 31 de diciembre exige la anulación automática de todos los sobrantes o remanentes de crédito presupuestarios y los que teniendo esta naturaleza fueron establecidos con carácter extraordinario o suplementario" (45). Por su parte, F. Neumark, al referirse a la anulación de los remanentes de créditos, mantiene: "es dable imaginar que la anulación automática de las autorizaciones de gastos, al final del año fiscal, trajera consigo ciertas desventajas; por ejemplo, podría inducir a aquellas unidades administrativas que aún dispusieran de créditos no utilizados, a gastarlos a toda costa, dado que, en caso contrario, el Tesoro público se incautaría de ellos, y que, además, el poder ejecutivo y el parlamento suelen sacar de tales superávits la deducción de que la suma originaria fue excesiva y, por tanto, susceptible de reducción. Aún más importante es el hecho de que, con relación a ciertos destinos, como obras

(45) Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema Fiscal Español y Comparado*. Apuntes de Cátedra. Curso Académico 1965-1966, página 111 y ss.

públicas en el sentido más amplio de la palabra, se trata de actividades que se prolongan por varios períodos presupuestarios, resultando de una distribución proporcional de los costes en los diferentes años, no sólo desventajas para la ejecución técnica y económica racional, sino también sensible entorpecimiento. Por dichos motivos, la práctica presupuestaria moderna admite una serie de excepciones del principio de especialidad temporal" (46). En esencia, F. Neumark apunta, precisamente, lo que se ha convenido llamar crisis del principio de especialidad temporal, que analizaremos, posteriormente, no sin antes especificar el régimen vigente en lo referente al principio de especialidad temporal.

8. PRESUPUESTO DE EJERCICIO VERSUS PRESUPUESTO DE GESTION

En función de lo establecido por los artículos anteriormente expuestos de la Ley de 1 de julio de 1911, cabe señalar que el régimen vigente en orden al principio de especialidad temporal es el propio de los presupuestos de gestión. Profundicemos en el análisis de esta afirmación.

Como ha señalado el profesor Fuentes Quintana, el principio de especialidad temporal plantea el problema de cómo debe realizarse la gestión presupuestaria, es decir, si han de referirse al presupuesto del año todos los gastos y los ingresos que se efectúan o los que se comprometen durante él. Dos sistemas existen al respecto, llamados, presupuesto de ejercicio y presupuesto de gestión, respectivamente. Ambos procedimientos tienen sus ventajas e inconvenientes y las distintas legislaciones presupuestarias se dividen a este respecto. Estos dos principios suponen una interpretación diversa del principio de especialidad temporal (47). En España, como tendremos ocasión de comprobar seguidamente, se han aplicado ambos sistemas. En el Proyecto de Ley Orgá-

(46) Vid. F. NEUMARK: *Teoría y práctica...*, op. cit., pág. 317.

(47) Vid. E. FUENTES QUINTANA: *Hacienda Pública...*, op. cit., pág. 130. M. Duverger ha expuesto, con sencillez, las diferencias entre los sistemas de presupuesto de gestión y de ejercicio. Según Duverger, "en el sistema llamado de ejercicio, el presupuesto es un conjunto de cuentas con carácter administrativo en el que predomina el punto de vista jurídico, vinculándose al año todos los gastos e ingresos que tienen su origen en un acto realizado durante este año, sea cual sea su vencimiento. En cambio, en el sistema llamado de gestión, el presupuesto es considerado como un conjunto de cuentas de caja en las que se registran los gastos e ingresos al día una vez hechos efectivos, tal como lo hace un jefe de empresa; se los vincula, pues, al presupuesto del año de su percepción o pago efectivo, sea cual sea la fecha de su creación jurídica". Vid. M. DUVERGER: *Hacienda Pública*, Ed. Bosch, Barcelona, 1968, pág. 207 y ss.

nica de la Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, presentado a las Cortes por Ramón de Santillán el 26 de febrero de 1847, se establecía el sistema de contabilidad de ejercicio, tal como puede fácilmente colegirse de lo expuesto al analizar tal proyecto, ya que, si bien el presupuesto se consideraba vigente durante el año a que correspondía, se proponía mantener abierto el presupuesto durante un año más, con el fin de liquidar y ejecutar los cobros y pagos pendientes al finalizar el respectivo período. En la Ley de 20 de febrero de 1850 se sigue el mismo sistema, si bien el presupuesto se mantiene abierto durante seis meses, en lugar de un año, para liquidar y ejecutar los cobros y pagos pendientes. El Proyecto de Ley de Ardanaz de 1869 y la Ley de 25 de junio de 1870, adoptan también el sistema de contabilidad de ejercicio. En cambio, con la Ley de 5 de agosto de 1893, tal como se ha demostrado anteriormente, se adopta el sistema de contabilidad de gestión. Recuérdese, a tal efecto, que el artículo 20 de la Ley de 1893 determinaba que “los presupuestos regirán durante un año, que se contará desde el primero de julio a fin de junio, en que se cerrarán y liquidarán”. Así pues, el presupuesto quedaba cerrado el último día de su vigencia, suprimiéndose el período de ampliación que admitían las anteriores leyes. Este cambio de la contabilidad de ejercicio a la contabilidad de gestión se mantiene en la Ley de 1 de julio de 1911, como puede comprobarse al examinar el artículo 33, si bien, como ha señalado algún autor, su automatismo queda suavizado con las llamadas resultas, por lo que el régimen en vigor puede clasificarse como sistema mixto. Esta diferencia entre la contabilidad de ejercicio y de gestión ha sido sintetizada con sencillez por A. Carretero (48). Según Carretero, la técnica del ejercicio presupuestario resuelve el problema de cómo se realizan las operaciones en el año para el cual han sido autorizadas. Las operaciones presupuestarias recaen sobre datos complejos y exigen plazos más lejanos de ejecución que el del año financiero. Los posibles sistemas de combinación de esas dos tendencias: la limitación anual de las autorizaciones presupuestarias y la extensión superior a ese plazo de las operaciones que son autorizadas para el presupuesto, son dos: la fórmula de la llamada gestión y la fórmula del ejercicio. Así como en la fórmula de gestión se permite a la Administración que contraiga operaciones sin necesidad de acabarlas a la manera como se hace con la contabilidad de la empresa privada, la de ejercicio es la propia del Derecho Público: la Ley de Presupuestos es una autorización que permite

(48) Vid. A. CARRETERO PÉREZ: *Derecho Financiero*. Santillana. Madrid, 1968, página 246.

realizar las operaciones más allá del año financiero, según el llamado pago por servicios prestados, y se toma en cuenta el momento de adquisición de los derechos o servicios prestados y comprende las autorizaciones para el año financiero, aunque se realicen después (49).

9. EXCEPCIONES AL PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD TEMPORAL

Existen dificultades para que la regla de especialidad temporal se aplique rigurosamente, y, en consecuencia, es posible la existencia de excepciones a tal principio que, según algunos autores, suelen ser consecuencia, bien de la limitada capacidad de gasto de la Administración Pública, bien de la conveniencia de insertar el presupuesto anual en un programa o plan financiero a largo plazo (50). Cualquiera que sean las causas de la existencia de excepciones al principio de especialidad temporal, hemos de dejar constancia de que tales excepciones implican, en último extremo, el incumplimiento de las exigencias impuestas por el principio de especialidad temporal. En el contexto de la realidad española, cuyo análisis nos ocupa, cabe distinguir aquellas excepciones que suponen la no anulación de los remanentes de crédito o la autorización de créditos permanentes.

Como se ha expuesto anteriormente, el artículo 44 de la Ley de 1 de julio de 1911 determina que "los remanentes de los créditos legislativos quedarán, desde luego, anulados, sin que se pueda disponer de ellos para otras obligaciones". Varios son los supuestos que es necesario analizar para contrastar las excepciones al artículo 44. Sin embargo, es preciso

(49) Según los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana, "las leyes de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 20 de febrero de 1850 (art. 22) y 25-6-1870 (art. 35), establecieron la llamada contabilidad de ejercicio cuya duración es un año (natural o económico) y seis meses más en los que se consideraba abierto el presupuesto para la liquidación y ejecución de los cobros y pagos pendientes al finalizar el respectivo período". A partir de las leyes de 5-8-1893 y 28-11-1899, se adoptó el sistema de contabilidad de gestión (art. 33 de la actual Ley de 1-7-1911).

(50) "En ocasiones, la falta de capacidad del gasto de la Administración Pública, sea por lo dilatado del proceso de contratación administrativa, sea por la falta de agilidad de sus órganos, da lugar a que no se agoten los créditos presupuestarios o a que hayan de ser anulados los remanentes de créditos cuando iba a procederse a la contratación de las respectivas obligaciones. Por otra parte, los planes económicos de un país han de proyectarse a largo plazo y resulta más esencial observar el plan o programa aprobado, que respetar rígidamente el principio de temporalidad. Si bien el principio de temporalidad trata de impedir que una decisión comprometa las disponibilidades financieras futuras, también parece conveniente no impida el que un sector del presupuesto de gastos de cada ejercicio se inserte en la respectiva ley de programa". Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema Fiscal...*, op. cit., pág. 113 y ss.

constatar antes que nos limitaremos a examinar las excepciones al principio de especialidad temporal contenidas en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para el bienio 1968-1969 (51), y para el bienio 1970-1971 (52), sin perjuicio de que se haga referencia en las correspondientes notas a las excepciones que se recogen en las Leyes de Presupuestos de años anteriores. Realizada esta observación, cabe señalar que el artículo 3 de la Ley de Presupuestos para el bienio 1968-1969, autoriza al Ministerio de Hacienda a incorporar al Presupuesto de cada uno de los años 1968 y 1969, los remanentes de crédito del ejercicio precedente, en un conjunto de casos que analizamos a continuación:

1) Los remanentes de crédito que resulten al practicarse la liquidación definitiva del presupuesto ordinario anterior, en cualquiera de los siguientes supuestos:

- Los remanentes a favor de los Fondos Nacionales para el Fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, de Asistencia Social, de Protección al Trabajo, y de Difusión de la Propiedad Mobiliaria (artículo 3.º, apartado a) de la Ley de Presupuestos 1968-69) (53).
- Los destinados a la financiación del Plan de Modernización de las Fuerzas Armadas (artículo 3.º, apartado a) de la Ley de Presupuestos 1968-69).

En el mismo sentido se manifiesta la Ley de Presupuestos para el bienio 1970-1971 (artículo 2.º, apartado a).

2) Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito concedidos durante el segundo semestre anterior a cada uno de los años de vigencia de este Presupuesto podrán utilizarse durante el ejercicio siguiente, siempre que se destinen a iguales obligaciones que las que motivaron su concesión (artículo 3.º de la Ley de Presupuestos 1968-1969 y artículo 2.º de la Ley de Presupuestos 1970-1971) (54).

3) Los remanentes anulados en ejercicios anteriores que hayan servido de base para el reconocimiento de obligaciones de ejercicios cerrados,

(51) Vid. "Ley de 5 de abril de 1968, número 5/68 (Jefatura del Estado). Presupuestos del Estado, los aprueba para el bienio 1968-69". "Boletín Oficial del Estado", de 6 de abril de 1968.

(52) Vid. "Ley de 30 de diciembre de 1969, número 115/1969. Presupuesto del Estado, los aprueba para el bienio 1970-1971". "Boletín Oficial del Estado", de 31 de diciembre de 1969.

(53) Tanto el artículo 7 de la Ley de Presupuestos 1964-1965, como el artículo 4 de la Ley de Presupuestos para 1966-1967, recogen el mismo supuesto, si bien con algunas variantes, que no consideramos necesario analizar.

(54) Vid. artículo 7 de la Ley de Presupuestos 1964-1965 y artículo 3, apartado b) de la Ley de Presupuestos 1968-1969.

conforme a los preceptos contenidos en la Real Orden de 12 de mayo de 1904 (55), o a los que como complemento o modificación de la misma pudiesen dictarse por el Ministerio de Hacienda (56). Estamos, por tanto, ante el supuesto de rehabilitación de remanentes de crédito (artículo 3.º de la Ley de Presupuestos 1968-69 y artículo 2.º de la Ley de Presupuestos 1970-1971) (57).

4) También se autoriza al Ministro de Hacienda para incorporar al Presupuesto de cada uno de los años 1968 y 1969 los créditos presupuestarios que por razón de contratos de obras de conservación y reparación, suministros, adquisiciones o servicios adjudicados antes de la segunda quincena del último mes de los ejercicios de 1967 y 1968 se encontrarán al principio de la indicada quincena afectos al cumplimiento de los mismos, con cargo a los capítulos segundo y tercero de las secciones del Presupuesto de 1967 y segundo del Presupuesto de 1968 y sean anulados conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, podrán incorporarse como de calificada excepción si el motivo de su anulación hubiese sido que, por causas justificadas, no se hubiera cumplido lo pactado al terminar el año en que quedaron afectos al cumplimiento de la obligación (artículo 3, apartado c) de la Ley de Presupuestos 1968-1969. En el mismo sentido se manifiesta el artículo 2, apartado c) de la Ley de Presupuestos 1970-1971 (58). En

(55) La Real Orden de 12 de marzo de 1904 establece normas para la tramitación de estas obligaciones correspondientes a ejercicios cerrados y exige expediente en el que se haga constar la existencia de saldo para contraerlo como sobrante del crédito autorizado durante el plazo en que se ejecutó la obligación, y aunque el crédito ya contraído estuvo fiscalizado en su día por la Intervención General del Estado, es nuevamente intervenido al incluirse como resultas en el nuevo Presupuesto.

(56) El artículo 3, apartado d) de la Ley de Presupuestos 1968-1969 y el artículo 2, apartado d) de la Ley de Presupuestos 1970-1971, establecen, a su vez, que "a tal efecto, los Departamentos ministeriales que hayan acordado el reconocimiento de las obligaciones, remitirán al Ministerio de Hacienda, en el primer mes de cada trimestre, relaciones nominales de los acreedores que con anterioridad hayan reconocido, acompañadas de los expedientes tramitados y de las órdenes resolutorias de los mismos, para que se autorice la incorporación de los remanentes precisos para su abono en un capítulo de ejercicios cerrados de las Cuentas de Presupuestos de las Secciones correspondientes".

(57) Vid., también, artículo 7, apartado d) de la Ley de Presupuestos 1964-1965 y artículo 4, apartado d) de la Ley de Presupuestos 1966-1967.

(58) El artículo 3, apartado c) de la Ley de Presupuestos 1968-1969 y el artículo 2, apartado c) de la ley de Presupuestos 1970-1971, establecen las siguientes normas: "Los créditos así incorporados se contabilizarán independientemente y no podrán ser utilizados, en ningún caso, para adquirir nuevos compromisos, sino que se dedicarán, única y exclusivamente, a la liquidación de los contratos que motivaron dicha incorporación, debiendo extinguirse, sin excepción alguna, en el mismo año en que éste tenga lugar, por haberse realizado la obra, suministro, adquisición o servicio, o por anulación de la parte no utilizada". Vid., también, artículo 7 de la Ley

este caso se hace referencia, en consecuencia, a los créditos de calificada excepción, en cuanto conculcan el artículo 44 de la Ley de 1911.

5) También constituye una excepción al mandato de anulación de los remanentes de crédito y, por tanto, al principio de especialidad temporal, lo establecido por el artículo 2 de la Ley de Presupuestos 1968-1969, al determinar que: "Los gastos debidamente autorizados por obras, adquisiciones y otros conceptos, con cargo a créditos de operaciones de capital del Presupuesto de 1967 que hayan de ser anulados en cumplimiento del artículo 44 de la Ley de Administración y Contabilidad, serán sistemáticamente imputados a los Presupuestos de 1968 destinados a obligaciones de la misma naturaleza, mediante la expedición de los correspondientes documentos contables".

En función de lo expuesto anteriormente, puede concluirse que la rehabilitación de remanentes de crédito, los créditos de calificada excepción (59) y los restantes supuestos analizados (60), constituyen importante excepción al mandato de anulación de los remanentes de crédito, y, en consecuencia, al principio de especialidad temporal. Como han señalado los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana, la amplitud en el régimen de excepción a la anulación de los remanentes de créditos presupuestarios, indudablemente quebranta, no sólo el principio de especialidad temporal, sino el buen orden de la propia ejecución de los presupuestos. En realidad afecta también a otros principios presupuestarios y, en particular, al de unidad.

de Presupuestos 1964-1965 y artículo 4, apartado e) de la Ley de Presupuestos 1966-1967.

(59) Como ha señalado A. Carretero, ya la Real Orden de 1 de mayo de 1930, Orden de 7 de diciembre de 1945, Reglamento de Dietas y Viáticos, de 7 de julio de 1949 y Decreto de 10 de noviembre de 1955, Decreto-Ley de 12 de diciembre de 1952 y la Ley de Presupuestos de 1957, hacen referencia a los créditos de calificada excepción. A partir de 1957, los créditos de calificada excepción han tenido una gran aceptación. Vid. A. CARRETERO: *Derecho Financiero, op. cit.*, pág. 251.

(60) El artículo 3 de la Ley de 11 de febrero de 1969 sobre Crédito de Inversiones Públicas para el ejercicio 1969 establece que: "Los remanentes que al ser liquidado el ejercicio de 1969 presenten los créditos comprendidos en el Programa de Inversiones Públicas y demás operaciones de Capital, podrán incorporarse al siguiente Presupuesto por acuerdo del Ministro de Hacienda...". Por su parte, el artículo 2, apartado e) de la Ley de Presupuestos 1970-1971, establece que se autoriza al Ministro de Hacienda para incorporar al Presupuesto de cada uno de los años 1970-1971, los remanentes de crédito del ejercicio precedente que presenten los créditos comprendidos en el Programa de Inversiones Públicas y demás operaciones de capital, siempre que se destinen a los mismos fines para que estaban asignados. Excepcionalmente, sin embargo, dichos remanentes podrán dedicarse a financiar otras inversiones, siguiendo en este caso el procedimiento establecido en el artículo 8 de la Ley de Presupuestos 1970-1971, teniendo en cuenta las prioridades establecidas en el II Plan de Desarrollo Económico y Social y previa aprobación de la Comisión de Presupuestos de las Cortes.

Otra de las exigencias del principio de especialidad temporal es la establecida por el artículo 40 de la Ley de 1911, es decir, la prohibición de que se concedan créditos con carácter permanente. Respecto a este tema, solamente es necesario dejar constancia de que se han promulgado leyes especiales que autorizan, precisamente, créditos permanentes (61).

Finalmente, hemos de constatar que otro problema que afecta al principio de especialidad temporal es el que plantean los créditos plurianuales (62). Como hemos señalado anteriormente, la existencia de excepciones al principio de especialidad temporal suele ser consecuencia, en ocasiones, de la conveniencia de insertar el presupuesto anual en un programa o plan financiero a largo plazo. Por lo que respecta a la realidad española (63), simplemente señalar, sin menospreciar la importancia del tema,

(61) Vid., por ejemplo, el artículo 7, apartado a) de la Ley de Presupuestos 1964-1965 y artículo 4, apartado a) de la Ley de Presupuestos 1966-1967. Los créditos permanentes quedan exceptuados del precepto que establece la anulación de los remanentes de créditos.

(62) Por razones técnicas, señala el profesor Fuentes Quintana, un Estado moderno debe realizar obras cuya ejecución se extienda a varios años, pero cuyo coste total puede preverse, valorarse y aprobarse antes de emprenderlas. Técnicamente, por tanto, el Estado no solamente puede, sino que debe prever el coste de tales realizaciones, saltando los límites de la temporalidad. Debe tratar de prever a más largo plazo que el anual, muchas realizaciones, y esto plantea, desde el lado económico, la justificación de los programas a más largo plazo del límite temporal clásico. Hay dos formas presupuestarias para la solución de este problema: a) los créditos de compromiso: el gasto de inversiones del Estado que se prevé se estima en un ejercicio presupuestario: en el del año que comienza la ejecución de la obra. Pero tan sólo bajo la forma de lo que se denomina crédito valorativo, que permitirá aprobar jurídicamente los gastos. Esto es, permitirá comprometer el gasto total, pero no pagarlo totalmente en el ejercicio. Los presupuestos sucesivos al del primer año van incluyendo las cifras correspondientes a la fracción de la obra que anualmente se realiza; y b) las Leyes de Programa: el Parlamento aprueba una ley especial (Ley de Programa) —diversa a la presupuestaria—, que autoriza la puesta en marcha de un programa financiero que durante varios años financiará la obra correspondiente, concediéndose los créditos de compromiso correspondientes a cada ejercicio. La Ley divide el programa en etapas anuales y cada una de ellas prevé la realización de una determinada anualidad del gasto. La votación de una ley de programa por el Parlamento supone adoptar una decisión de gasto cuya validez se proyectaba más allá del año. Sin embargo, esta decisión de gastar en un programa determinado no significa que los planes correspondientes de gasto no tuvieran que obtener los créditos para realizar los pagos anuales que permitiesen financiar el gasto público. Cada año, por tanto, para hacer efectivas las leyes de programa, era preciso aprobar el crédito para los pagos e incluirlos en el Presupuesto. Es importante observar, siguiendo al profesor Fuentes Quintana, que independientemente de las ventajas e inconvenientes que cada uno de estos dos sistemas ofrecen para financiar la actividad estatal, que supera los límites del año, debe consignarse que ambos constituyen claras excepciones de los principios clásicos de temporalidad, aunque hayan intentado hacer frente a contingencias muy atendibles a veces, aunque otras hayan llevado implícitas algunas transgresiones importantes del principio de racionalidad y buena administración presupuestarias.

(63) Es interesante observar que el artículo 67 de la Ley de 1 de julio de 1911 hace referencia al problema concerniente al servicio u obra cuya ejecución es por pla-

que últimamente se han aprobado planes de financiación de determinadas clases de obras públicas, que disponen la incorporación de determinados créditos a presupuestos futuros y que, en último extremo, constituyen una excepción al principio de especialidad temporal (64).

Se llega así al final de este trabajo en el que hemos analizado, por una parte, la evolución del principio de especialidad temporal en España, y, por otra parte, cómo se regula en nuestro ordenamiento tal principio y las excepciones que desvirtúan su propio contenido. La principal conclusión que se alcanza, si no novedosa, sí contrastada al menos a la luz de las últimas vicisitudes de tal principio, es la necesaria modificación de la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, con el fin de actualizarla. Conclusión obvia, atendiendo a la limitada vigencia real de sus preceptos, y que obliga a pensar, no tanto en la crisis de los principios presupuestarios que incorpora la Ley de 1911, como en la existencia de una nueva realidad presupuestaria, que impulsa a la elaboración de un Derecho Presupuestario más adaptado a las circunstancias que actualmente vive el Sector Público.

zo superior al período presupuestario. El artículo 67, párrafo tercero, establece que: "Cuando la índole de los servicios, por virtud de la Ley o disposiciones adoptadas por cumplirla, exija que su ejecución dure más tiempo del que comprende el período del presupuesto, el gasto se autorizará por Real Decreto acordado en Consejo de Ministros, oyendo al Estado en pleno. El Ministro que proponga los gastos de que trata el párrafo anterior, comunicará su proposición al Ministro de Hacienda con anterioridad a la celebración del Consejo en el que hayan de acordarse aquéllos. El Consejo de Ministros, en vista de los datos que uno y otro Ministro le faciliten, resolverá sobre la autorización que se pida. Si el acuerdo del Consejo fuese favorable, el Ministro proponente lo trasladará al de Hacienda para que se tenga en cuenta al formar los futuros presupuestos". El problema que plantean los servicios u obras cuya ejecución es por plazo superior al período presupuestario es distinto del de los denominados créditos plurianuales.

(64) En opinión de los profesores Fuentes Quintana y Albiñana García-Quintana, que compartimos, "en el momento actual no parece que los créditos plurianuales tengan otro alcance que el meramente indicativo, pues en la Ley de Presupuestos para 1963-1964, artículo tercero, párrafo último, se previene: De las asignaciones fijadas como inversión por el Plan de Desarrollo durante un período de cuatro años, sólo se autorizan y aprueban por esta ley económica las cantidades correspondientes a los dos primeros años a que se contrae la vigencia de este Presupuesto, siendo las restantes meramente indicativas y sin implicar, por tanto, autorización de crédito de las inversiones consignadas hasta tanto se aprueba, en su día, el correspondiente bienio 1966-1967. Parece prudente, por tanto, que: 1) La ejecución de los grandes planes de desarrollo económico, sean o no sectoriales, no debe quedar supeditado a las posibles veleidades del órgano legislativo, llegándose a interrumpir obras programadas con los consiguientes perjuicios de todo orden para la economía nacional; y 2) Que la ejecución de tales planes o programas a largo plazo, tampoco debe ser totalmente incuestionable, pues en cada ejercicio presupuestario debe someterse a revalidación por el órgano legislativo, ponderando su propio desarrollo y los cambios de coyuntura y estructura económicas que hayan podido producirse. Vid. E. FUENTES QUINTANA y C. ALBIÑANA GARCÍA-QUINTANA: *Sistema fiscal...*, op. cit., página 121 y siguientes.

