

FIGURAS MODIFICATIVAS DEL DOCUMENTO PRESUPUESTARIO

336.12(46)

Por JOSE MARIA GUITIAN DE LUCAS

Sumario: I. Significación de las modificaciones presupuestarias.—II. Tipos de modificaciones.—III. Análisis y problemática de estas modificaciones presupuestarias.

I. Significación de las modificaciones presupuestarias

EL presupuesto, a lo largo de la evolución política y económica, ha tenido una pluralidad de significaciones, y vinculadas a estas significaciones se encuentran las diferentes funciones que se asignen al instrumento presupuestario. En nuestros días, abandonada ya la concepción presupuestaria de ser una autorización de gastos e ingresos, y vigente, con todas sus consecuencias, una concepción eminentemente políticoeconómica, las funciones que el presupuesto cumple están dirigidas a estabilizar la vida económica, a ser generador de demanda efectiva y, fundamentalmente, motor de desarrollo económico y redistribución de renta.

Pero al lado de estas funciones eminentemente políticas y económicas, existen otras de carácter técnico administrativo o funciones

eminentemente de Administración financiera, que son, fundamentalmente, una función de tipo externo, de una parte; de otra, una función que pudiéramos llamar de ámbito interior.

La función de tipo externo va dirigida especialmente hacia la comunidad de ciudadanos a informarles sobre cuál es el plan de actuación del Gobierno cuantificado de una manera financiera. A través de esta función, el presupuesto cumple con la misión de informar a la comunidad, a través del Parlamento o a través de los medios de comunicación de masa, de cuáles son las finalidades que van a cumplirse por el Gobierno dentro de un determinado período de tiempo. La otra función, la de ámbito interno, está dirigida a hacer posible, desde el punto de vista financiero, que ese plan de actuación del Gobierno se realice, es decir, está encaminada a la ejecución del presupuesto en la labor cotidiana y diaria de ordenar gastos con el fin de que se puedan realizar pagos, que son las contraprestaciones a los servicios que la Administración recibe, o, por el contrario, a la actuación de fomento o prestación que la propia Administración realiza en un ámbito de Estado económico intervencionista. Esta función de tipo interno, de ejecución del presupuesto, puede a su vez dividirse en dos subfunciones: una, que pudiéramos llamar de ejecución *strictu sensu*; de otra parte, una subfunción de control de esa ejecución, ya que el órgano ejecutor y el órgano de control deben marchar separada pero paralelamente, para hacer posible que las realidades que tratan de alcanzarse a través del plan de actuación puedan encontrar su meta; en suma, alcanzar su consecución.

El documento presupuestario, en principio, tiene la finalidad fundamental de poder cumplir todas aquellas funciones económicas, a la par que estas funciones técnicoadministrativas; pero, sin embargo, acontece que en nuestros días, debido a la complejidad de las tareas que aborda el Estado, así como también a la propia dinámica interna de la Administración, lo cierto es que el documento presupuestario, en sentido estricto, no puede cumplir estas dos misiones porque el contenido del propio documento presupuestario se ve, las más de las veces, transformado o rebasado, ya que existen una serie de dotaciones o aplicaciones presupuestarias que a la hora de elaborarse no estaban del todo ajustadas o, por el contrario, si se encontraban ajustadas, sin embargo aparecían de una manera excesivamente generalizada y no era suficiente para que la función de información pudiera conocer a qué iban destinadas aquellas dotaciones o, por el contrario, en el momento de la ejecución no se hacía

posible saber a qué tipo de gasto debía aplicarse de una manera concretizada.

Hoy en día en el documento presupuestario existen, fundamentalmente, dos tipos de disfunciones:

a) De una parte, una disfunción desde el punto de vista cualitativo, como consecuencia de que existen aplicaciones presupuestarias que se encuentran globalizadas y que no nos dicen, de una parte, a dónde van estas dotaciones, a qué tipo de gastos van a hacer frente, y de otra, que al no encontrarse suficientemente especificadas, precisan en el momento de la ejecución una mayor desagregación para que pueda realizarse el gasto correspondiente.

b) De otra parte, existen disfunciones desde el punto de vista cuantitativo, ya que las aplicaciones presupuestarias pueden ser insuficientes o excesivas como consecuencia, ya sea de una programación defectuosa en la elaboración del presupuesto, ya sea, las más de las veces, como consecuencia de una serie de modificaciones no previsibles debido a la dinámica de los tiempos y la complejidad, a que hemos hecho referencia, de tal manera que se precisan nuevos recursos para poder hacer frente a esas necesidades o bien trasladar los recursos desde otras aplicaciones presupuestarias que lo permitan.

En suma, hoy en día, es evidente que este documento presupuestario, que tenía que cumplir una función de información a la comunidad sobre cuáles iban a ser los fines del plan de actuación del Gobierno, así como a la par ejecutarlo, no nos es suficiente como consecuencia de la existencia de estos dos tipos de disfunciones, y entonces necesitamos analizar, si queremos ejecutar correctamente el plan de actuación y queremos informar a la comunidad, las modificaciones presupuestarias, es decir, las figuras modificativas que el documento presupuestario sufre.

II. Tipos de modificaciones

Las modificaciones presupuestarias han ido surgiendo unas veces como consecuencia de una regulación jurídica total; las más, como consecuencia de una serie de problemas que, a lo largo del tiempo, la práctica y las circunstancias han ido planteando y, por consecuencia, han ido teniendo el respaldo normativo correspondiente, pero sin encontrarse de una manera sistematizada, ya que, en definitiva, han surgido por un método empírico y casuístico más que

con una visión global de conjunto. Por ello, nos parece, es conveniente realizar un esfuerzo, aunque sólo sea aproximativo, de clasificación metodológica de cada una de estas modificaciones presupuestarias, atendiendo a unos criterios que, aunque simples, puedan darnos una visión de conjunto de esta evolución que en la práctica ha ido existiendo en torno a las modificaciones que el documento presupuestario primigenio va sufriendo.

Los dos criterios fundamentales que vamos a utilizar para clasificar las modificaciones presupuestarias son, de una parte, el criterio del tiempo; de otra, el criterio de los recursos. En suma, creemos que las modificaciones presupuestarias que se encuentran vigentes en el sistema presupuestario español pueden agruparse en función, ya sea del tiempo, ya en función de los recursos.

a) Modificaciones en función del tiempo:

Es conocido que en España el presupuesto es bianual. El paso del presupuesto de un año a otro trae como consecuencia inevitable una serie de modificaciones, las más de las veces de menor entidad, pero que, indudablemente, vienen a transformar tanto las cifras como la misma estructura interna del presupuesto de año a año. Es lo que se conoce bajo el nombre de Estado de modificaciones del presupuesto, y que a principios de cada año debe publicarse, y como tal, se está realizando en nuestros días en el *Boletín Oficial del Estado*.

Pero también existen otros tipos de modificaciones que están en función del paso de un ejercicio económico a otro ejercicio. Concretamente nos referimos a aquellos créditos, a aquellas aplicaciones presupuestarias que, existiendo en un año, se considera deben permanecer en el siguiente, como consecuencia de que el plan de actuación lo requiere, ya que puede darse una serie de inversiones que precisan unos plazos de financiación amplios o, por el contrario, gastos de funcionamiento que puedan considerarse durante determinados periodos de tiempo como permanentes. Su tratamiento legal, sus limitaciones o sus autorizaciones las hemos de ver en el momento en que analicemos su mecánica de funcionamiento.

Otro caso, también en función de las modificaciones del tiempo, es el de las aplicaciones presupuestarias que poseyendo al final del año un determinado remanente se considera es conveniente trasladarlas a la del siguiente, en virtud de que se considera que el plan de actuación había previsto la realización de un determinado tipo de inversión y que la actividad económica se encontraría desequilibrada si no se hubiera realizado completamente la inversión, que, si bien desde el punto de vista financiero, en principio y aparente-

mente, puede representar un ahorro, sin embargo, desde el punto de vista de la inversión representará una disfunción al no haberse completado el ciclo inversor, con detrimento de los plazos de maduración de esa inversión. Concretamente, se trata de la figura conocida bajo el nombre de las incorporaciones de los remanentes de los créditos existentes. Al igual que decíamos cuando hablábamos de los créditos permanentes, la configuración de la figura aparecerá en el momento oportuno.

b) En función de los recursos:

El segundo criterio era el de los recursos; ahora bien, al hablar de los recursos conviene que distingamos entre los recursos cuya procedencia está dentro del propio presupuesto, es decir, se encuentra, utilizando la vieja terminología clásica, dentro del límite de autorización de gastos que el poder legislativo había otorgado o, por el contrario, aquellos recursos que es necesario buscar para poder hacer frente a los gastos que sobrepasan el límite de las autorizaciones. En función de este criterio, distinguimos entre las modificaciones en función de los recursos intrapresupuestarias, de una parte, y extrapresupuestarias, de otra.

1. Modificaciones intrapresupuestarias:

a) Hemos señalado cómo una aplicación presupuestaria puede presentarnos una determinada cantidad bajo una leyenda globalizada que suele tener la fórmula de «para atender a las necesidades que se produzcan en el funcionamiento de un determinado servicio» o «para realizar las obras necesarias de la creación de una infraestructura», según que se trate de gastos de funcionamiento o de gastos de inversión. Pero esta cantidad globalizada y bajo esta leyenda totalmente genérica no nos permite, a la hora de la ejecución, realizar las ordenaciones de gastos a los proyectos concretos, y precisamos que este crédito, al que denominamos crédito global, lo distribuyamos de una manera adecuada a cada una de nuestras necesidades específicas. Es la primera figura jurídica que denominamos distribución de crédito global.

b) Falta de recursos. Pero puede suceder que bien porque la programación de nuestras necesidades haya sido defectuosa, o bien porque las propias circunstancias hayan sobrepasado la programación, tal y como hemos señalado anteriormente, que nuestros recursos se hayan quedado insuficientes. Ante esta situación tenemos varias posibilidades:

- O bien buscar una adscripción de recursos específicos, ya sean procedentes de un crédito global, ya sean procedentes de una asignación específica procedente de los recursos que el Tesoro posea.
- Ya sea una autorización para hacer frente a esta necesidad con recursos procedentes de un determinado fondo especial previsto para determinados tipos de gastos, lo que se conoce bajo la figura de insuficiencia.
- Ya sea una autorización específica para hacer frente a estas necesidades, autorización que se contiene en los propios créditos y que permite hacer frente a gastos hasta el doble mismo de la aplicación presupuestaria consignada, que es lo que consideramos un crédito ampliable.

c) Pero puede suceder que nuestra insuficiencia de crédito dentro del órgano sea solamente aparente, ya que, si bien en una determinada aplicación presupuestaria el crédito ha sido del todo consumido, sin embargo, en otra aplicación presupuestaria exista crédito suficiente y además previsiblemente ya no sea necesario consumirlo, entonces podemos realizar un trasvase de recursos desde una aplicación a otra aplicación, con las limitaciones y bajo los requisitos que en la legislación hemos de ver se establecen, y es lo que conocemos bajo el nombre de transferencias de aplicaciones presupuestarias.

2. Modificaciones extrapresupuestarias.

Las modificaciones extrapresupuestarias proceden de la necesidad que tenemos, cuando nuestros recursos son insuficientes, para hacer frente a esos gastos que tenemos programados de solicitar una nueva autorización para verificar los gastos. Se trata de unos gastos que son absolutamente extraordinarios, y, por lo cual, se acude por el ejecutivo de nuevo al legislativo, solicitándole una autorización para hacer frente a los mismos, bien sea porque no existía un crédito-presupuesto para ello, bien sea porque el crédito existente era insuficiente.

a) Cuando el crédito era inexistente nos encontramos ante la figura de los créditos extraordinarios, caracterizada en la ley de Administración y Contabilidad en el artículo 41.

b) Cuando el crédito existía, pero era insuficiente, nos encontramos ante la figura de los suplementos de crédito.

Hasta aquí, una tipología en función de los dos criterios que hemos señalado sobre las diferentes modificaciones que sufre el docu-

mento presupuestario; ha llegado el momento de que analicemos la problemática que plantea cada una de estas modificaciones, así como su funcionamiento.

III. Análisis y problemática de estas modificaciones presupuestarias

Al analizar las modificaciones presupuestarias vamos a seguir la clasificación que hemos establecido, pero es preciso que recurramos también a otro criterio delimitador, que es el de su clasificación jurídica; por ello, vamos a distinguir entre las figuras jurídicas de modificación presupuestaria que están autorizadas en la ley de Administración y Contabilidad de 1911, de aquellas que no se encuentran autorizadas por esta disposición reguladora, que debería tener carácter general, pero que, sin embargo, han ido generalizándose en la práctica con un respaldo normativo, las más de las veces de dudosa adecuación.

1. FIGURAS AUTORIZADAS EN LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD

1.1 *En función del tiempo:*

La primera figura que se encuentra autorizada por la ley de Administración y Contabilidad es la del pase de un ejercicio económico a otro ejercicio económico en virtud de esa bianualidad que tiene el presupuesto, y aparece en lo que conocemos bajo el nombre de Estado de modificaciones.

El artículo 33 de la ley de Administración y Contabilidad señala que «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 deba efectuarse en el segundo.
- b) Dotaciones que procede incrementar por referirse a derechos u obligaciones derivados de las 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 señalar en el apartado precedente».

«Estas alteraciones—únicas, señalaba la ley de Administración y Contabilidad—, que podrán introducirse en el presupuesto aprobado, entrarán en vigor y se reputarán realizadas, a todos los efectos legales, en 1 de enero del segundo año del período bienal, incorporándose en dicha fecha, de modo automático, a los créditos figurados en el presupuesto aprobado.»

Indudablemente, el estado de modificaciones actual cumple, en principio, los requisitos y condiciones establecidos en el artículo 33, si bien existen algunas limitaciones, ya que, en primer término, no son las únicas alteraciones que se producen, como hemos visto al hacer la tipología de las modificaciones, y habremos de analizar con más detalle en este apartado; en segundo lugar, su entrada en vigor en 1 de enero se produce por el automatismo de los hechos, pero no por su publicación, ya que ésta, si se hace, normalmente se demora en varios meses.

1.2 *En función de los recursos: modificaciones extrapresupuestarias*

Habíamos señalado que el límite de autorización de los gastos podía ser modificado como consecuencia de una nueva autorización. La ley de Administración y Contabilidad de 1911, en su artículo 41, señala que «cuando ocurra la necesidad de hacer algún gasto para el cual no haya crédito legislativo o sea insuficiente el figurado en el presupuesto general del año, el Gobierno presentará al Congreso de los Diputados 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 del Estado en pleno sobre la necesidad y urgencia de la concesión.

Si las Cortes no estuviesen reunidas, el Gobierno podrá conceder, bajo su responsabilidad, créditos extraordinarios o suplementos de crédito, a fin de evitar la guerra o, en caso de guerra, y en los de perturbación grave del orden público, epidemias, rotura de cables submarinos, inundaciones, terremotos, estragos del mar y compro-

misos internacionales debidamente contraídos para servicios no comprendidos en las leyes de presupuestos, o que, si los tuviesen, resulten sin crédito suficiente. La concesión será por medio del real decreto acordado en Consejo de Ministros, previa instrucción de expediente en que se haga constar justificadamente la absoluta necesidad y la imprescindible urgencia del crédito. Acerca de estos extremos deberá informar la intervención general y el Consejo de Estado en pleno.

En estos casos el Gobierno deberá dar cuenta a las Cortes, en su más próxima reunión, de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito que hubiera concedido, acompañando siempre a los proyectos de ley los expedientes instruidos.

Los suplementos de crédito y créditos extraordinarios se cubrirán:

1. Con el exceso que ofrezcan los ingresos que obtengan durante el año sobre los pagos que satisfagan en el mismo.
2. Con los recursos extraordinarios que por las leyes de concesión se determinen.
3. Con la deuda flotante del tesoro.

Quedan prohibidas las anticipaciones de fondos a que se refiere el párrafo final del artículo 9.º de la ley de 19 de mayo de 1870 y las transferencias entre capítulos, artículos, conceptos, etc.

Exceptuando las devoluciones de ingresos indebidos, que se efectuarán con las formalidades dictadas o que se dicten por el Ministerio de Hacienda, queda prohibido en absoluto atender obligación alguna del Estado minorando los ingresos de las rentas. En su consecuencia, se incluirán en el estado de gastos cuantos ocasione la administración, investigación, fabricación y venta de contribuciones, impuestos, rentas, derechos, monopolios y servicios explotados por la Hacienda, y en el de ingresos, los que realmente produzca cada uno de los recursos presupuestos».

Para que puedan ser tramitados los expedientes de modificación de créditos presupuestos habrá de requerirse:

'a) El expediente o memoria que justifique la necesidad o urgencia de la concesión del crédito y presupuesto detallado de cuantas obligaciones hayan de contraerse por virtud de la propuesta del respectivo ministerio, demostrándose, además, si se tratase de su concesión por medida gubernativa, que el caso se halla comprendido en algunas de las excepciones señaladas en el artículo 41 de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública.

'b) En los de petición de un suplemento de crédito: Liquidación

de la inversión dada al crédito presupuesto por virtud de compromisos legalmente contraídos y demostración en el expediente o memoria de la ineludible necesidad de efectuar el servicio, sin que en ningún caso pueda admitirse como justificación del suplemento de crédito el hecho de haberse ya contraído una obligación con exceso del crédito presupuesto, por ser ella nula conforme a lo dispuesto en el artículo 39 de la ley de Administración y Contabilidad.

'c) En los de ampliación de créditos cifrados en el presupuesto que autorice el artículo de la ley: certificación expedida por la ordenación de pagos respectiva, justificando que el crédito presupuesto está agotado o que el remanente que exista es insuficiente para satisfacer el gasto a que daría lugar la ejecución del servicio cuya necesidad se demuestre en el expediente o memoria en que funde la petición.

'd) En los de apertura de un crédito no cifrado en el presupuesto, pero si autorizado por el articulado de la ley: copia autorizada de la disposición ministerial ordenando la implantación o ejecución del servicio y presupuesto detallado de la inversión que haya de darse al crédito cuya apertura se solicita.

En torno a los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, regulados minuciosamente en el artículo 41 de la ley de Administración y Contabilidad, uno de los pocos artículos que se encuentran en cierto modo vigentes de esta ley, pero que, sin embargo, la práctica administrativa ha hecho caer prácticamente en desuso, conviene realizar algunas consideraciones.

En primer término, en lo referente a la tramitación, ya que hoy en día los expedientes se inician y se informan por la Dirección General de Presupuestos, así como por el Consejo de Estado.

En segundo término, hay que señalar una práctica que se ha ido produciendo con relativa frecuencia, consistente en que, mientras se tramitan los expedientes de créditos extraordinarios, y una vez que se tiene el informe del Consejo de Estado, se recurre a los anticipos de Tesorería, que, si bien estaban prohibidos taxativamente por este artículo 41, sin embargo, y como consecuencia de las prácticas dilatorias que las reuniones parlamentarias pueden realizar, en la práctica se han venido produciendo, y en torno a las cuales existe una interesante doctrina emanada del Consejo de Estado.

Es evidente que los anticipos de Tesorería surgieron como consecuencia de dar una mayor agilidad a la Administración en un momento en que el ritmo de los tiempos ha influido también pro-

fundamente en la propia estructura administrativa, y la larga tramitación que legislativamente había de tener puede traer como consecuencia el que un nuevo órgano de la Administración o una función quedaran paralizados o inoperantes durante un largo periodo de tiempo. Pero si bien es cierto que esta necesidad funcional es que la que justifica los anticipos de Tesorería que se encontraban prohibidos, e hicieron que el legislador, a través de un decreto-ley de 8 de noviembre de 1957, declarara en suspenso este párrafo específico, también es cierto que, posiblemente, la práctica administrativa, como ha señalado el Consejo de Estado, haya traído como consecuencia una excesiva utilización de los anticipos de Tesorería.

La suspensión del párrafo 5.º del artículo 41 por el decreto-ley de 8 de noviembre de 1957 estableció que «en cada ley de presupuestos se regularía el modo en que debería disponerse de los anticipos de Tesorería». De este modo, en cada ley de Presupuestos se contenía una autorización valedera para los dos años de vigencia, determinando los casos en que el anticipo podría otorgarse, así como también cuál es el órgano competente para la concesión y las circunstancias mínimas que habrían de concurrir. Así se hizo en las leyes de Presupuestos de los años 58 y 59, en el artículo 11, así como en la orden de 19 de marzo de 1960, que desarrolló este artículo, o en la ley de Presupuestos del año 62-63, en su artículo 11, que autorizaba al Gobierno para conceder anticipos de Tesorería cuando al tramitarse un expediente de concesión de un crédito extraordinario o suplemento de crédito hubiese recaído, como hemos señalado, el dictamen favorable del Consejo de Estado.

El órgano competente para realizar la concesión de anticipos de Tesorería es el Consejo de Ministros, previa deliberación de la urgencia de concesión y lo inaplazable de las necesidades a cubrir, pero existe una nueva causa legitimadora, que se introduce en las leyes de Presupuestos del año 64-65 (art. 15), del 66-67 (art. 34) y del 68-69 (art. 10), y que es cuando se hubiese promulgado una ley en la que se reconozcan derechos económicos que exija la concesión de créditos suplementarios o extraordinarios.

La regulación legal en torno a los anticipos de Tesorería se completa con una norma contable, contenida también en el artículo 10 de la ley del vigente Presupuesto, que señala «que el importe de los anticipos acordados y no cancelados no puede en ningún modo exceder del 1 por 100 del total de los créditos autorizados en el Estado, letra A de los presupuestos generales del Estado».

En consecuencia, los anticipos de Tesorería se admiten en la le-

legislación vigente, sin necesidad de esperar al final del proceso legislativo que, como hemos señalado, con frecuencia era lento, como consecuencia de los plazos de enmienda, el informe de las ponencias, el dictamen de la Comisión de Presupuestos y la posterior aprobación por el Pleno. Asimismo, se acorta notablemente el tiempo de tramitación del expediente, acortamiento de plazos beneficiosos para la Administración, pero que en alguna ocasión ha obligado a utilizar el procedimiento del decreto-ley sin incoar formalmente el expediente, lo cual, en definitiva, puede ser una disfunción al respeto que las leyes de autorización presentan en lo que a materia presupuestaria se refiere.

Los efectos que produce el uso de los anticipos de Tesorería han sido puestos de relieve por el Consejo de Estado, que distingue los efectos de tipo funcional de los efectos de tipo orgánico.

a) *Funcional*.—Son tres, fundamentalmente. Por una parte, se sustituye la técnica del decreto-ley por la de los anticipos. En segundo lugar, se producen unos actos administrativos cuya invalidez es manifiesta al actuar el órgano que los dicta con exceso de las competencias que la ley le atribuye, violando el principio de la habilitación positiva de la ley. La gravedad de este efecto es mayor en cuanto que la materia sobre la que los actos recae es la presupuestaria, en que es tradicional y legal la previa autorización parlamentaria. Finalmente, con una visión global del problema, se corre el riesgo de que una extensión de la concesión de anticipos de Tesorería vaya a sustituir el procedimiento más acabado y jurídicamente riguroso del otorgamiento de créditos extraordinarios y suplementarios.

b) *Orgánico*.—Desde el punto de vista orgánico, el uso de los anticipos en casos no previstos por la ley puede plantear el problema de que en el Parlamento no se apruebe en su día el proyecto de ley por la que se cancele el anticipo, imponiendo el reintegro al tesoro. En este caso cabe pensar que los particulares afectados pueden ejercer una acción de responsabilidad ante el propio Estado, pero además, ante el presupuesto normal de que el crédito se conceda, el papel del Parlamento es el de otorgar un simple refrendo, como en el caso del Derecho inglés, convirtiéndose la autorización presupuestaria *ex ante* en una convalidación de obligaciones *ex post*.

Indudablemente, el problema de las anticipaciones de Tesorería radica en la dilación del mecanismo legislativo a que ya hemos

hecho referencia. Caben varias soluciones, tanto de índole administrativa como de índole legislativa, que, sin embargo, no es éste el momento de exponer.

2. FIGURAS NO AUTORIZADAS EN LA LEY DE ADMINISTRACIÓN Y CONTABILIDAD, PERO GENERALIZADAS EN LA PRÁCTICA Y CON RESPALDO NORMATIVO

2.1 *Modificaciones en función del tiempo*

Desde esta perspectiva cabe hacer referencia a dos figuras jurídicas: de una parte, las incorporaciones de remanentes de crédito; de otra, la figura de los créditos permanentes.

2.1.1 *Incorporaciones de remanentes de crédito*

La ley de Administración y Contabilidad de 1911, en su artículo 44, establecía que «los remanentes de los créditos legislativos quedarán, desde luego, anulados, sin que se pueda disponer de ellos para estas obligaciones». Sin embargo, esta prohibición ha quedado en suspenso, como consecuencia de las autorizaciones que las leyes de Presupuestos de los diferentes años vienen haciendo, y que concretamente, en el presupuesto vigente para el bienio 68-69, en su artículo 2.º, establece 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 el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 44 de la ley de Administración y Contabilidad, serán automáticamente imputados a los créditos del presupuesto de 1968 destinados a obligaciones de la misma naturaleza, mediante la expedición de los correspondientes documentos contables». Y continúa el artículo 3.º: «Se autoriza al ministro de Hacienda para incorporar al presupuesto de cada uno de los años 1968 y 1969 los remanentes de crédito del ejercicio precedente en los casos que se enumeran a continuación:

a) Los que resulten al practicarse la liquidación definitiva del presupuesto ordinario anterior en cualquiera de los siguientes conceptos:

1.º Los destinados a favor de los fondos nacionales para el fomento del Principio de Igualdad de Oportunidades, de asistencia social, protección al trabajo, difusión de la propiedad mobiliaria.» Es decir, las transferencias que realiza el Estado al propio Estado.

2.º Los destinados a la financiación del plan de modernización de las fuerzas armadas.

b) 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.

Para ello, los ministerios que hayan de emplearlo en dicha forma y ejercicio lo manifestarán así al de Hacienda, quien dispondrá su incorporación, siempre que no excedan de las cantidades no dispuestas al finalizar el plazo para llevar a cabo las autorizaciones y disposiciones de gastos del ejercicio en que fueron otorgados.

c) Los créditos presupuestos 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 encontraran al principio de la indicada quincena afectos al cumplimiento de los mismos con cargo a los capítulos II y III de las secciones del presupuesto de 1967 y II 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 quedaran afectados al cumplimiento de la obligación.

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 ésta tenga lugar, por haberse realizado la obra, suministro, adquisición o servicio, o por anulación de la parte no utilizada.

Si en algún caso se estimara conveniente aceptar que el cumplimiento del contrato se realice con posterioridad al plazo antes indicado, deberá procederse a la actualización del gasto, aplicando su importe a los créditos correspondientes del presupuesto que se encuentre en vigor al tener lugar dicho cumplimiento si su naturaleza y cuantía lo permiten.

Los departamentos ministeriales remitirán al de Hacienda, precisamente durante los dos primeros meses de cada ejercicio y con la justificación que oportunamente se determine, las peticiones de incorporación.

d) Los anulados de ejercicios anteriores que hayan servido de base para el reconocimiento de obligaciones de ejercicios cerrados, conforme a los preceptos contenidos en la real orden de 12 de marzo de 1904, o a los que como complemento o modificación de la misma pudiesen dictarse por el Ministerio de Hacienda.

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 la cuenta de presupuestos de las secciones correspondientes.

La Dirección General del Tesoro y Presupuestos comunicará estas autorizaciones a los ministerios proponentes, devolviendo los expedientes para que puedan disponer el pago de las cantidades reconocidas».

En este precepto se ha hecho referencia a una especial tramitación que aparece contenida en una serie de disposiciones complementarias en torno a la tramitación de las incorporaciones.

La primera normativa apareció con la orden de 12 de enero de 1963 sobre tramitación anticipada de expedientes de gasto y utilización de créditos de carácter permanente, que en su artículo 6.º señalaba los trámites y los plazos de los ministerios para realizar la incorporación de los remanentes no utilizados en el ejercicio anterior. Sin embargo, este número 6 de la orden de 12 de enero de 1963 ha quedado derogado por la orden de 2 de marzo de 1966, en virtud de la cual se dan normas para la tramitación de las incorporaciones de créditos autorizados por los diferentes preceptos de la ley de Presupuestos del año 65, y que hoy en día hacen referencia a estos artículos 2.º y 3.º de la ley del Presupuesto vigente.

Consecuencia de aquellas autorizaciones de la ley de 1965, así como para la aplicación en el presente presupuesto, y «con objeto de establecer el procedimiento administrativo a seguir para efectuar lo dispuesto por dicha ley, parece aconsejable—señala el Ministerio de Hacienda—dictar las normas que regulen esas incorporaciones, así como las regladas por el número 6.º de la orden de 12 de enero de 1963 a que hemos hecho referencia, sometiendo todas ellas a un procedimiento uniforme. La tramitación hace referencia tanto a la incorporación de remanentes de los créditos de fondos nacionales, planes provinciales y créditos de carácter permanente como

a la incorporación de remanentes de créditos extraordinarios y suplementos otorgados en el segundo trimestre, la incorporación de créditos de calificada excepción, la incorporación de remanentes de créditos de inversiones, así como la limitación de los créditos incorporados.

Veamos la tramitación de cada uno de los casos señalados:

«1.º Incorporación de remanentes de los créditos de fondos nacionales, planes provinciales y créditos de carácter permanente.

a) Los remanentes de crédito que en 31 de enero y en 31 de marzo, en su caso, del año siguiente al ejercicio de que se trate presenten los créditos de fondos nacionales, planes provinciales y de carácter permanente se incorporarán de oficio al presupuesto del ejercicio corriente, a cuyo efecto se procederá en la forma que se detalla en los apartados siguientes:

b) Trámite en las ordenaciones de pagos.

Por los remanentes de crédito que en 31 de enero de cada año arroje el presupuesto del ejercicio anterior en los conceptos de fondos nacionales, planes provinciales y créditos de carácter permanente, que en dicha fecha deben quedar anulados, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 44 de la vigente ley de Administración y Contabilidad, las respectivas ordenaciones de pagos expedirán certificaciones acreditativas de dichas anulaciones, una por cada sección del presupuesto, remitiéndolas, dentro del mes de febrero siguiente, a la Intervención General de la Administración del Estado.

De análoga manera expedirán, durante el mes de abril, nuevas certificaciones, en las que se acreditará, con relación a los mismos conceptos presupuestarios, la anulación de los remanentes de crédito producidos en 31 de marzo anterior, como consecuencia de la anulación de esta fecha de los saldos de disposiciones a que se refiere la norma 7,5 de la orden ministerial de 22 de enero de 1962. Estas certificaciones se remitirán a la Intervención General de la Administración del Estado durante el mes de abril de cada año.

c) Trámite en la Intervención General de la Administración del Estado y en la Dirección General de Presupuestos.

La Intervención General de la Administración del Estado, a la vista de las certificaciones a que se refiere el número anterior, iniciará el expediente de incorporación de créditos, que pasará a la Dirección General de Presupuestos, la que elevará la oportuna propuesta a la aprobación del ministro de Hacienda. Aprobada, en su

caso, la misma, la referida Dirección General expedirá los documentos I necesarios.

d) Aplicación presupuestaria.

Estas incorporaciones incrementarán los créditos concedidos para el ejercicio en que se efectúen, por lo que la aplicación presupuestaria de los documentos I expedidos será la misma que la asignada a los conceptos afectados por la incorporación de estos remanentes.

2.º Incorporación de remanentes de créditos extraordinarios y suplementarios otorgados en el segundo semestre.

a) Trámite en los ministerios.

Los departamentos ministeriales podrán solicitar del Ministerio de Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado, la incorporación del presupuesto de cada ejercicio de la parte no utilizada de los créditos extraordinarios y suplementarios concedidos en el segundo semestre del año anterior, siempre que hayan de ser empleados en iguales obligaciones que las que motivaron su concesión, poniendo de manifiesto el concepto presupuestario y el importe de la incorporación que se solicita.

La incorporación de los remanentes de créditos anulados en 31 de enero de cada año se solicitará durante el mes de febrero siguiente, y en el mes de abril, en su caso, la de los anulados en 31 de marzo.

b) Trámite en el Ministerio de Hacienda.

A la vista de las certificaciones expedidas por las ordenaciones de pagos, la Intervención General de la Administración del Estado iniciará los expedientes de incorporación de créditos, cuya tramitación se efectuará en la forma prevista en el número 1.3 de esta orden.

c) Aplicación presupuestaria.

La aplicación presupuestaria de los documentos I expedidos será análoga a la de los créditos afectados por las incorporaciones.

3.º Incorporación de créditos de calificada excepción.

a) Trámite en los ministerios.

Los departamentos ministeriales podrán solicitar del Ministerio de Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado, la incorporación al presupuesto de cada año, como créditos de calificada excepción de los otorgados para el ejercicio anterior o de parte de ellos que por razón de contratos de ejecución de obras, suministros, adquisición o servicios adjudicados mediante subasta,

concurso o directamente antes de la segunda quincena del último mes de cada ejercicio del bienio, se encontraran en la indicada fecha afectos al cumplimiento de los mismos y sean anulados conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la vigente ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda pública.

Dichas peticiones, que se formularán durante el mes de enero de cada año, se justificarán con relaciones en las que se hará constar nominalmente las obras, suministros, adquisiciones o servicios, fecha de los contratos e importe de los créditos que para cada uno de ellos se solicite incorporar.

Los departamentos ministeriales que hayan de solicitar incorporaciones por calificada excepción deberán formular, dentro del mes de enero, documentos contables AD inversos destinados a anular el importe de las autorizaciones-disposiciones de crédito afectadas a consecuencia de la contratación de la obra, suministro o servicio, origen de la incorporación.

b) Trámite en el Ministerio de Hacienda.

A la vista de las certificaciones expedidas por las órdenes de pagos de la Intervención General de la Administración del Estado, iniciará los expedientes de incorporación de créditos, cuya tramitación se efectuará en la forma prevista en el número 1.3 de esta orden.

c) Aplicación presupuestaria.

La numeración económico-funcional a que se aplicarán los créditos incorporados como de calificada excepción será la misma de aquellos de que procedan, pero sustituyendo en la numeración funcional el artículo por 90 y el concepto por 3.

4.º Incorporación de remanentes de créditos para inversiones.

a) Trámite en los ministerios.

Los departamentos ministeriales podrán solicitar del Ministerio de Hacienda, Intervención General de la Administración del Estado, la incorporación al presupuesto de cada año de los remanentes que el del ejercicio anterior presente en sus créditos de inversiones, poniendo de manifiesto el concepto presupuestario, importe y necesidad de la incorporación que se solicita.

La incorporación de los remanentes de créditos anulados en 31 de enero se solicitará durante el mes de febrero siguiente, y en el mes de abril, en su caso, la de los anulados en 31 de marzo anterior.

b) Trámite en el Ministerio de Hacienda.

A la vista de las certificaciones expedidas por las ordenaciones de pagos, la Intervención General de la Administración del Estado iniciará los expedientes de incorporación de créditos, cuya tramitación se efectuará en la forma prevista en el número 1.3 de esta orden.

c) Aplicación presupuestaria.

Los créditos así incorporados se aplicarán a la misma numeración económico-funcional de que procedan, pero sustituyendo en la numeración funcional el artículo por 90 y modificando el concepto, que será el 1 si se trata de créditos destinados a construcciones, instalaciones y ampliación y reforma de las existentes, y el 2 si se trata de créditos para adquisiciones de primer establecimiento.

Mediante subconceptos se distinguirán las incorporaciones procedentes de distintos conceptos presupuestarios. La contabilidad de estos subconceptos, según dispone el apartado b) del número 3.2.2 de la orden ministerial de 22 de enero de 1962, quedará a cargo exclusivo de las secciones de contabilidad de los respectivos ministerios.

5.º Limitación de los créditos incorporados.

La utilización de los créditos que se incorporen en virtud de lo dispuesto en la mencionada ley 194/1965 y en la presente orden estará sujeta a las limitaciones establecidas en el párrafo segundo del artículo 3.º y en el último párrafo del apartado C), número tercero, del artículo 4.º de la repetida ley, que aprobó los presupuestos generales del Estado para el bienio 1966-67.

6.º Ambito de aplicación de la presente orden.

Los números 1 al 4, ambos inclusive, de la presente orden regirán para todas las incorporaciones de crédito, no sólo en el bienio 1966-67, sino también en los sucesivos, en tanto no se disponga otra regulación, siempre que por ley se autorice al Ministerio de Hacienda a efectuarlas.

Queda derogado el número 6 de la orden de este ministerio de 12 de enero de 1963 (*Boletín Oficial del Estado* de 18 del mismo mes).

En lo que se refiere a las incorporaciones de los créditos de inversión, un respaldo legal enormemente importante aparece en la ley aprobatoria del vigente Plan de Desarrollo, que en su artículo 15 señala que los remanentes de los créditos procedentes de inversión se incorporarán automáticamente al presupuesto del año siguiente.

Lo que la ley de Administración y Contabilidad no había autorizado, y si las leyes de Presupuestos, con toda la problemática de si estaban calificadas por ser leyes formales, no hay duda alguna de que en el momento presente se ha conseguido, a través de la ley del Plan de Desarrollo, en su artículo 15.

2.1.2 *La segunda figura a que hacíamos referencia eran los créditos permanentes que la ley de Administración y Contabilidad de 1911, en su artículo 40, prohíbe también cuando dice textualmente: «Se prohíbe la concesión de créditos con carácter permanente.»*

«No obstante—señala Gutiérrez del Alamo—la prohibición de este artículo 40 de otorgamiento de créditos con carácter permanente, en España ha sido frecuente conceder por leyes de presupuestos a algunos departamentos ministeriales, al aprobarse sus créditos, la autorización para traspasar los sobrantes de créditos no utilizados al final del año económico al ejercicio siguiente, circunscribiendo la autorización a créditos, servicios u obras concretas, con lo que se le ha dado a estos créditos un cierto carácter de permanencia, como así se hizo con los establecidos a favor del entonces Ministerio de Gracia y Justicia, Guerra y Gobernación por los artículos 8.º, 11 y 18 de la ley de Presupuestos de 3 de enero de 1927, pudiendo también constituir una modalidad de créditos con cierto carácter de permanencia los llamados de "calificada excepción" a que se refiere el decreto-ley de 12 de diciembre de 1952 y orden del Ministerio de Hacienda de 30 de julio de 1954», y a los que ya hemos hecho referencia.

«El procedimiento especial para la retención de los créditos llamados de "calificada excepción" tuvo su antecedente inicial en la real orden de Hacienda de 1 de mayo de 1930 (*Gaceta* del 2), la cual, al recordar a las ordenaciones de pagos la obligación en que están de no admitir órdenes de retención de créditos que no respondan a la existencia de obligaciones reconocidas que con ellos hayan de ser atendidas, decía en su punto 2.º que cuando hayan de admitirse "por muy calificada excepción", que en cada caso habrá de apreciar el ministro jefe del departamento a qué obligación corresponda, órdenes de retención de créditos que no se ajusten exactamente a lo prevenido, se considere caducada la retención correspondiente si el servicio contratado no se realiza conforme a los términos del contrato "en el ejercicio siguiente al en que la obligación fuese con-

traída», siendo dados de baja en las cuentas de gastos públicos los créditos correspondientes.»

«Este régimen especial a favor de los créditos denominados de "calificada excepción" se ha ido recogiendo en las órdenes dictadas por el Ministerio de Hacienda sobre cierre de las operaciones en los presupuestos de estos últimos años y en que se han reproducido íntegramente los preceptos de la real orden de 1 de mayo de 1930 citada, habiendo tenido una regulación más completa en la orden de Hacienda de 7 de diciembre de 1945 y en la que se marcó el procedimiento a seguir para la reserva y registro administrativo de tales créditos con el fin de conseguir la debida uniformidad en su trámite, si bien esta última disposición tenía una proyección limitada a los créditos del presupuesto del ejercicio económico de 1945, que se retenían durante todo el año 1946, como asimismo se determinó en la orden de Hacienda de 10 de diciembre de 1945 por la que se dictaron normas para las operaciones de cierre del ejercicio de dicho año en materia de gastos públicos; en los presupuestos sucesivos se ha ido haciendo aplicación de este sistema de retención de créditos de un ejercicio a otro, figurando también en los artículos 6.º y 7.º de la ley de Presupuestos de 23 de diciembre de 1959 y orden de Hacienda de 26 del mismo mes y año.»

2.2 *Modificaciones en función de los recursos:*

Modificaciones intrapresupuestarias

Nos encontramos ante unas figuras que, si bien las más de las veces se encuentran prohibidas por la ley de Administración y Contabilidad, sin embargo, una serie de disposiciones legales ha dejado en suspenso estas prohibiciones, realizando autorizaciones en favor del Ministerio de Hacienda, y que si bien no modifican la cuantía total de los créditos, sí la estructura interior de los mismos, por lo que es importante su análisis no sólo desde el punto de vista de la ejecución, sino también de la posterior información, ya que si no conocemos estas modificaciones, indudablemente no conoceremos la estructura de los créditos, y con ello difícilmente podremos calcular la rentabilidad de los proyectos, es decir, realizar un adecuado análisis de coste y rendimiento, por ejemplo, o informar adecuadamente a la comunidad, que es, como hemos señalado, una de las funciones primordiales del presupuesto desde su concepción moderna de tipo político-económico.

Las figuras a que hacemos referencia en función de los recursos y como modificaciones intrapresupuestarias son, en primer lugar, las

distribuciones de los créditos globales; en segundo lugar, las adscripciones de recursos; en tercer lugar, las insuficiencias de crédito; en cuarto, los créditos ampliables, y en quinto, las transferencias de las aplicaciones presupuestarias. Analicémoslas.

2.2.1 *Distribución de créditos globales*

Hemos señalado cómo en pluralidad de ocasiones existen aplicaciones presupuestarias en las que se asigna una cantidad global para cubrir las necesidades que puedan ocasionar o bien el funcionamiento de los servicios o bien la inversión a realizar; pero, sin embargo, a la hora de ejecutar precisamente ese presupuesto no nos es posible distinguir, a efectos de ejecución y su posterior control, qué tipos de gastos deben ir a un determinado proyecto o a otro, por lo que se hace preciso una desagregación de toda la aplicación presupuestaria en una serie de subaplicaciones, es decir, las partidas presupuestarias mediante una distribución del crédito.

Los créditos globales establecen normalmente la autoridad que se encuentra facultada para distribuir el crédito, que puede ser el Consejo de Ministros o el titular del departamento. Existe un precepto legal, el artículo 8.º en su apartado A) de la ley vigente de Presupuestos, en virtud del cual «se autoriza a los distintos departamentos ministeriales para que puedan distribuir los créditos entre las diferentes partidas y un mismo concepto presupuestario en los capítulos 6.º y 7.º de las operaciones de capital, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Hacienda y de la Comisaria del Plan de Desarrollo». Asimismo, y como hemos señalado, en las propias aplicaciones presupuestarias se establece quién es la autoridad que está facultada para realizar la distribución.

Las distribuciones, una vez que se han realizado las propuestas, precisan de la fiscalización por parte del órgano del control adecuado, ya sea la Intervención delegada, ya la Intervención general, y una vez que han sido fiscalizadas pueden ser aprobadas, y desde el momento de su aprobación vienen a constituir, por así decirlo, como un minipresupuesto, dentro de la aplicación presupuestaria, que permite la ejecución con cargo a cada una de las partidas en las que se ha realizado la distribución.

Existe una práctica administrativa, justificada en virtud de lo cambiante, que son las situaciones, pero que, a nuestro modo de ver, es viciosa, porque supone la falta de programación de las actuaciones, que consiste en no realizar una distribución del crédito global de una manera total al principio de cada año, sino que se realiza

la distribución de una determinada cantidad, manteniendo sin distribuir otras cantidades, a efectos de lo que la práctica nos vaya presentando y las necesidades que vayan surgiendo. Indudablemente, en algunas ocasiones existe una serie de atenciones que no son previsibles, por lo cuál esta práctica puede en cierto modo justificarse, pero creemos que las más de las veces son consecuencia de una falta de programación, y, por consecuencia, esta sucesiva labor de distribución no debería de permitirse las más de las veces, y debería sólo establecerse una distribución única al principio de cada año.

2.2.2 Adscripción de recursos

La adscripción de recursos puede proceder o bien como consecuencia de la distribución de un crédito global, mediante el mecanismo que hemos establecido anteriormente, o bien, las más de las veces, como consecuencia de una integración de fondos de carácter muchas veces extrapresupuestario y que se encuentra autorizado en el artículo 6.º de la vigente ley de Presupuestos, que establece: «El Gobierno, a propuesta del ministro de Hacienda, acordará en el transcurso del bienio 1968-1969 la integración en los correspondientes capítulos del Presupuesto general del Estado de los créditos precisos para satisfacer las siguientes atenciones:

1. Las que figuran en los presupuestos de las Juntas de Retribuciones y Tasas destinadas a:

- a) Contratación de personal.
- b) Complementar las dotaciones existentes en los presupuestos generales del Estado.
- c) Las restantes que continúan atendidas en los presupuestos de dichas Juntas.

2. Las sufragadas por aquellos organismos autónomos en que así lo aconseje la escasa importancia de las operaciones realizadas por los mismos o cuando sus cometidos sean análogos a los efectuados por otros organismos o servicios de la Administración centralizada.

El ministro de Hacienda dictará las normas que considere oportunas para la aplicación simultánea al presupuesto de ingresos del Estado de los remanentes de Tesorería en poder de las Juntas y organismos en el momento de la integración y los recursos que formen parte de sus presupuestos de ingresos.

Al propio tiempo dejarán de hacer efectivas las subvenciones que tuvieran consignadas a su favor en los presupuestos generales del Estado.»

2.2.3 *Insuficiencias*

En algunas ocasiones, en los presupuestos generales y en las aplicaciones presupuestarias existentes en cada organismo no existen créditos suficientes para algunas obligaciones, las más de las veces de funcionamiento, que son ineludibles y que se producen como consecuencia no de una falta de previsión, sino de una modificación de los precios o de un crecimiento absolutamente justificado de las necesidades, o bien por modificaciones de determinadas cantidades que están en función de modificaciones de la moneda tal y como puede ser una devaluación monetaria. Pues bien: para atender a las obligaciones procedentes de estos casos de gastos de funcionamiento o de devaluación, por ejemplo, existe toda una sección del Presupuesto general del Estado, la sección 31 concretamente en el presupuesto vigente, que está destinada a cubrir las insuficiencias de crédito que específicamente se establecen y que responden a los criterios que antes hemos señalado, siempre y cuando que su cuantía no exceda de una determinada cantidad: un millón y medio de pesetas.

«Su origen —señala Gutiérrez del Alamo— se encuentra en el presupuesto de 1944 y que asimismo figura en los de los años sucesivos, donde se fija una consignación presupuesta en la sección de la "Presidencia del Gobierno" para servicios afectos a los distintos departamentos ministeriales con el concepto de "para cubrir insuficiencias o faltas de créditos inferiores a 100.000 pesetas para gastos legalmente autorizados realizados en años anteriores o a realizar en el actual por los diferentes departamentos, previo informe del Ministerio de Hacienda y acuerdo del Consejo de Ministros". Con esto se evita tener que recurrir a los trámites dilatorios de un expediente de crédito extraordinario o suplemento cuando se trata de cantidades pequeñas, con lo que, sin merma del principio fundamental, y dentro de las garantías precisas, se mantiene la debida flexibilidad en las cifras presupuestas.» Hoy en día la cuantía se ha modificado, según hemos visto, y posee entidad presupuestaria en la sección citada.

2.2.4 *Créditos ampliables*

El artículo 7.º de la vigente ley de Presupuestos establece que: «Se consideran ampliables hasta una suma igual al importe de las obligaciones que se reconozcan y liquiden, previo cumplimiento de las formalidades legalmente establecidas, los créditos comprendidos en el adjunto Estado de letra A que a continuación se detallan:

1. Los que en la sección 5, Deuda Pública, se destinan al pago de intereses, amortización y gastos de las deudas del Estado, del Tesoro o de las especiales existentes. Los pagos de esta sección se aplicarán siempre al presupuesto del ejercicio en vigor.

2. Todos los de la sección 6, Clases pasivas, y los que con la misma finalidad figuran comprendidos en las secciones correspondientes de los departamentos ministeriales.

3. Los comprendidos en las secciones afectas a los departamentos ministeriales con destino a satisfacer:

a) Las indemnizaciones de residencia que devengue el personal en los puntos en que se haya reconocido este derecho, conforme a la legislación en vigor.

b) Las cuotas de la Seguridad Social y el complemento familiar (ayuda o indemnización familiar), de acuerdo con los preceptos en vigor, así como el subsidio familiar del personal afecto a los servicios del Estado con derecho a su percibo.

4. En la sección 16, Ministerio de la Gobernación, los destinados al pago de las siguientes atenciones:

a) Gastos de transferencia, giros y otros análogos de los servicios del giro postal y Caja Postal de Ahorros.

b) Indemnizaciones reglamentarias por pérdida o sustracciones de correspondencia certificada o asegurada, fondos y efectos del giro postal y de la Caja Postal de Ahorros y demás derivados con relación a expedientes que se resuelvan durante el ejercicio.

c) Cuentas de vales-respuestas y pago de saldos de correspondencia postal internacional y de los derechos por expedición de giros internacionales, cuyas cuentas se cierran o liquiden durante el ejercicio.

d) Gastos de transferencia, sellos y certificaciones en el servicio del giro telegráfico.

e) Saldos de la correspondencia telegráfica, radiotelegráfica o telefónica internacional o interior cuyas cuentas se liquiden durante el ejercicio.

f) Nivelación de capital de giro telegráfico por los quebrantos sufridos a causa del extravío, fraude, robo o incidencias del servicio.

Los créditos destinados al pago de las atenciones especificadas en los párrafos b), c) e) y f) podrán dedicarse a satisfacerlos, aunque las obligaciones se hubieran originado en años anteriores.

5. En la sección 26, los destinados al pago de los premios de cobranza de las contribuciones, impuestos y arbitrios, cuyas recaudaciones están a cargo de la Hacienda Pública, y al de premios o par-

ticipaciones en función de la recaudación o por formación de documentos cobratorios en las condiciones que los propios conceptos determinen.

6. En la sección 31, Gastos de diversos Ministerios, los destinados al pago de:

a) Participaciones en contribuciones e impuestos, en función de su recaudación que se hayan de satisfacer a corporaciones locales.

b) Otros derechos legalmente establecidos a favor de las corporaciones locales.

2.2.5 *Transferencias de aplicaciones presupuestarias*

El artículo 41, en su párrafo 5.º, de la ley de Administración y Contabilidad, a que ya hemos tenido ocasión de referirnos, establece que se «encuentran prohibidas las transferencias entre capítulos, artículos y conceptos». Sin embargo, este precepto fue declarado en suspenso, como también hemos señalado, por decreto-ley de 8 de noviembre de 1957, y recogida la autorización para realizar estas transferencias entre aplicaciones presupuestarias en los artículos 8.º y 9.º de la vigente ley de Presupuestos. En efecto, establece el artículo 8.º, en su apartado b), que «se autoriza al ministro de Hacienda para que, a propuesta de los titulares de los departamentos ministeriales, y previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo, pueda acordar las transferencias de crédito entre los distintos conceptos de operaciones de capital afectos a un mismo servicio o dirección general.

c) Se autoriza al Gobierno:

1. Para que a propuesta del Ministerio de Hacienda, previa petición de los ministros respectivos y con el informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo, acuerde la realización de transferencias de crédito entre los conceptos comprendidos en los capítulos de operaciones de capital de sus respectivos presupuestos de gastos.

2. Para que, previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo, y a propuesta del ministro de Hacienda, pueda acordar la realización de transferencias de los conceptos números 11.01/621 y 31.061/611 a los comprendidos en los capítulos de operaciones de capital de las distintas secciones del presupuesto de gastos. Cuando estas propuestas se refieran a inversiones especificadas, por el Ministerio de Hacienda se determinarán los correspondientes conceptos adicionales.

3. Para que, previo informe de la Comisaría del Plan de Desarrollo,

llo, y a propuesta del ministro de Hacienda, pueda acordar las transferencias entre los créditos destinados a subvenciones para fines de inversión consignados en el capítulo 7.º de este presupuesto, bien de la misma sección o entre secciones distintas, oyendo previamente a los departamentos interesados.

d) Las normas de este artículo serán también de aplicación y con idénticas formalidades legales a los presupuestos de los organismos autónomos.»

La prohibición de efectuar transferencias entre capítulos, artículos y conceptos dentro del mismo presupuesto de gastos es un corolario deducido de los principios fundamentales de la ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, pues, de permitirse esto, se desnaturalizaría la esencia misma del presupuesto; si en un capítulo, artículo o concepto existe sobrante de crédito no utilizable, éste debe ser anulado al final del ejercicio, y si, por el contrario, es deficitario, debe pedirse un suplemento de crédito en la forma reglamentaria, sin que sea lícito aprovechar los sobrantes habidos para fines distintos a los otorgados.

La ley de Contabilidad de 25 de junio de 1870 faculta al Gobierno, cuando las Cortes no estuviesen reunidas, para acordar transferencias de créditos en determinadas condiciones, diciendo:

«Cuando resulten sobrantes de crédito en otros capítulos de la sección a que corresponda el gasto podrá hacerse transferencia de crédito del capítulo o capítulos que ofrezcan remanente al capítulo o capítulos en que exista el déficit. Estas transferencias se acordarán por el Consejo de Ministros, oyendo previamente a la Sección de Hacienda del Consejo de Estado.»

La tramitación de las transferencias de aplicaciones presupuestarias se realiza mediante una propuesta del ministro del departamento que lleva los informes preceptivos de la Comisaría del Plan de Desarrollo, si se trata de inversiones, así como de la unidad intervención-contabilidad, y que se eleva al ministro de Hacienda para que la Dirección General de Presupuestos conozca en informe y se eleve al Consejo de Ministros por el propio Ministerio de Hacienda. Aprobado por el Consejo de Ministros, se devuelve de nuevo al Ministerio proponente, redactándose los correspondientes documentos contables. Estos documentos contables son los documentos T, firmas 503 y 504, establecidos en la orden de 22 de enero de 1962, por la que se dictan normas para la ejecución del decreto de 1962 sobre la mecanización de la contabilidad de gastos públicos.

En lo que a gastos de funcionamiento se refiere, la ley de Presu-

puestos no realiza una autorización específica para realizar estas transferencias entre aplicaciones presupuestarias, por lo que cabe presumir que la prohibición del párrafo 5.º del artículo 41 se encuentra en vigor; pero, sin embargo, el hecho de que se haya declarado suspendido por el decreto-ley hace pensar que también pueden realizarse modificaciones o transferencias de aplicaciones presupuestarias, siempre y cuando no se pase de las aplicaciones correspondientes a los créditos de inversión a los de consumo o de funcionamiento, como parece deducirse, a *sensu contrario*, de la interpretación que se puede dar a los preceptos establecidos con respecto a las aplicaciones presupuestarias en sus transferencias procedentes de inversiones.

Es evidente, y una vez que hemos analizado estas figuras modificativas del documento presupuestario se nos pone de relieve, cómo su conocimiento, así como la tramitación de las mismas, es absolutamente necesario desde las dos perspectivas que habíamos considerado como fundamentales. La perspectiva de la información, a efectos de poder realizar una serie de análisis posteriores del contenido del documento presupuestario, tal como puede ser el análisis del coste y rendimiento de los servicios públicos o el análisis del coste y rendimiento de cada uno de los programas, para que a través de ellos pueda realizarse, con criterio selectivo, la elaboración del presupuesto del siguiente bienio, así como también la propia ejecución de «ese plan de actuación del Gobierno», ya que, las más de las veces, las dificultades de ejecución proceden de una mala elaboración del presupuesto o de la no utilización de las diferentes técnicas de modificaciones presupuestarias que, a lo largo del tiempo, la práctica administrativa ha ido acuñando y que, las más de las veces, han encontrado su respaldo normativo en las disposiciones de orden interno de la Administración, respaldadas por una ley que si bien es formal, como la del presupuesto, y cabe ser discutida, lo cierto es que todo ello nos pone de relieve que las más de las veces ha tenido que utilizarse esos procedimientos legislativos como consecuencia de dos hechos fundamentales que se presentan en la realidad financiera de nuestros días.

De una parte, la necesidad de una mayor eficacia, por lo cual la práctica legislativa tiene que buscar a través de sus técnicas nuevos procedimientos para poder satisfacer las necesidades, y de otra, el proceso de «vaciamiento» de la ley de Administración y Contabilidad, que hoy en día nos presenta, más que un carácter de ley funcional, un carácter disfuncional como consecuencia de su situación de retraso. Posiblemente cabe ir pensando en su renovación mediante una nueva elaboración.