

III SEMANA DE ESTUDIOS DE DERECHO FINANCIERO

(Madrid, enero de 1955)

APORTACION ESPAÑOLA A LA TEORÍA JURÍDICA DEL PRESUPUESTO

Conferencia desarrollada por el
Ilmo. Sr. D. FERNANDO SAINZ DE BUJANDA
Letrado de las Cortes Españolas
Inspector Técnico de Timbre del Estado
Profesor Ayudante de Hacienda Pública y Derecho Fiscal, en la Universidad de
Madrid

EXCELENTÍSIMOS SEÑORES:

SEÑORES:

Al comentar mi conferencia, quiero recordar, ante todo, algunas palabras pronunciadas en mi intervención del pasado año, en esta Semana de Derecho Financiero, sobre el criterio seguido para la elección del tema. Fueron éstas: "Nuestros estudios deben planificarse en cierta medida, de suerte que, de no decaer nuestros bríos e ilusiones, el conjunto de, temas tratados ofrezca, al cabo de los años, un cuadro orgánico y homogéneo; algo así como la columna vertebral de la disciplina."

Ciertamente, estas reuniones deben hacerse eco también de los temas de viva actualidad, engarzados con la política económica y financiera de España y con la evolución de nuestra ordenación tributaria. Pero de esas cuestiones se han ocupado ya con maestría los compañeros y amigos que me han precedido en esta tribuna, y aún ha de referirse a ellas, precisamente mañana, el titular de la Cátedra de Hacienda Pública en la Facultad de Derecho de Madrid.

Permítanme ustedes, por ello, que mis palabras de hoy busquen asidero en las de ayer, y que se proyecten sobre las que, Deo volente, haya de pronunciar en futuras reuniones. Para alivio de todos, recordaré que nuestras Semanas se cuentan por años.

Mis palabras de ayer versaron sobre los Principios constitucionales financieros. Dentro de ese Derecho -indiqué en aquella ocasión- cabe distinguir dos partes claramente diferenciadas: la primera, constituida por el núcleo de normas y de principios referentes a la institución presupuestaria; la segunda, nutrida por principios de carácter más general, que afectan al sistema de producción de normas en la

órbita financiera, y a la capacidad contributiva, como fundamento y medida de la imposición.

Los temas atinentes a esa segunda parte del Derecho constitucional financiero ya quedaron apuntados, siquiera fuese esquemáticamente, en mi anterior conferencia. Para ser consecuente con mi propósito sistemático, he de ocuparme hoy, por tanto, de la primera parte, es decir de la institución presupuestaria en el mares del Derecho constitucional

I

Algunas precisiones sobre el tema

Pero el título de esta conferencia no reza "Principios constitucionales presupuestarios", sino "Aportaciones españolas a la teoría jurídico-política del Presupuesto". Este enunciado obliga a ciertos esclarecimientos preliminares, a formular algunas precisiones sobre el tema.

Voy, ante todo, a decir a ustedes cómo me sentí impulsado hacia él. Hace algún tiempo, la Revista de Administración Pública consagró un número monográfico a estudiar los problemas actuales del Estado de Derecho, y en ese número hube de ocuparme de la significación de la Hacienda Pública dentro del mencionado tipo de organización jurídico-política. Cuando terminé de escribir aquel breve artículo, experimenté la satisfacción que produce siempre la realización de cualquier trabajo, por humilde que éste sea; pero me quedó también una grave preocupación. Me di perfecta cuenta de que la actual significación de la Hacienda Pública en el Estado de Derecho no podía ser captada sin ahondar bastante en su significación histórica. Me apercibí, en suma, de que el Derecho constitucional, a pesar de estar ligado fundamentalmente a la filosofía racionalista del siglo XVIII, era precisamente en el ámbito fiscal donde había recogido un legado más rico de época anteriores a la mencionada centuria. El espíritu innovador, basado en principios abstractos, creó las Constituciones políticas, como plan racional del Estado, e instituyó la administración pública centralista y uniforme, para encajar en la misma cuadrícula racional la fluidez de la vida social. Pero ese espíritu -repito- no fue precisamente el que inventó las fórmulas jurídico-políticas que habían de encauzar la vida financiera de los Estados a lo largo del pasado siglo, y por las que aún discurre, en buena medida, en la época en que vivimos. Me bastó hacer un ligero análisis de las expresiones contenidas en los textos constitucionales, en materia presupuestaria, y observar el engarce de los preceptos orgánicos con los definidores de derechos y obligaciones fiscales, para comprobar que el sentido profundo de todo ello había de indagarse en textos vetustos, en prácticas muy lejanas. En una palabra: deseoso de indagar la significación actual de la Hacienda Pública en el Estado de Derecho, penetré, sin apercibirme apenas, en el ancho campo de la Historia. Me percaté de la índole histórica del tema con el que me había enfrentado, y comprendí que a él habría de dedicarse e lo futuro una atención bastante prolongada, si se aspiraba a obtener resultados estimables.

II Sentido histórico del problema

Ahora bien, estoy seguro de que en este momento estarán ustedes pensando: "Pero, ¿cómo es posible que para alguien constituya una sorpresa entrar en contacto con los antecedentes de la institución presupuestaria? ¿No se ha proclamado una y mil veces que las venerables Asambleas medievales, asesoras, primero, de los monarcas, y colaboradoras suyas, más tarde, para cubrir los gastos de la Corona, tuvieron importantes funciones financieras, adaptadas a las necesidades de aquellos tiempos? ¿No se ha dicho, incluso, por escritores cuyos nombres permanecen vivos en el recuerdo de todos. que el movimiento constitucionalista español, de principios del pasado siglo, no hizo sino dar nueva vida a gloriosas tradiciones políticas, que los monarcas de la era absolutista habían convertido en letra muerta?"

Todo eso es cierto. Pero cuando antes decía que los principios constitucionales presupuestarios o, si se prefiere, la ordenación actual del ciclo financiero en el Estado de Derecho, ha de examinarse en su dimensión histórica, quería dar a esta expresión –valga la paradoja- un profundo sentido de actualidad. No interesa tanto, en efecto, hablar del pasado financiero como algo que ya no existe, como cosa total y definitivamente muerta, sino como elemento constitutivo de las instituciones que nos rodean y, por tanto. como algo que aún existe. ZUBIRI, con profundidad filosófica, nos aclara el sentido de la historicidad. "La historicidad - escribe- no proviene exclusiva ni primariamente de que el pasado avanza hacia el presente y lo empuja hacia el porvenir. Es ésta una interpretación positivista de la Historia absolutamente insuficiente. Supone, en efecto, que el presente es sólo algo que pasa y que el pasar es no ser algo que fué. La verdad, por el contrario, consiste más bien en que una realidad actual -por tanto, presente- se halla constituida parcialmente por una posesión de si misma, en forma tal, que al entrar en sí se encuentra siendo lo que es, porque tuvo un pasado y se está realizando desde un futuro. El "presente" es esa maravillosa unidad de estos tres momentos, cuyo despliegue sucesivo constituye la trayectoria histórica. Con lo cual la Historia como Ciencia, es mucho más una Ciencia del presente que una Ciencia del pasado."

Si miramos, en efecto, de ese modo la "presente" realidad presupuestaria, nos apercibiremos de que se encuentra siendo logre es porque tuvo un pasado y se está realizando desde su futuro. Si penetramos, además, con espíritu analítico, en la teoría, que hoy se da por válida, de ese trozo de realidad financiera que llamamos Presupuesto, nos daremos cuenta inmediata de que algo de lo que ella "fué" está aún "vivo" en su realidad presente, y conserva cara al futuro, muchas posibilidades innovadoras, en tanto que algunas otros de sus ingredientes pretéritos sólo han llegado por inercia hasta nosotros y es útil y necesario abandonarlos del todo para evitar el anquilosamiento de la teoría presupuestaria.

Pues bien, para separar, dentro del Presupuesto, ese doble grupo de elementos, no se ofrece, a mi juicio, más que un método. Consiste en situar en su

momento germinal cada uno de los ingredientes que hoy componen el Presupuesto y en averiguar cuáles fueron las motivaciones que determinaron su incorporación a dicha institución financiera. Los resultados de semejante averiguación son claros. Si aquellas razones perduran, estaremos en presencia de lo que he denominado un ingrediente vivo; si el tiempo las ha hecho desaparecer, estaremos contemplando, por el contrario, un elemento muerto e inservible.

III

La trayectoria histórica del Presupuesto y las "aportaciones españolas"

En la historia del Presupuesto aparece, en efecto, en lucha dramática, ese doble grupo de elementos a que vengo refiriéndome: sobre un fondo tradicional, de origen medieval, han ido engarzándose novedades hasta modelar la institución presupuestaria, que los constitucionalistas del siglo XIX se encargaron de definir y de exaltar. Para algunos, el Presupuesto fué un fruto de la *raison*, en tanto que otros vieron en él la resurrección de gloriosas tradiciones. El Presupuesto, sin embargo, no fué exclusivamente, como acabo de señalar, ni lo uno ni lo otro. Como todo producto histórico, consistió -repito- en la introducción de elementos nuevos en algo que ya existía. Pues bien, algunas de esas innovaciones fundamentales tuvieron su origen en España y fueron, tal vez, las más importantes para comprender la fisonomía presente del Presupuesto. ¿Por qué? Sencillamente, porque ellas contuvieron las dos clases de elementos -vivos y muertos- que 'la actual teoría presupuestaria ha recibido del pasado, lo que equivale a decir que explican, desde un fondo histórico ya lejano, lo que el Presupuesto es hoy y lo que el Presupuesto puede y debe ser mañana.

Esas aportaciones españolas, que reputo esenciales, no consistieron simplemente en la proclamación de los derechos del Reino frente a la Corona en materia impositiva, ni en el mero señalamiento de competencias a favor de las Asambleas en materia de gastos, sino en dos cosas mucho más decisivas. La primera consistió en haber establecido, adelantándose a todas las restantes naciones de Europa, un nexo jurídico-político indestructible entre los ingresos Y los gastos públicos; la segunda, en haber consagrado la necesidad de una-regulación jurídica del ciclo financiero en su doble vertiente, de gastos y de ingresos.

En estos años en que los juristas españoles han de acometer la tarea de elaboración sistemática del Derecho financiero español, y ante vosotros, que sois ya, al organizar estas Semanas de Estudios, colaboradores muy eficaces de ese empeño, he juzgado interesante referirme a esas dos aportaciones españolas a la teoría jurídica del Presupuesto, porque entiendo que la literatura patria no las ha destacado con suficiente relieve y que la extranjera las ha anotado, a mi juicio con error, en el "haber" del proceso constitucional inglés.

La pobreza de nuestros estudios jurídico-financieros no es Cosa que yo invente. CARANDE, con su gran autoridad, ha puesto de relieve la predilección que siente un buen número de nuestros tratadistas por la historia de las ideas y de las doctrinas, predilección que va acompañada de un lamentable y persistente desvío de la curiosidad por descifrar el sentido de los hechos. "Gustan más muchos españoles - escribe el ilustre profesor- los encantos de la exposición y del análisis de doctrinas ya elaboradas, y se mantienen casi todos alejados del estudio de las instituciones."

El desvío o silencio de los extranjeros sobre las instituciones de nuestra Hacienda tiene otras motivaciones. Los grandes avances que en la técnica jurídico-financiera española se produjeron en los siglos XVI y XVII estuvieron indisolublemente unidos a realidades políticas, que rara vez se han contemplado desde fuera sin pasión, y sería cosa anómala esperar que los historiadores franceses o ingleses estuvieran dispuestos a reconocer la existencia en nuestros cuadernos de Cortes y en nuestras escrituras de *Millones* de algún elemento valioso para el Derecho público moderno que no hubieran alumbrado con anterioridad los textos parlamentarios de Gran Bretaña.

Es necesario, por tanto, que en nuestro ánimo prenda el deseo de investigar, por amor a las cosas de España, el desarrollo de nuestras instituciones financieras.

Con estos esclarecimientos, voy a articular ahora lo más brevemente posible mis reflexiones sobre el tema de esta conferencia. De lo que se trata es, como recordarán ustedes, de mostrar cómo las dos grandes aportaciones españolas a la teoría del Presupuesto -aportaciones que antes he señalado- se incorporaron al fondo tradicional de dicha institución y han llegado hasta nuestros días. Hecha esta operación, señalaré lo que, a mi juicio, debemos mantener de la aportación española a la teoría del Presupuesto, enriqueciéndola con nuevos elementos, y lo que, por el contrario, debemos abandonar de ella, por no responder a exigencias de nuestro tiempo.

IV

El nexo jurídico-político entre los ingresos y los gastos

El Presupuesto moderno, en el que se comprende el ciclo ingresos y gastos públicos, tiene un origen bifronte. En su gestación histórica encontramos, en efecto, un doble núcleo de principios: unos, los relativos a la competencia ordenadora de los ingresos; otros, a la de los gastos.

Al hacer esa distinción no quiero significar que los principios de uno y otro grupo hayan vivido separados o de espaldas, sino, sencillamente, que su sincronización no ha sido siempre perfecta y que tardaron en fundirse para dar nacimiento a una institución unitaria.

Permítanme ustedes, por tanto, que, con toda brevedad, recuerde algo que seguramente está en la memoria de todos, pero que es necesario mencionar como punto de sustentación del razonamiento. Me refiero al desarrollo paralelo del principio según el cual los reyes, en la Edad Media, habían de solicitar autorización de los súbditos para echar sobre ellos pechos o tributos, y el que imponía análoga autorización para realizar los gastos a que tales ingresos se destinaban.

A) La autorización de los súbditos en materia de impuestos. Los servicios.

Al primero de esos principios hube de referirme en la conferencia que pronuncié en la II Semana de Estudios de Derecho Financiero. Insuficientes las rentas ordinarias de la Corona para cubrir los gastos extraordinarios de la Reconquista, se vieron obligados los reyes a solicitar ayudas, monedas o servicios al estado llano, representado en Cortes por los procuradores de las ciudades; Fué precisamente en España, en las Cortes de León, en los albores del siglo XIII cuando por primera vez aparecieron los monarcas solicitando servicios. Se adelantaron, pues, nuestras asambleas, en esta materia, al Parlamento inglés, que no comenzó a hacerlo hasta 1254, en tiempo de Enrique III, y a los Estados generales franceses, cuya intervención no se produjo hasta 1314, en que sus componentes se declararon.

No he de mencionar ahora las vicisitudes del otorgamiento de los subsidios a lo largo de los siglos XIII y XIV. Pero sí juzgo interesante advertir, en esta sesión de reivindicaciones españolas, que la fecha de 1202, que habitualmente se recoge en nuestros libros de historia del Derecho para marcar la iniciación del régimen de servicios, tal vez haya de ser pronto sustituida por la del año 1091. Se tiene, en efecto, noticias de un documento que el día 31 de marzo del expresado año dirigió Alfonso VI al Obispo de León, al Conde Martino Flainez y a los nobles y villanos, imponiendo a estos últimos un tributo extraordinario. Si se tiene en cuenta que la doctrina de la voluntariedad del impuesto, convertida en creencia general, impedía el establecimiento coactivo de impuestos por la simple voluntad regia, habrá de llegarse a la conclusión de que el monarca hubo de requerir el consentimiento previo de los súbditos para imponer el tributo extraordinario a que acabo de referirme. No se sabe con certeza cómo se obtuvo dicho consentimiento, toda vez que aún no se habían reunido la Cortes. Es verosímil que a la Curia en que el Monarca otorgó el documento asistieran villanos, dada la gravedad de las circunstancias por que entonces se atravesaba, a consecuencia de los ataques de los almorávides. Es para mí, motivo de satisfacción testimoniar aquí la ayuda insuperable que para la interpretación del documento del año 1091 ha tenido la bondad de prestarme el Profesor Valdeavellano, quien, en carta privada, que agradezco profundamente, muestra su opinión favorable a la tesis que acabo de señalar a ustedes. Pero no es posible que me extienda ahora sobre este aspecto del tema. Lo que si importa destacar son las consecuencias que para el Derecho Financiero patrio tuvo el otorgamiento de los servicios. Fueron, a mi juicio, tres fundamentales. La primera, consistió en la transformación del Derecho tributario local, contenido en los Fueros y en las Cartas Pueblas, en un Derecho tributario general; la segunda, en el nacimiento de una nueva forma de legitimación para el cobro del tributo, consistente en el

consentimiento de los súbditos; la tercera, en el robustecimiento de las facultades fiscalizadoras de las Cortes en materia de gastos. Pero al llegar a este punto enlazamos ya con el segundo grupo de principios a que antes me refería

B) La fiscalización del gasto.

No me será posible tampoco que me extienda demasiado en el análisis de este núcleo de principios. En verdad existe sobre él, pese a la pobreza de nuestra literatura financiera, una oposición de pareceres que no puedo por menos de señalar aquí. De un lado, la voz apasionada de MARTÍNEZ MARINA, teñida de romanticismo, proclama que el cuerpo nacional tuvo siempre derecho a examinar por sí mismo el estado de las rentas reales y a exigir que el rey y sus oficiales le dieran cuenta de la inversión de los caudales del Tesoro Público. Pero esta versión de las facultades de nuestras asambleas en materia de gastos ha sido impugnada enérgicamente por el Profesor CARANDE, hace muy pocos años. En opinión del ilustre docente de Sevilla, no se tiene noticia de que los textos extiendan las prerrogativas de las Cortes a la discusión práctica y a la corrección de los preceptos del gasto público. Las Cortes, afirma CARANDE, contemplan, al acudir a la solemne convocatoria, hechos consumados; conocen entonces los resultados de una política que generalmente no comparten, y que en más de una ocasión reprueban; pero acerca de la cual no se les consulta.

Contrapuestas así ambas versiones, el intérprete se encuentra un poco perplejo. Pienso que las palabras de MARTÍNEZ MARINA, inspiradas en las preocupaciones políticas de los momentos en que escribió su Teoría de las Cortes, no ofrecen el rigor conceptual y terminológico que la investigación histórica requiere. Frente a ellas es sana y oportuna la crítica de CARANDE, porque impedirá que nuestros estudios os aproximen a los documentos de nuestra vieja historia con prejuicios fatales para el esclarecimiento de los hechos. Limpio de todo apasionamiento, me he aproximado a nuestros Cuadernos de Cortes y a las Escrituras de Millones, y en esos venerables textos he encontrado elementos que juzgo valiosos para hacer la historia de la institución presupuestaria. Ciertamente, las Cortes no pudieron exigir siempre a los monarcas una explicación adecuada sobre la inversión de los caudales del Tesoro Público. Pero es innegable que los reyes, al solicitar servicios, se vieron obligados a explicar las necesidades ineludibles que justificaban el pedido. A una asamblea a la que se le piden recursos para algo pueden ocurrírsele una de estas tres cosas: Que lo que se pide es innecesario, en cuyo caso lo denegará, salvo que sea coaccionada para otorgarlo; que lo que se pide es excesivo, y lo lógico será entonces que conceda sólo lo necesario; que lo que se pide ya se concedió antes, en cuyo caso pedirá explicaciones sobre el destino dado a los fondos que antes se otorgaron. En esas tres hipótesis el encargado de dar recursos pedirá que se expliquen y justifiquen los gastos. El paso siguiente es inevitable: recabará la facultad de autorizar los gastos. Pues bien, cuando un órgano Político tiene competencia para autorizar los ingresos y para autorizar los gastos, podemos afirmar que goza de plenitud de facultades ordenadoras en el ámbito financiero.

En España y en Inglaterra. fueron muchas las reuniones de las Cortes y del Parlamento en que se manifestaron las exigencias de los procuradores o diputados en punto a sus atribuciones financieras, especialmente a lo largo del siglo XIV. Pero la fusión de todas ellas en una suprema competencia financiera, ordenadora del gasto y del ingreso, fué, a mi juicio, obra de la practica política española. Veamos por qué.

C. La primera aportación española. De los servicios ordinarios a los Servicios de Millones. Estructura de las escrituras.

Aconteció, en efecto, en nuestro, país, que los servicios ordinarios, concedidos a la Corona, resultaron pronto insuficientes para sufragar los cuantiosos gastos producidos por la Reconquista y, más tarde, por el crecimiento de las funciones estatales, bajo los Austrias. Hubo necesidad de sustituir los servicios ordinarios y extraordinarios, que constituían una modalidad de imposición personal, por los llamados *Servicios de Millones*. No he de mencionar tampoco en este momento las vicisitudes de esa transformación, que se recogen con bastante amplitud y fidelidad en nuestros clásicos manuales de Hacienda pública, especialmente en la meritoria obra de Eustaquio Toledano. Lo que sí importa observar es que el establecimiento de los Millones produjo una transformación profunda de nuestro ordenamiento tributario. Los millones de ducados habían de ser entregados a la Corona con el producto de los arbitrios y recursos que los pueblos establecieran libremente. La cobertura se hizo con una gama infinita de gravámenes sobre el consumo, y ello trajo consigo, de un lado, la obligación universal de contribuir -ya que el clero y la nobleza, exentos de impuestos personales, no lo estaban de los impuestos sobre el consumo-, y, de otro, un ensanchamiento de la competencia fiscal de las Cortes, toda vez que si bien éstas no imponían directamente los gravámenes destinados a pagar los millones, legitimaban, en cierto sentido, esas nuevas figuras fiscales, al tener conocimiento de ellas cuando los procuradores ofrecían el pago de los millones. Todo esto tiene indudable interés. Pero no es lo decisivo. La primera y gran aportación española a la teoría del presupuesto consistió en el nexo jurídico-político entre gastos e ingresos, formalizado en las Escrituras de Millones. Estas Escrituras, que constituyen auténticos contratos de Derecho público, comenzaron a otorgarse en 1590, y se formalizaron con frecuencia a todo lo largo del siglo XVII. En ellas es fácil distinguir cinco partes principales: 1.^a El acuerdo que el Reino hace de cobrar los millones. 2.^a Los acuerdos relativos a los medios que el Reino ha elegido para el pago del servicio. 3.^a El género de las cosas para que se consigna el servicio. 4.^a La forma de la administración y la cobranza de esos medios. Y 5.^a Las súplicas que el Reino formula y que el rey concede. Pues bien, los medios otorgados, es decir, los millones, no pueden confundirse con una mera previsión ni con una autorización para que el rey perciba los recursos. Por el contrario, una de las condiciones del otorgamiento era que la administración y cobranza de los recursos corriera a cargo del Reino, y para lograrlo se creó la Diputación del Reino y la Comisión de Millones, que funcionaron hasta su incorporación al Consejo de Hacienda, en 1658. Lo que las Escrituras de

Millones contenían era, sencillamente, una promesa de entrega de recursos al Tesoro de Su Majestad. Cada Escritura de millones constituía un presupuesto parcial en el que se ponía de manifiesto un fenómeno de afectación directa de ciertas categorías de ingresos a ciertas categorías de gastos.

¿Qué ocurría, mientras tanto, en Inglaterra? El proceso constitucional y financiero de Gran Bretaña es bien conocido. En la lucha por la supremacía política y financiera, entablada entre el rey y los Comunes, acabaron éstos por triunfar, pero el reconocimiento de sus facultades, en materia de autorización de gastos, no se produjo, en forma solemne y sistemática, hasta la Revolución de 1688. En ese año se sitúa por los historiadores el nacimiento del presupuesto moderno, como institución unitaria, en que se recoge el ciclo de gastos y cobros. Pero, como acabo de señalar, nuestras Escrituras de Millones se adelantaron en casi un siglo al Bill of Rights de 1688.

V

La ordenación jurídica del ciclo financiero

De las dos aportaciones españolas a la teoría jurídico-política del presupuesto, a las que me he referido al comienzo de esta conferencia, sólo me he ocupado hasta ahora de la primera. Se trata, sin duda, de una aportación que tuvo influjo decisivo en la génesis de la institución que nos ocupa, toda vez que, en definitiva, la entraña del presupuesto ha sido, y continúa siendo, en su aspecto técnico, la confrontación de los gastos y de los ingresos públicos. Pero, precisamente por ser de carácter técnico, dicha aportación hubo de experimentar, como veremos en seguida, cambios profundos, para adaptarse a circunstancias también cambiantes. Por ello he reservado, para estos momentos finales el referirme a la que considero la aportación básica de la cultura española a la ordenación del ciclo financiero del Estado. Esa aportación consistió, lisa y llanamente, en el acervo de ideas y de sentimientos que hicieron que brotara en tierra española, con mayor, prontitud y pujanza que en otros países, una doctrina jurídica del presupuesto. Por razones que van tal vez íntimamente ligadas a nuestro más profundo y auténtico modo de ser, los españoles del Medievo y de los primeros siglos de la época moderna, tuvieron para el fenómeno financiero una sensibilidad aguda, la que les puso en guardia frente a todo intento de abuso de poder en la órbita de la Hacienda. El dique levantado frente al ensanchamiento de las facultades regia fué la doctrina jurídica del presupuesto. Pero adviértase bien que lo trascendental en esa actitud no fué la configuración técnica que se dió a la institución presupuestaria, sino el hecho de que, a lo largo de los siglos, alentara en España la convicción de que los ingresos y los gastos públicos, es decir, el manejo de la Hacienda, había de ser objeto de regulación jurídica. España, que alumbró esta idea antes que ninguna otra nación, y que, en su desarrollo práctico, llegó rápidamente a metas que otros países habían de tardar mucho tiempo en conquistar, quedó, sin embargo, a partir del siglo XVIII a la zaga de los países constitucionales y parlamentarios del Occidente europeo. Mientras en Inglaterra,

primero, y en Francia, más tarde, se convirtió el presupuesto en piedra angular del llamado Estado de Derecho y se creó en torno a él un núcleo trabado de principios, que formaron la que ha dado en llamarse la teoría clásica del presupuesto, las convulsiones políticas internas del siglo XIX detuvieron el desenvolvimiento de nuestro Derecho público y, consiguientemente, de la institución presupuestaria. No faltaron, ciertamente, en nuestros atormentados textos constitucionales de la pasada centuria, declaraciones más o menos vibrantes sobre el deslinde de competencias financieras; pero la efectividad de tales declaraciones fué escasa, y no ofrecieron casi nunca la permanencia necesaria para que, bajo su influjo, se elaborase una doctrina bien construida. Hasta nosotros ha llegado, sin embargo, la inquietud sentida en España desde remotos tiempos por la definición de las competencias financieras y el eco de las declaraciones de antaño suscita en nuestra conciencia la convicción de que la doctrina jurídica española puede prestar de nuevo valiosos servicios a la teoría del presupuesto.

Con esto, señores, llego al punto final de mi conferencia. Decía a ustedes que, una vez señaladas las aportaciones españolas, convenía destacar lo que aún perdura de ellas y lo que habrá de abandonarse, por no responder a las exigencias de nuestro tiempo. Ilagamos someramente ese juicio crítico.

VI

Conclusión

La formulación española del nexo jurídico-político entre gastos e ingresos ha evolucionado en forma notable. Nuestras viejas asambleas hicieron en los primeros momentos, e incluso en la época de los Austrias, verdaderas concesiones de recursos. La razón era obvia: se trataba, sobre todo, de evitar impuestos excesivos y permanentes. Pero la evolución de la técnica jurídica introdujo en el siglo XIX las llamadas leyes tributarias permanentes. A partir de ese instante, la nación no necesitaba conceder cantidades al Tesoro público, toda vez que la evolución de los ingresos comenzó a hacerse aplicando a las realidades económicas del país el esquema formal de la tributación, establecido en textos positivos de carácter permanente. Por inercia, no obstante, perduró la doctrina de que los presupuestos constituían una auténtica autorización para el percibo de ingresos. Por fin, entrado ya el siglo XX, se la dio a la institución presupuestaria su verdadera configuración técnica: es una autorización, en materia de gastos, y una mera previsión, en materia de ingresos.

Pues bien, esto significa, como antes decía, que la primitiva formulación española del nexo jurídico-político entre gastos e ingresos debe abandonarse por inservible sin dejar de reconocer el alto valor que tuvo en la formación de la institución presupuestaria.

La segunda aportación española mantiene, en cambio, todo su valor. No sólo lo mantiene sino que yo llegaría a decir que en los momentos actuales se ha elevado al rango de principio fundamental para la convivencia. Las modernas corrientes tratan de insertar las actividades financieras en los cuadros más amplios de la economía nacional. El ciclo de gastos e ingresos públicos se sitúa, con toda razón, dentro del proceso general de la producción y del consumo. Las relaciones entre la vida económica y la vida financiera apasionan a la doctrina y a los hombres de gobierno. No hay problema financiero ni tributario en el que no se busquen los fundamentos y los efectos de carácter económico. Todo ello ocurre, además, en momentos en que los impuestos absorben una fracción importante de la Renta Nacional. La consecuencia es clara: los esquemas del Derecho presupuestario clásico han sido destruidos y se aspira a dotar al Poder público de medios más ágiles para el desenvolvimiento de su política de gastos e ingresos. Esto trae aparejada una consecuencia no menos clara: la crisis del Derecho en el ámbito financiero. Por ser inservible, en buena parte, el Derecho presupuestario decimonónico, se piensa, con notoria ligereza, que es inservible el Derecho, sin calificativos, en el ámbito presupuestario, o, al menos, que constituye una rémora para el eficaz desenvolvimiento de la actividad gubernativa. Pues bien, señores, es preciso que la conciencia jurídica española despierte de su letargo en materias financieras y proclame (de nuevo, en pleno siglo XX, como lo hizo hace siete centurias, la necesidad ineludible de que los poderes públicos desenvuelvan su política de gastos e ingresos por los cauces que traza el Derecho. Se trata, nada menos, que de salvar los valores humanos, impidiendo que el crecimiento hipertrófico y arbitrario de los poderes gubernativos destruya un esquema de vida colectiva en el que la libertad individual, en el ámbito económico, sigue constituyendo un elemento esencial. Es necesario mostrar, además, la agilidad del Derecho, que puede encauzar cualquier tipo de realidades sociales y económicas, por muy complejas que éstas sean. Quiera Dios que la nueva aportación española a la teoría del presupuesto consista en mantener la esencia jurídica de la institución sin menoscabo de su significación económica.