

DR 20 32

La conferencia de esta tarde trata de los principios financieros en la Constitución española. Como una introducción al tema, corresponde destacar que la Fienda Pública está en el nacimiento mismo de las Cortes, de los Parlamentos o de las demás Asambleas de Representación Política con participación del Estamento Popular. Esto es importante porque han existido determinados consejos o asambleas que al estar ausente del Estamento Popular no pueden tener la configuración que hoy día se reconoce a este tipo de Parlamentos o de Asambleas, etc.

Era por tanto obligado que las constituciones políticas, al establecer la composición, las atribuciones y las relaciones de las cámaras legislativas, se ocuparan de los principios y de las instituciones de la Fienda Pública. Y así puede comprobarse en los textos constitucionales, tanto españoles como extranjeros, que dedican varios de sus preceptos a las ramas más importantes y características de cualquier Hacienda Pública, que son, como de todos es sabido, los tributos, los gastos públicos y el presupuesto que corona a ambos. De lo hasta aquí expuesto parece defenderse que el presupuesto es un producto del parlamentarismo y un capítulo de la Constitución.

Y no es así porque desde hace siglos, y con regímenes políticos no constitucionalistas, se preparaban documentos con previsiones de gastos ingresos. Ahora bien, si concebimos la institución presupuestaria, con la virtualidad jurídica, con la consistencia económica y con la trascendencia nacional que alumbró la doctrina que dio más tarde paso al Estado de Derecho, es indudable que el presupuesto es hijo legítimo del Crito XIX, y que encuentra su amparo en la Constitución y su sustento en las votaciones parlamentarias. A la constitucionalización del presupuesto, ya que este fuera aprobado por la Cámara Política, asimismo cooperó el ejercicio de la representación popular, que entre otros derechos y libertades defendía el de señalar el límite a los gastos públicos anuales, en una época en que todavía subsistían las exageraciones tributarias en favor de las clases nobiliarias y eclesiásticas, y en la que también se financiaban los gastos públicos casi exclusivamente con impuestos sobre el consumo familiar.

Y como en el régimen constitucional correspondía al Parlamento controlar, en el sentido de dominio, la acción del Gobierno, no se encontró mejor instrumento jurídico a tal fin que el presupuesto. Un ejemplo de cuanto acaba de exponerse se halla en esta historia constitucional. Basta comparar los preceptos que la Constitución de 1812 dedica a la hacienda pública y los contenidos en la de 1845, es decir, 30 años después.

Y del tratamiento constitucional del presupuesto, desde la óptica a que me vengo refiriendo, sea modélico, aunque no en sentido técnico, la Constitución de 1931. Parafraseando en parte a Golshey, puede afirmarse que el presupuesto no es sólo la espina dorsal de toda la estructura del Estado, como dice el autor expresa, sino también el corsé que el Parlamento coloca cada año al Gobierno para asegurar su supremacía, a pesar de que entonces ya gozaba de gran predicamento la teoría de la división y del equilibrio de los poderes legislativo, judicial y

ejecutivo. Pero desde esa época han cambiado sustancialmente las relaciones Parlamento-Gobierno aún dentro de un Estado de corte democrático.

La política económica corresponde en gran medida al Gobierno. La aprobación de cualquier ley permite al Parlamento examinar y en su caso censurar la actuación del Gobierno. Las leyes de gasto público tienen hoy mucha más trascendencia que la propia ley del presupuesto.

Es más, la cuantía de las obligaciones consolidadas presentes en el presupuesto de cualquier país es de tal importancia que las decisiones parlamentarias sobre los créditos presupuestarios para gastos discurren por una banda tan estrecha que derivan a debates sobre episodios carentes de interés general. Las propias modernas funciones del Estado han trasladado a la esfera del Gobierno la mayoría de las preocupaciones y de las atenciones que tienen sus raíces en las partidas presupuestarias. No debe sorprender, por tanto, que las elecciones de los parlamentarios en materia de gastos públicos con ocasión de discutir su presupuesto de cada año se hayan reducido de modo extraordinario ni tampoco que la Constitución española de 1978 haya dedicado menos preceptos que la de 1931 a la regulación del presupuesto del Estado.

A ello también habrá contribuido el hecho de que dicha institución jurídica ha calado en los comportamientos sociopolíticos de los españoles lo cual permite a la Constitución prescindir de afirmaciones y de proclamas que ya forman parte de la realidad social y que, por tanto, basta queden inscritas en las respectivas leyes ordinarias. Ahora bien, concluida esta introducción justificativa de la presencia de la Hacienda Pública en cualquier texto constitucional corresponde destacar cuál era el ordenamiento jurídico vigente en el momento de promulgarse la Constitución que actualmente no existe. En ese sentido corresponde destacar cómo el ordenamiento jurídico de la Hacienda Pública española cumplía una estructura ciertamente diversificada puesto que al lado de la ley general presupuestaria figuraba la ley general tributaria y las distintas leyes relativas al patrimonio del Estado, a la contratación administrativa y a la propia acuñación de la moneda.

Por consiguiente, el esquema de este ordenamiento jurídico resultaba sin codificar, es decir, que la ley general presupuestaria tenía en efecto una posición ciertamente relativa frente a las demás leyes. La ley general tributaria cubría su correspondiente parcela y, como acabo de enunciar, las demás leyes venían a regular de una manera principal los sectores de las distintas actividades de la Hacienda Pública española. Naturalmente se echaba en falta la necesidad de esa codificación, de esa superley que nos viniera a dar coherencia y a cerrar un tanto el tratamiento de la actividad del sector público que en cualquier país, y más en uno que pudiéramos llamar de economía de mercado, es tan importante.

Por eso, y antes de entrar en el examen rápido, puesto que el estudio detallado corresponde a cada uno de los temas que en su día se vayan estudiando en esta asignatura, Hacienda Pública II, no hay más remedio que destacar cómo debió la Constitución española, al enumerar las posibles leyes orgánicas en su artículo 81, debió de ocuparse también de la Hacienda Pública.

No se trata de una deformación propia de especialista, el pedir que una ley orgánica hubiese servido para regular, para reflejar los grandes principios que deben de recibir una Hacienda Pública moderna, sin perjuicio de que las leyes ordinarias hubiesen desarrollado, tal vez del mismo modo que actualmente sucede, las parcelas en que la Hacienda Pública se desenvuelve normalmente, y que prácticamente han quedado agotadas en la cita a la que antes me referí. Hecha esta indicación sobre la laguna que la Constitución podía haber cubierto estableciendo que una ley orgánica hubiese regulado estas materias, podemos decir que la Constitución vigente refleja los principios financieros y tributarios que son más corrientes en cualquier país, aunque no lo ha hecho, indudablemente, ni con la unidad de nomenclatura que hubiese sido de desear, ni tampoco con la sistemática más adecuada.

En ese sentido deberíamos destacar la presencia del artículo 131, donde se habla de la planificación de la actividad económica general para atender las necesidades colectivas, etc., etc., en la cual la política presupuestaria ha de estar presente, como no, desde el punto de vista de la ejecución de esa ley de planificación, si es que esta viene a vincular o no a la institución presupuestaria, que es uno de los problemas que en el respectivo tema se abordará a lo largo del presente curso. Después también el artículo 132, que se proyecta fundamentalmente sobre los bienes de dominio público, que indudablemente es uno de los campos en los cuales la Hacienda Pública está presente con todo su peso desde el punto de vista de los intereses patrimoniales y desde el punto de vista de la disponibilidad de aquellos elementos que constituyen el patrimonio del Estado. El artículo 133 refleja los principios más importantes en el orden tributario, puesto que habla de la potestad originaria para establecer los tributos, se ocupa de las comunidades autónomas y de las corporaciones locales como entidades públicas que con un grado de autonomía financiera pueden también establecer y exigir tributos.

Después concede, y eso es una verdadera novedad en esta Constitución, el que se fija que los beneficios fiscales deben de quedar establecidos por una ley, artículo 133-T, que tiene luego su correspondencia en el 134 siguiente, cuando habla de que en los presupuestos generales del Estado debe de consignarse el importe de los beneficios fiscales que afecten a los tributos del Estado. Esto también es materia de estudio en una de las unidades didácticas y no hemos de pormenorizar más el tema, sino solamente destacar esta novedad de nuestra Constitución. Después hay otro apartado 4 discutible en cuanto a su verdadero alcance.

Hay quien opina que no hubiese sido necesario establecerlo, puesto que el principio de legalidad está presente en muchos preceptos de nuestra Constitución y que duda cabe que ese principio de legalidad debe de reflejar toda la actividad administrativa en mayor medida o en mayor grado corresponde a las organizaciones públicas cuando se trata de contraer obligaciones financieras y de realizar gastos. Después del 134 se refiere al presupuesto. Hemos dicho antes que la Constitución de 1931 puede considerarse incluso modélica respecto de la regulación a nivel constitucional del presupuesto, pero el hecho es que a pesar de contar con ese precedente y a pesar de que la doctrina estaba mucho más recantada, lo cierto es que en 1978 nuestros constituyentes no han acertado a regular los presupuestos del Estado en un artículo con mayor coherencia y sobre todo con una mayor unidad en los términos empleados

como antes venía indicando.

Por último, el artículo 135 se ocupa de la deuda pública, que duda cabe, es uno de los aspectos en los cuales la hacienda pública tiene mayor importancia, sobre todo en una época como la que estamos viviendo en la que ese declinar o esa crisis de la hacienda fiscal parece cobrar mayor importancia y esto da lugar a que al no poder una hacienda pública disponer de ingresos de carácter patrimonial con el volumen necesario ha de recurrir con cierta frecuencia al endeudamiento y por eso el hecho de que el artículo 135 de la Constitución, es decir, con este rango jurídico establezca que el gobierno ha de estar autorizado por una ley para emitir deuda pública y luego dice más o para contraer crédito con lo cual el campo de aplicación de este precepto constitucional es muy amplio puesto que el concepto de deuda pública venía considerándose restringido a aquel tipo de endeudamiento público que se formalizaba o documentaba en títulos valores al hablar de contraer crédito que duda cabe que cualquier forma en la cual el Estado resulte endeudado debe necesitar el gobierno una ley para establecerlo. Otro de los, en el apartado 125.2 también se ocupa de los intereses y del propio reembolso del capital y este podría considerarse casi como un apéndice de la regulación del presupuesto. Por consiguiente, en este rápido repaso que hemos hecho al texto constitucional podemos decir que es impreciso de los defectos o de la falta de sistematización que se advierte y que tal vez ello es producto de que siempre los parlamentarios cuando redactan una Constitución dan mucho más importancia a los aspectos netamente políticos que a los aspectos económicos o atendísticos puede considerarse suficiente la regulación actual en la Constitución Las leyes ordinarias tratarán de resolver las pequeñas lagunas o los pequeños defectos o deficiencias que el texto constitucional anota y como consideración final solamente nos cabe indicar que el problema tal vez más importante que el llamado Estado de autonomía presenta y que la Constitución con sus ya sabidas y reconocidas ambigüedades no ha resuelto es el de cómo se ejercita la potestad tributaria y cómo se instrumentan los principios de solidaridad o los principios que tratan de lograr los auxilios, las transferencias, las ayudas entre las distintas regiones que desde el punto de vista territorial tienen capacidades económicas distintas y que por consiguiente si estas imputaciones se hacen con los principios netamente asográficos que son los que precisamente presiden el reparto de las potestades tributarias en el orden internacional será difícil que las regiones más atrasadas económicamente puedan con sus propios medios salir de ese atraso si no reciben la ayuda con arreglo al principio de solidaridad o con arreglo a los fines que se reconocen al fondo de compensación territorial con objeto de que se logre esa igualdad y esa redistribución de bienes y servicios que late a lo largo de toda nuestra costa quiere es presente general y sirve para comunicar las verdades de carácter general sin referencia temporal resulta entonces que la oposición entre quiso y quiere se enriquece a un aspecto perfectivo quiso se une un infinitivo lleno de alegría en hacer un aspecto imperfectivo y de carácter general quiere va acompañado de un infinitivo desgarrador morir se diría que las dos oraciones han trastocado paradójicamente sus significados Otero organiza su poema recurriendo frecuentemente al paralelismo por medio de la estructura paralelística une y contrapone al mismo tiempo las dos zonas descritas en los seis primeros versos la celestial y la terrenal veámoslo sé que hay estrellas astros planetas cielos lisos

montañas que se viergen como altares la estructura de los dos primeros versos del segundo cuarteto que leemos a continuación es paralela a la anterior sé que el mundo la tierra que yo piso tiene vida la misma que me hace notemos el contraste en el paralelismo sé que hay estrellas sé que el mundo tiene vida recordemos que aquí el mundo es la tierra que yo piso sin embargo el paralelismo más audaz lo encontramos en el primer terceto porque matar lo que prefiere vivir porque nacer lo que se ignora aquí el paralelismo sirve también para hacer transitivo un verbo nacer que no lo es dicho de otra forma la primera interrogación es correcta desde todos los puntos de vista porque matar lo que prefiere vivir la segunda no porque nacer repetimos es intransitivo pero queda convertido en transitivo y explicado así precisamente por el paralelismo el último terceto empieza con un hiper batón cuya función es resaltar la soledad del hombre sólo está el hombre nos encontramos con otro verbo intransitivo suspirar convertido en transitivo el mundo inmenso gira sobre su gozme virginal suspira lo que vivo inmortal el hombre llora Otero ha invertido el ordenamiento lógico no es el hombre el que suspira sino el mundo la explicación la encontramos en el segundo cuarteto la tierra tiene vida la misma que me hace la doble ruptura de la intransitividad no es gratuita ni artificiosa sino que apunta a la paradoja del hombre vivo y mortal hemos escuchado en lenguaje un comentario de un poema de Blas de Otero redactado por el profesor Vicente Granados a continuación en geografía e historia escuchamos una lección sobre el arte del renacimiento según texto de la profesora Lourdes Ortiz