

DR 20 30

Hacienda Pública II, título Derecho Financiero-Derecho Administrativo, autor César Albiñana, día de grabación 22 de septiembre y día de emisión 8 de octubre siguiente. Sean mis primeras palabras de saludación a los alumnos de Hacienda Pública II y reiterarles como lo hicimos el curso pasado cuando estudiaban Hacienda Pública I, que el Departamento de Hecho Financiero está totalmente a su disposición y que querríamos recibir todo tipo de consultas o de dudas que serían contestadas inmediatamente. Vamos a ocuparnos, como el título de esta intervención anticipa, de las relaciones que pueden darse entre el Derecho Financiero y el Derecho Administrativo.

En primer lugar, importa advertir que la expresión Derecho Financiero está cada día ganando más terreno en el sentido de que no se comprenda dentro de ella el derecho tributario que ya ha ganado no solamente la autonomía didáctica sino también la autonomía científica. Pues bien, tomando el Derecho Financiero con exclusión del Derecho Tributario hay que reconocer, así se proclama al menos por mi parte, que no se dan en ellas las condiciones necesarias para que tenga autonomía dogmática en la rama del Derecho. Y no solamente porque así han opinado los administrativistas que lógicamente tratan de defender el área inicial del Derecho Administrativo, y así Zanovini ha dicho, la autonomía de los estudios de Derecho Financiero obedece solamente a razones de oportunidad.

El propio profesor Vaivé, después de puntualizar lo que es el Derecho Administrativo, no duda en opinar que la comprensión de las relaciones del Derecho Financiero con el Derecho Administrativo no puede llevarse a cabo más que considerando las que se dan entre género y especie, pues estima que el Derecho Financiero es una rama del Derecho Administrativo, es decir, no se entronca inmediatamente en el Derecho Público. La afiliación de los derechos financieros y tributarios no es discutida ni aun tratándose de esta última disciplina, los administrativistas, desde luego, y los propios tributaristas reconocen que el Derecho Tributario es o ha sido una rama del Derecho Administrativo. El profesor Martín Retortillo ha escrito, en nada se diferencia la actividad del Estado en cuanto exige a los ciudadanos impuestos o en cuanto les impone el servicio militar obligatorio si bien la complejidad y especialidad de la materia permite y aconseja que se puede hablar de Derecho Tributario como disciplina propia.

Por consiguiente, ya podemos dejar sentadas dos conclusiones. De un lado, que tanto el Derecho Financiero en sentido estricto como el Derecho Tributario proceden del Derecho Administrativo, que el Derecho Tributario, por la propia complejidad del fenómeno que trata de disciplinar, ha adquirido una autonomía que, a nuestro juicio, todavía no ha conseguido el Derecho Financiero. Ello no quiere decir que el Derecho Financiero no tenga autonomía didáctica, es decir, que por la dimensión de las materias que ha de estudiar y por las propias especificidades de la misma, sea conveniente el que tengan desarrollo, explicación, examen distinto del Derecho Administrativo en general.

Pero ello no significa, y este es el primer consejo que creo que se puede dar a los alumnos que

cursan Hacienda Pública II, esto no significa que no deban de partir de los estudios que en Derecho Administrativo ya hayan realizado, pues será el mejor camino para tratar de comprender, preparar y dominar esta asignatura. Por otra parte, la Administración Pública tiene dos ramas económica y financiera perfectamente definidas. La actividad administrativa es susceptible de muchas clasificaciones, pero tal vez la que más nos importa desde el punto de vista del Derecho Financiero es comprobar cómo en toda la actividad administrativa está el factor económico, pero en cambio el factor financiero, aun siendo indudablemente administrativo, aun siendo una parcela de la Administración en general, tiene características que son las que le aproximan y las que dan lugar a que el Derecho Financiero se ocupe de ella.

Así Merck decía, la Hacienda es aquella rama de la Administración que sirve para procurar los medios materiales a todo el resto de la Administración, así como a la legislación y a la justicia. Es decir, que para ellos la Administración Financiera es fundamentalmente instrumental, puesto que lo que trata es de proporcionar aquellos medios financieros que sirvan precisamente para cumplir los fines que al Estado corresponde ejecutar a través de la Administración Pública. La clasificación, por otra parte, del Derecho Administrativo en común y especial, la consideramos altamente interesante para tratar de situar el Derecho Financiero como una rama del Derecho Administrativo especial.

Basta recordar las aportaciones del profesor Guaita, del propio Rojo Villanova, y comprobar cómo aparte de la teoría general del acto administrativo, aparte de los aspectos organizativos y de procedimiento que podría ser el Derecho Administrativo general, existe un Derecho Administrativo especial y, con arreglo a sus propias características, ahí es donde tenemos que situar el Derecho Financiero. No debe dejarse, por otra parte, tener en cuenta que el Derecho Financiero necesita de unas técnicas, ha de apoyarse en una disciplina, cuál es la ciencia de la hacienda, lo mismo que le puede suceder al Derecho Forestal o al Derecho de Aguas, etcétera, que en ellos hay, si vale la expresión, una infraestructura de carácter extrajurídico que, a nivel, si se quiere descriptivo o simplemente formalista, es necesario para tratar de examinar y de conocer la regulación jurídica de esa actividad administrativa. Esto que está claro incluso a la hora de dictar una sentencia, donde el juez no puede ser experto en todos los hechos que tiene que valorar jurídicamente y necesita el dictamen del experto, pues del mismo modo entiendo que el Derecho Administrativo Especial se caracteriza precisamente porque no sólo los conocimientos jurídicos son necesarios para estudiar y comprobar el alcance y el desarrollo de estos fenómenos.

En este sentido, el Derecho Financiero descansa en gran medida en la ciencia de la hacienda, sin que por esto debamos incurrir en ningún tipo de confusión y desolapamiento, sino que la ciencia de la hacienda es simplemente el soporte técnico del Derecho Financiero, sin perjuicio de las aportaciones, de las conclusiones o de las investigaciones que, desde el punto de vista teórico, esta ciencia pueda lograr. Por consiguiente, la ciencia de la hacienda y el Derecho Financiero se proyectan sobre un mismo fenómeno, pero desde sus respectivas ópticas de descripción y de análisis. En la una encontraremos una disciplina estrictamente no jurídica y en la otra jurídica.

Teniendo en cuenta estas consideraciones o reflexiones previas, habrá que pronunciarse por la asimilación del Derecho Financiero como parcela del Derecho Administrativo Especial. En este sentido, entiendo que el Derecho Financiero, excluido el Derecho Tributario, es una parcela del Derecho Administrativo Especial que ha de contar con las proposiciones de la ciencia de la hacienda para ser elaborado y analizado. Y este encuadramiento del Derecho Financiero no obsta a que sea objeto de estudio y exposición independientes, como sucede en tantas otras disciplinas administrativas en una época en que la función normativa es tan prolífica.

La extensión, la complejidad y aún la prolijidad del Derecho Financiero aconsejan su estudio independiente. Sus características no consienten postular hoy por hoy la autonomía científica de esta disciplina jurídica, pero sí que goce de la autonomía expositiva que, a su vez, potencie su desarrollo y su caminar para que algún día tal vez logre la meta de la autonomía dogmática. Si el Derecho Tributario, por ejemplo, no se hubiese desgajado del Derecho Administrativo, tal vez no hubiese logrado la construcción científica que hoy nadie discute.

Por tanto, y concluyendo, como esta primera aportación en el presente curso y tratando de conseguir un efecto práctico a este problema o a este enfrentamiento que hacemos entre las doctrinas que consideran que el Derecho Financiero comprende el Derecho Tributario y tiene autonomía estructural o autonomía dogmática, y quienes, por el contrario, estimamos que el Derecho Financiero es una disciplina distinta que no engloba al Derecho Tributario y que, como tal, está incluida del campo del Derecho Administrativo, si bien en una de sus ramas especiales, serviría, insisto, para que un repaso de algunas de las materias que se han estudiado del Derecho Administrativo podría ser la primera lección para el estudio de Hacienda Publicados. Ahora bien, después de lo que acaba de indicarse, es obligado destacar la existencia de unas aportaciones que debemos en España al profesor Rodríguez Verejo y que hoy día la suscribe también el profesor Said Ibhanda y que, además, han venido a tener el respaldo de la propia Constitución Española, en el sentido de que, dándose una evidente conexión entre los ingresos y gastos públicos, así en el texto constitucional se dice que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos, es decir, que, previéndose la existencia de unos tributos para realizar unos gastos o la preexistencia de unos gastos públicos que son los que legitiman el cobro de unos tributos, digo, esto permite no que las disciplinas sean las dos autónomas o una comprenda a la otra, sino que dentro de la actividad financiera del sector público es necesario reconocer la existencia de un sistema, la existencia de una vinculación en la cual la causa de la asociación del impuesto está en la prestación de la actividad o del servicio que presta el Estado a la sociedad y, por otra parte, la propia atribución de rendimientos a las haciendas públicas pone a éstas en la necesidad de realizar los correspondientes gastos y prestaciones de todo tipo. En este sentido, ¿acaso se llegue un día a esta vía de integración orgánica o funcional en la cual los ingresos y los gastos públicos constituyan un fenómeno unitario que, a su vez, puedan ser objeto de disciplina por una sola asignatura o una sola ciencia?