

**EVOLUCION Y PROBLEMAS DEL
DERECHO PRESUPUESTARIO**

POR

JOSE M.ª NAHARRO MORA

PRIMERA PARTE

El contenido, la significación y el sistema del Derecho presupuestario moderno

1. El Derecho presupuestario como entidad sustantiva. 2. El elemento contable del Derecho presupuestario. 3. El aspecto político del Derecho de presupuesto. 4. El contenido económico del Derecho presupuestario. 5. El sistema de los principios presupuestarios. 6. Las dos características esenciales del Derecho presupuestario moderno.

1. Una de las ramas fundamentales del floreciente Derecho financiero —auténtico producto de nuestro siglo— está constituida por el Derecho presupuestario. Y como tantas otras partes del Derecho financiero, ha corrido accidentados caminos antes de encontrar en él su definitivo asiento.

El Derecho político y el administrativo, de un lado, la ciencia de la Hacienda, de otro, se han ocupado simultáneamente del Derecho presupuestario. Ha sido la moderna división y especialización del trabajo científico la que ha permitido formar un cuerpo específico con los problemas jurídicos del presupuesto, colocándolos en su debido lugar, esto es, el Derecho financiero. Y con ello no se ha tratado ni de fomentar el particularismo jurídico creando una tras otra ramas especiales de conocimiento, ni de entrar en el cercado ajeno para allegar medios con que nutrir el propio.

El primer presunto reproche carece de sentido, porque allí mismo, en aquellas disciplinas donde se cobijaba el Derecho presupuestario, tenía ya una independencia y personalidad que destacaban del conjunto, y, en cuanto al segundo, la constitución autónoma de un Derecho presupuestario no excluye para aquellas otras ramas científicas

el legítimo derecho a ocuparse del presupuesto, si bien limita esta facultad a sus propios y justos términos.

Siempre podrá el Derecho político hacer las consideraciones oportunas sobre el presupuesto, en cuanto éste es una de las instituciones constitutivas de la estructura esencial de las sociedades humanas, y el Derecho administrativo, al presentar las líneas jurídicas a través de las cuales se efectúa la actividad económica de los entes públicos, podrá reseñar también las disposiciones esenciales de la vida presupuestaria. Como la Hacienda pública, desde la que se mira con la lente especial de la Economía a la actividad asociada de los grupos políticos para procurarse medios con que satisfacer sus fines, examinará el presupuesto en sus aspectos estrictamente económicos.

Pero el volumen y la importancia creciente de las instituciones financieras en el mundo moderno exigen ya un tratamiento, en primer lugar, de conjunto, para abarcar todos los problemas, y en segundo, minucioso, para descender hasta los detalles precisos, de las reglas jurídicas presupuestarias. Este análisis no puede hacerlo ninguna de las disciplinas que acabamos de mencionar, sin sufrir, al menos, una peligrosa hinchazón en sus contenidos. Y con ello queda justificada la especialidad del Derecho presupuestario y su localización en el Derecho financiero.

2. Puesto ya en su lugar el tema que nos va a ocupar, es hora de preguntarnos en qué consista esencialmente ese Derecho presupuestario, y cuáles sean sus problemas.

Para cumplir este propósito debemos acudir al examen del objeto, al parecer único, que constituye su contenido, esto es, el presupuesto. ¿Qué es el presupuesto? Pudiera parecer ocioso proponerse esta pregunta, pues todo el mundo tiene una idea acerca de qué sea el presupuesto. Pero precisamente porque todas las gentes tienen sus ideas acerca del presupuesto es por lo que esas ideas valen poca cosa.

La opinión más difundida ve en el presupuesto la institución por medio de la cual se hacen pagos y cobros públicos, y suele manifestar cierto desasosiego —la mayoría de las veces sin más fundamento que la comparación cuantitativa entre el presupuesto particular y el estatal— en relación con las abultadas cifras presupuestarias de este último.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

Hacemos esta consideración sin otro fin que el de descubrir, dentro de los límites de validez de una generalización tan tosca, un estado de opinión social, para analizarlo después.

Este estado de opinión creo que debe admitirse es muy general en el espacio, y no dudo que podamos convenir lo es también en el tiempo. Para ello, vaya como botón de muestra una frase de VICTOR HUGO, ya centenaria, que, refiriéndose al presupuesto, lo definía así: «... enorme monstruo, admirable pescado, al cual de todas partes se le arroja al anzuelo» (1).

Por debajo de este estado tradicional de opinión hay una idea cierta y aprovechable, que se presenta cuando la despojamos de su contenido anecdótico. Esta idea consiste en concebir al presupuesto como una lista, una cuenta, o como quiera llamarse, de acuerdo con la cual se hacen ciertos pagos y cobros. Descubre, por consiguiente, un aspecto o una faceta del objeto que analizamos, y coincide, en parte, por ello, con definiciones más científicas del mismo, por ejemplo la del economista clásico JUAN B. SAY, quien definió el presupuesto como el «*balance* de las necesidades y recursos del Estado».

Si el presupuesto es una cuenta, una lista de pagos y cobros, un estado de cifras, un balance, el presupuesto es una institución contable, y el Derecho presupuestario, un derecho de la contabilidad. Esto es verdad, pero no toda la verdad, según veremos más tarde.

En el sentido que ahora nos ocupa hay que hacer dos observaciones aclaratorias:

1.ª Como documento contable el presupuesto no puede considerarse como un documento único, porque la contabilidad es una técnica que traduce en sus valores temporales la oscilación sufrida por diversas variables. Cada contabilización presupuestaria es una estimación referida a un ciclo de acontecimientos correspondientes a un período de tiempo, y tiene, por ello, una doble significación. La significación *ex post*, consuntiva o de caja, que nos dice cuáles han sido, en verdad, los pagos y los cobros hechos, y la significación *ex ante*, preventiva o de competencia, para un nuevo ciclo o período,

(1) Cit. por R. STOURM, «Le Budget» (6.ª edición). París, 1909.

que nos permite suponer será igual al anterior mientras las circunstancias no varíen; que nos permite también, por consiguiente, en la medida que los cambios en las circunstancias sean estimables, predecir cuál será la próxima contabilidad *ex post* o de caja.

Toda estimación contable tiene, según esto, dos caras; una hacia el pasado, refiriendo lo sucedido en él; otra hacia el futuro, prediciendo lo que sucederá. Ambas tienen su significado y su valor, ambas son importantes y poseen su propia personalidad, por más que no sean sino dos aspectos diferentes de una misma cosa.

De acuerdo con todo esto, el Derecho presupuestario, como derecho de la contabilidad, regula tanto el presupuesto preventivo (hacia el futuro), como el presupuesto consuntivo (del pasado). La diferencia en la denominación es accesorio. En Derecho presupuestario español se empleará la voz *presupuesto* para el primero, y la expresión *cuenta general* para el segundo, porque la significación gramatical de *presupuesto* y *presuponer* no convienen con la idea del pasado; pero en otros países, donde la terminología es diferente, y el vocablo que corresponde al nuestro de presupuesto significa: bolsa, balance (*budget, bilancio*), como sucede en Inglaterra, Francia, Italia, etc., la bolsa o el balance serán tanto pasados como futuros.

2.^a El Derecho presupuestario tiene, desde el punto de vista contable, una antigüedad remotísima. Tanta como sea la de las Haciendas, pues con mayor o menor extensión y técnica más o menos complicada, según los tiempos y lugares, toda gestión financiera, por limitada y rudimentaria que sea, habrá hecho cálculos para conocer el valor de sus actividades pasadas tanto como para prever y ordenar sus actividades futuras.

El apogeo de este derecho de presupuesto debe colocarse en el momento en que las técnicas contables se transforman gracias a la generalización de métodos perfeccionados (partida doble), y en que se lleva por vez primera, a punta de lanza, el principio de conocer los gastos e ingresos de la Hacienda con la mayor exactitud posible, esto es, el período de tiempo llamado del «Cameratismo» en la historia de las doctrinas económicas.

3. Es evidente que el presupuesto no agota su esencia en este aspecto contable. La contabilidad es una fría técnica formal que nos

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

dice cómo hemos de representar situaciones temporales de los valores de los bienes. Mas el número, las características, las facultades de disposición sobre los bienes, han de sernos dadas antes de que la contabilidad comience su labor.

Alguien, y de alguna manera peculiar, tiene que ordenar el ciclo de pagos y cobros públicos que la contabilidad expresa con rigor y exactitud en sus importes respectivos. ¿Quién es el titular de esta actividad? De manera evidente debe serlo la propia Hacienda, esto es, aquella institución a cuyo cargo se halla la gestión de los medios con que producir los bienes públicos, o lo que es igual, con que cumplir los fines públicos. Y la naturaleza y caracteres de la institución de la Hacienda se reflejarán en la forma y los matices de ordenación de aquel ciclo de gastos e ingresos.

Ahora bien, la estructura de la Hacienda, como parte de un todo más amplio que es el grupo o la sociedad política, participará de las notas que sean esenciales a esta comunidad. La ordenación de la Hacienda es un aspecto de la ordenación general del cuerpo político, y constituye, con ello, un sector determinado del Derecho público fundamental, es decir, del Derecho que establece el andamiaje primario de las comunidades políticas; en una palabra, del Derecho constitucional. Y de esta manera, el Derecho presupuestario, como derecho de una persona específica que es la Hacienda, como derecho de la ordenación del ciclo de pagos y cobros que es una de las funciones de aquella entidad, se halla nutrido de las notas jurídicas peculiares del sujeto agente, y es un Derecho constitucional en el sentido más puro, esto es, armoniza y refleja en la vida presupuestaria, la *constitución* que es *general* del cuerpo político, y *especial* de él frente a otros del mismo orden.

Este Derecho presupuestario, como derecho constitucional, es también tan antiguo como la existencia de la Hacienda y de las comunidades políticas, *pero su contenido concreto es muy diverso según nos coloquemos en planos constitucionales diferentes*. Realizando una violentísima síntesis de la evolución de las estructuras políticas, que la limitación de espacio nos impone, pese a la indignación que pueda provocar en los especialistas del Derecho público, habrá un Derecho presupuestario típico de las sociedades políticas

no estatales, como existirá otro de aquellas estatales, y, dentro de éstas, uno para el Estado absoluto y otro para el que, con un sentido especial del término, nos hemos acostumbrado a llamar Estado *constitucional*.

Permitásenos ocuparnos sólo y brevemente del Derecho presupuestario de esta última forma estatal mencionada, que es, además, la más próxima en el tiempo al Derecho presupuestario moderno. Moviéndonos ya en el terreno concreto de los acontecimientos históricos, descubrimos de nuevo la estrecha ligazón entre el Derecho presupuestario y el Derecho constitucional, que nos había revelado el razonamiento. La historia de ambos es una misma historia. No nos estamos refiriendo ahora a la evolución temporal de la cuenta presupuestaria, que eso pertenece al reino de la contabilidad, según acabamos de ver, sino a la ordenación del ciclo de pagos y cobros como trasunto de las formas del ciclo político general de las comunidades. En este sentido, lo importante es saber a quién compete, dada la estructura del cuerpo social, determinar los pagos y cobros en que el presupuesto consiste, y conocer las reglas jurídicas que sustancian la titularidad y las maneras de llevar a cabo las decisiones. Poco importa, en este estadio de la investigación, preocuparse de la efectiva redacción contable de las estimaciones presuntivas y consuntivas presupuestarias. Pueden éstas ser ocasionales, y de hecho la Historia nos dice que así lo fueron; lo importante está, no en que se hicieran con mayor o menor continuidad y rigor, sino en que, tanto cuando se materializaban en un documento como cuando no, *alguien* jurídicamente facultado había preestablecido los pagos y los cobros de la Hacienda para un período de tiempo, y *alguien* tenía exclusivo derecho a comprobar la realización de aquellas estimaciones.

Desde este punto de vista la Historia del Derecho presupuestario en la forma estatal dicha, es la historia de la soberanía popular. Un derecho más de los ciudadanos frente al poder de ejecución política es el derecho subjetivo financiero a determinar los pagos y los cobros en que consiste el presupuesto.

El Derecho presupuestario de otras formas políticas que no son el Estado constitucional, ha visto reunidas las facultades contables,

y las ordenadoras o de estructura del presupuesto, en una sola persona (el autócrata, el rey absoluto); pero en esta época moderna a que nos referimos, el tránsito de la soberanía de uno a otro titular provoca la separación neta entre ambos aspectos presupuestarios, y es el pueblo, a través de sus representantes en Cortes, Parlamentos, etc., quien decide lo que llamaríamos la cuestión *de fondo* presupuestaria, mientras el poder ejecutivo se limita a cumplir aquel fondo, de acuerdo, además, con los requisitos *de forma* o contables.

No causa extrañeza, por tanto, que los países abanderados del Derecho constitucional, y concretamente Inglaterra, hayan sido también los primeros en producir un Derecho presupuestario de nuevo cuño frente al del antiguo régimen. Ya en 1628, la «Petición de Derechos» (*Petition of Rights*) proclama de manera terminante la ilegalidad de la efectuación de cobros (esto es, impuestos) no autorizada por el Parlamento, dando carácter legal a un estado de opinión mucho más antiguo, para el que MACAULAY no encontraba siquiera el origen, pero tan arraigado en las mentes inglesas que, ante el, dice aquel gran escritor, «quedaban borradas las más profundas diferencias entre *Whigs* y *Tories*» (1). Con más dificultades, pero obedeciendo a costumbres ya conocidas en el siglo XIV, recaba también el Parlamento inglés la facultad de señalar los pagos (esto es, los gastos públicos) que deben ser efectuados. Es famosa la cláusula de *appropriation* que en 1665 impone el representante DOWNING, destinando *exclusivamente* para la guerra con Holanda el empleo de un subsidio (impuesto) concedido por el Parlamento a la Corona. Y este principio se consolida con la revolución de 1688.

No vamos a desmenuzar la Historia, porque siendo los resultados iguales en todos los países, el camino recorrido para obtenerlos no fué siempre de la misma longitud. Los poderes absolutos se defendieron con desigual fortuna según los lugares. En Inglaterra terminó la lucha antes que en el Continente, gracias a una serie de pactos de los que brotó el sistema representativo, mientras que en aquél la

(1) Cit. por R. STOURM, Op. cit.

Monarquía absolutista resistió más tiempo, para, al fin, ser arrollada por las Revoluciones.

En época más tardía, coincidiendo con la vida permanente de los Parlamentos, se consolida el Derecho presupuestario del tiempo constitucional, estatuyéndose la redacción anual del documento donde se reúnan las diversas estimaciones preventivas de pagos y cobros. Nace el presupuesto como objeto material y tangible, o mejor se regulariza y somete a continuidad la práctica de su efectucción. También en Inglaterra se reconoce antes esta necesidad (ya desde la Revolución de 1688) que en Francia, donde hasta la Constitución del año VIII no se obliga al Gobierno a manejar los ingresos y los gastos «conforme a la ley anual que determina el importe de unos y otros» (1). Y los demás países continentales suelen ir a la zaga del francés. Pero en los albores del Derecho presupuestario moderno, esto es, *grosso modo*, en el comienzo del pasado siglo, la evolución se completa en casi todos los Estados.

Podemos ahora descubrir cuáles son las notas esenciales del Derecho presupuestario en el aspecto que acabamos de ver, esto es, como conjunto de reglas jurídico-políticas que organizan la previsión y el control de los ingresos y gastos públicos. En primer lugar, tiene la nota positiva de regular y atribuir, de manera imperativa, las competencias en materia presupuestaria; en segundo, la nota negativa de la desconfianza frente al poder absoluto, hoy mitigada por el paso del tiempo, pero antaño pujante por ser el resultado de una pugna política durante largos períodos. Y, en este sentido, el Derecho presupuestario constitucional se dibuja como un valladar frente a la arbitrariedad gubernamental, paralelo a todo el sistema de frenos característico del Estado representativo.

4. Queda aún por desvelar un aspecto esencial del presupuesto, que añade un nuevo contenido al Derecho presupuestario. La consideración *contable* del mismo nos ha resuelto el *cómo* de la vida presupuestaria, así como el análisis *político* del presupuesto nos ha dado la pista del *quién* para la institución; mas falta aún el *porqué*

(1) Constitución de 22 «Frimaire», año VIII; artículo 45.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

de ella. Esto sólo puede contestarlo la Economía. Los principios de esta ciencia nos enseñan a encontrar un fundamento para la actividad de la Hacienda, que se configura, simplemente, como el medio para la resolución de estados de insatisfacción colectiva, a los que llamamos necesidades públicas. La Hacienda es una unidad económica porque decide sobre la aplicación alternativa de medios limitados a fines ilimitados, y, como toda unidad económica, necesita un plan de gestión. Este plan es, en su esencia, una previsión de medios que se obtendrán y de fines que deben cumplirse. Descansa en unos datos conocidos y unas expectativas de transformación de dichos datos durante períodos de tiempo más o menos largos. Los planes son tanto más minuciosos y duraderos cuanto mayor sea el número de los datos y el conocimiento que se tenga respecto a su futura evolución.

Detrás, por consiguiente, de los guarismos en que se cifra el presupuesto, y por detrás también de a quién compete fijar la altura, las fuentes de obtención y el destino de los bienes que representan aquellos números, está el *porqué* se han establecido unas y no otras cantidades, *por qué* para *cumplir* unos y no otros fines. Estas preguntas las contestará el plan de acción de la Hacienda, y el Derecho presupuestario será, en este sentido, el derecho del plan financiero; en resumen, un derecho económico.

La investigación de este otro matiz del Derecho presupuestario puede seguirse con el mismo método aplicado ya en el análisis del factor político del presupuesto. Como allí una diversa estructura constitucional da lugar a un contenido también diverso para las reglas presupuestarias, un distinto trasfondo económico aquí provoca también un diferente plan financiero, y, con ello, un Derecho presupuestario específico.

¿Cuál ha sido el pensamiento económico influyente en la época acabada de ver, en que se gestó la formación del Derecho presupuestario como un derecho de *libertades político-financieras*? No es necesario esforzarse mucho para descubrir que dicho pensamiento es el conocido con el nombre de *clásico* en la historia de la teoría económica. Recordemos, sumariamente, cómo se interpreta la Hacienda según esta doctrina.

Ante todo, se supone que las comunidades humanas gozan de

libertad para organizar su vida económica, la cual, bajo los principios de la competencia y de la división del trabajo, conduce:

1.º A una ocupación, total en la cantidad y óptima en el rendimiento, de todos los recursos productivos de la comunidad.

2.º A un funcionamiento automático de la economía, gracias a los reajustes que para los desequilibrios eventuales procura la elasticidad del sistema de precios.

En este cuadro, la Hacienda se inserta, en cierta medida, como un factor de perturbación.

El trastorno radica en que, siendo empleados de manera óptima los factores de producción por las economías privadas, la intervención de la Hacienda disminuye la productividad global del sistema económico. La Hacienda es un *consumo improductivo*, dijo J. B. SAY inspirándose en las doctrinas de A. SMITH; el Estado toma para sí una masa de riqueza que fructificaría mejor en manos de los ciudadanos. Poco importa que devuelva los importes del impuesto, con los gastos públicos, a los mismos que lo pagaron, porque se los devuelve a cambio de bienes y de servicios que éstos le entregan. Según un ejemplo de A. HAMILTON, es como si un ladrón, después de desvalijar la caja de un negociante, le dijera: «Voy a emplear todo este dinero en comprar mercancías de su establecimiento. ¿De qué se queja usted?, ¿No recobrará toda la suma? ¿No es esto un incentivo para su industria?...» (1).

El ideal de JEFFERSON en Estados Unidos y el de GLADSTONE en Inglaterra, tendían por igual a reducir al mínimo las funciones de sus Gobiernos, porque se creía que los recursos productivos de la comunidad se utilizarían de forma más eficaz por los individuos que por la Hacienda (2):

Una teoría económica que concebía la Hacienda de este modo había de provocar un Derecho presupuestario especialísimo, porque al contenido negativo de carácter político, que hemos visto antes, se añade otro de raíz económica, también negativo.

(1) Cit. por J. B. SAY: «Traité»... Ed. Guillaumin, 1841.

(2) A. H. HANSEN. «Fiscal Policy and the Trade Cycle». New York, 1941.

La primera conclusión presupuestaria que se deduce de lo dicho es que el presupuesto *debe ser lo más reducido posible, para irrogar así los perjuicios mínimos.*

La segunda, consecuencia de la primera, que el presupuesto *debe estar equilibrado*; porque el desequilibrio, lo mismo sea de gastos que de ingresos, saca la Hacienda del mínimo que debe ser ésta (1).

5. Con esto hemos llegado al momento en que es posible presentar el cuadro sistemático del contenido del Derecho presupuestario moderno e interpretar rectamente sus preceptos. La mayoría de los *Manuales* de Hacienda, al ocuparse del Derecho presupuestario, contienen un elenco de las reglas presupuestarias más típicas, pero no pasan de enumerarlas una tras otra. Se intenta aquí repartirlas de modo más lógico, y completarlas, porque sólo de forma implícita, y a veces ni así, se expresan algunas de ellas. Cada una proviene o se explica en función de alguno de los tres contenidos básicos del Derecho presupuestario, que hemos analizado (2). Veamos, sucesivamente, por consiguiente, las tres partes del Derecho presupuestario: la contable, la política y la económica.

1. *Derecho presupuestario de contabilidad.* — Sus normas suelen incluirse en leyes o reglamentos especiales, donde se separan dos secciones fundamentales: a) La contabilidad preventiva, y b) La contabilidad consuntiva.

(1) Cfr.: E. F. SCHUMACHER, en «The Economics of Full Employment». Oxford, 1945.

(2) Alrededor de estas cuestiones —que en parte expuse ya en una conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos de Madrid en mayo de 1949— se está desarrollando hoy una profusa literatura. Pero parece más inclinada a destacar las transformaciones presentes de las reglas presupuestarias, en virtud de las variaciones políticas y económicas —problema que veremos en la segunda parte de este trabajo— que a colocar, como previamente exige la lógica, cada principio presupuestario en su lugar debido. Véase, por ejemplo, aparte de otras indicaciones bibliográficas que se harán más tarde, G. ARDANT: «Fondaments économiques et sociaux des principes budgétaires», en «Revue de Science et de Législation Financières». Oct.-Nov.-Dic., 1949. P. REUTER: «Le Budget et l'Économie Nationale» (segunda parte), en «Le Budget dans le cadre de l'Économie Nationale». Paris, 1950; y A. CONFALONIERI: «Sull'impostazione del Bilancio statale», en «Rivista di Diritto finanziario e Scienze delle Finanze (e Rivista Italiana di Diritto finanziario)». Septiembre, 1951.

1.^a En ambas se dan las reglas técnicas para el establecimiento de las partidas, separando los gastos o pagos de los ingresos o cobros; pero toda similitud con la contabilidad privada de las empresas no supera el empleo de los puros medios técnicos. La razón es que la Hacienda no es una entidad que funcione para el rendimiento, como lo hace una explotación particular, buscando un margen entre sus costes y sus ingresos. La Hacienda es una gran economía de uso que pretende distribuir unos medios dados en forma que rindan su utilidad máxima, como ya dijo hace muchos años E. SAX (1). Por esa razón, mientras la contabilidad privada separa las cuentas de capital de las de explotación, cargando separadamente los intereses y las amortizaciones, con objeto de conocer los auténticos rendimientos netos, la contabilidad pública mezcla los gastos de inversión duradera con los de rotación, porque su única meta es presentar para cada período de tiempo una previsión o un resultado (según se trate del presupuesto preventivo o del consuntivo) donde todos los pagos se contrabalanceen con todos los cobros.

Es esta la norma de Derecho presupuestario conocida con el nombre de *principio del presupuesto bruto*, que muchos autores confunden con la regla de *universalidad* presupuestaria, a la que ayudaremos prontamente. La confusión procede de no haberse separado, como aquí lo hemos hecho, los fundamentos contables del presupuesto de los de carácter público constitucional.

2.^a La segunda nota contable del Derecho presupuestario es el principio de *especificación*, por el cual, no habiéndose traducido la contabilidad pública en una contabilidad neta o de beneficios, distribuye las cuentas de acuerdo con criterios diversos que suelen atender a la naturaleza objetiva de los pagos y cobros, especificándose éstos por continua subdivisión de conceptos. En el caso de los pagos, este reparto suele acompañarse, además, al destino general de ellos, según sean compensaciones de servicios (cuentas de personal) o adquisiciones de bienes (cuentas de material). Para los ingresos se

(1) La misma idea hoy, en G. MYRDAL: «Finans-Politikens ekonomiska verkningar» (trad. esp.). Madrid, 1948.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

suele distinguir el sector patrimonial de la Hacienda, del impositivo, y del mercado de crédito.

3.^a Es nota común de las Haciendas modernas que los ingresos y pagos se centralicen en una dependencia única (Tesorería), desde la cual se efectúa el manejo de todos los caudales públicos. Esta centralización previene las posibles anormalidades y riesgos implícitos en una gestión múltiple y autónoma de órganos diversos del Estado que operasen sus *propias* cuentas. Surge así el *principio de unidad de caja*, que se desarrolla en la exigencia de cumplir requisitos preestablecidos para la obtención de ingresos o la liquidación de pagos (normas de *la facultad de recaudación, la fiscalización e intervención del pago, etc.*). Como con otras reglas o principios contables del presupuesto sucede, veremos más tarde la relación que guarda la unidad de caja con principios de naturaleza diferente.

4.^a Conforme veremos más adelante, el presupuesto va a ser, siempre, el trasunto contable de un periodo determinado de tiempo. La ampliación posible de la vida presupuestaria se regula de acuerdo con normas jurídico-constitucionales, pero tiene un reflejo específico en las cuentas. Aparece así el *principio de ejercicio cerrado*, según el cual se establecen las reglas para la prórroga contable de una situación presupuestaria vencida.

En verdad, este principio no es el único de acuerdo con el cual se imputan las operaciones financieras a un periodo dado, pero sí quizás el más generalizado. Los sistemas principales seguidos para conciliar el *principio de temporalidad* presupuestaria con las exigencias de la contabilidad son el llamado de *gestión* y el de *ejercicio*. Por el primero, corresponden al periodo de tiempo durante el cual rija el presupuesto todos los ingresos y gastos que se hayan efectuado en dicho periodo, cualquiera sea aquel en que hayan tenido origen los créditos y los débitos. Por el segundo, a cada periodo corresponden contablemente los gastos y los ingresos aparecidos en el mismo, aunque su ejecución se efectúe en otro periodo. El sistema de ejercicio no se practica sin ciertas modificaciones. Consisten éstas, por lo general, en unir al periodo a que el ejercicio se refiera, otro de carácter complementario, con el fin de recoger los ingresos y gastos cuya ejecución haya sobrepasado el tiempo del ejercicio de

origen. Pero en este caso y en el de que no exista período complementario, al terminar el del ejercicio (o el complementario) es necesario llevar a una cuenta especial, que vivirá materialmente en el ejercicio siguiente, pero que se imputará al anterior como resultas de su cierre, las operaciones que aun queden pendientes de ejecución. Esta práctica es la que da lugar al *principio de ejercicio cerrado*, que no existe, como es natural, allí donde rige el sistema de gestión, aunque éste también pueda tener un período complementario.

Algunos Derechos presupuestarios mezclan los dos sistemas vistos, utilizando, por ejemplo, el de gestión para los ingresos y algunos tipos de gastos, y el de ejercicio para otros gastos, como ocurre en Francia.

II. *Derecho presupuestario constitucional*. — Los preceptos de esta clase figuran normalmente en las propias Constituciones de los Estados, o en sus leyes fundamentales. Por encima de las variaciones de detalle, según los países, aquellas normas regulan las siguientes principales materias:

1.^a El principio según el cual corresponde al pueblo, a través de sus representantes, la declaración de legalidad de todo cobro y de todo pago, y la vigilancia de su ejecución. En este punto, los ciudadanos demostraron ser más tenaces en el reconocimiento público de sus derechos que en el meticuloso disfrute de ellos. El volumen, por otra parte, y la complejidad de los gastos e ingresos públicos modernos, impide la discusión e inspección constante de los mismos. Por consiguiente, en todos los países surgieron sistemas transaccionales que redujeron de hecho las facultades financieras de los Parlamentos como representantes de los ciudadanos. Ciertos gastos y ciertos ingresos se consideraron fijos y votados para largos períodos. Los representantes cedieron al Ejecutivo la presentación del esquema del presupuesto, para lo que podrían haber recabado también competencia exclusiva, etcétera. Pero no se olvide que, al fin y al cabo, todo ello no significa abandono de facultades, sino su ejercicio en más largos períodos de tiempo. El presupuesto inglés está, prácticamente, en manos del canciller del *Echiquer* y no en las de los *Comunes*, y es probable que así siga por muchos años; pero lo mismo que en 1911 recabaron éstos de la Cámara Alta fa-

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

cultades financieras que ya eran tradicionales en ella, podrían, en cualquier instante, dar al traste con toda la organización actual, participando más intensamente en la vida presupuestaria. Esta regla es la que podemos llamar, a falta de nombre mejor, *principio de la competencia*, y constituye la medula del derecho presupuestario.

2.^a El principio por el cual los representantes votarán una estimación *periódica* de los cobros y pagos, esto es, un presupuesto temporal. El período de tiempo elegido ha sido, casi siempre, un año, por lo que este principio se conoce ya tradicionalmente con el nombre de *principio de la anualidad*, pero sería mejor llamarle *principio de la temporalidad*. Un lapso de tiempo más corto que un año implicaría conflictos de carácter mecánico; uno más largo supondría demasiado abandono de las facultades financieras de los Parlamentos, con el consiguiente riesgo de apropiación de ellas por otros poderes. Se manifiesta claramente el principio citado en la imposibilidad de prorrogar la vida del presupuesto más allá del plazo legal, si no es de acuerdo con normas jurídicas especiales previstas y aprobadas para estos casos. El trasunto contable del principio político de la *temporalidad* se comprende fácilmente que es el de *ejercicio cerrado* que hemos visto más arriba, estableciéndose así la debida subordinación —que veremos también en otros principios— de los que proceden del Derecho presupuestario de la contabilidad, en esencia, derecho *adjetivo*, con relación a los que componen el Derecho presupuestario constitucional, que es un derecho *sustantivo*.

Permitase ahora un inciso. La existencia anual de un presupuesto y su votación obligada por el poder legislativo, combinada con las múltiples delegaciones transaccionales, pero, no se olvide, siempre provisionarias de éste en el ejecutivo, han provocado una discusión muy amplia y de alto vuelo por las personas que de ella se han ocupado, acerca de la *naturaleza jurídica* de la institución presupuestaria. A partir del estudio de LABAND sobre la cuestión, se han multiplicado las opiniones sobre si el presupuesto es o no una auténtica ley (bien en sentido material o formal), si se trata, más bien, de un acto administrativo de la forma de los actos-condición, etcétera. Esta discusión no afecta de forma directa al contenido del Derecho pre-

supuestario y, por ello, no nos ocupará más tiempo aquí, pero era necesario apuntarla (1).

3.^a El principio por el cual todos los ingresos y todos los gastos, de cualquier clase que sean, deben figurar en el presupuesto. Principio que ha sido llamado de la *universalidad*. Corresponde este principio en esta sección, según dijimos antes, al de *presupuesto bruto* que hemos visto en el apartado de las reglas presupuestarias contables. Pero lo importante es que también en esta norma resplandece el matiz de la desconfianza parlamentaria. Sólo así, piensa el representante político, es imposible que escape a la autorización y vigilancia debidas cualquier movimiento de fondos.

Como en otras reglas, también aquí los Parlamentos han abierto portillos de delegación que rompen con la rigidez de la universalidad, aunque, como en aquéllas ocurre, no puede olvidarse el carácter transitorio que la autorización tiene. Es este el caso de los llamados *presupuestos anejos*, normalmente empleados para contabilizar la gestión de servicios públicos personalizados; es decir, de empresas públicas y semipúblicas.

4.^a Por la norma de *unidad* del presupuesto se establece que éste sea único. Pero el verdadero sentido de esta prescripción del Derecho presupuestario ha sido mal entendida muchas veces. Significa, en verdad, disponer de un cuadro único de cobros y pagos que permita con claridad y rapidez apreciar la situación financiera del país. En este sentido se oponen a la unidad tanto los presupuestos anejos vistos antes como los extraordinarios. Pero en el fondo, la oposición al presupuesto extraordinario tiene otras raíces mucho más importantes, porque la simple separación física de las cuentas en dos documentos, en vez de su agrupación en uno solo, tampoco excluye ni dificulta gravemente el percibir de una ojeada la situación presupuestaria. La pugna contra el presupuesto extraordinario, que es admitido siempre con recelo por el Derecho presupuestario tradicional, está en su enfrentamiento con las normas presupuestarias de carácter económico, que hemos de ver prontamente.

(1) Véase para este tema el Discurso de J. M. ZUMALACARREGUI: «La naturaleza jurídica y la económica del presupuesto y sus modalidades recientes». Madrid, 1952.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

El trasunto contable del *principio de unidad* presupuestaria es el ya visto más arriba de *unidad de caja*; este último es una consecuencia lógica, en el plano de la técnica financiera, de la exigencia constitucional de un presupuesto único.

5.ª Se mantiene el principio de que la autorización de pagos y de cobros estatuida en los presupuestos es, siempre, una autorización especial. Estamos aquí ante la regla de *especialidad* presupuestaria. Cada gasto es la suma máxima que del ingreso total puede destinarse para aquella atención. Por eso cada crédito no puede superar la cifra asignada, ni el sobrante de uno se puede aplicar a la falta eventual de otro. Se prohíbe así suplementar los créditos, tanto como crear otros nuevos, e, igualmente, transferirlos de uno a otro concepto. Cuando estas prohibiciones se derogan en algunos Derechos presupuestarios, se constituyen reglas de derecho singular, frecuentemente rebosantes de garantías, para que sólo excepcionalmente puedan aplicarse. Pero hemos de volver sobre estas cuestiones al examinar los aspectos económicos del presupuesto.

El *principio de especialidad* tiene también, como otros de carácter presupuestario constitucional, una expresión contable en el principio, ya visto, de *especificación*. En efecto, el primero exige que cada crédito fijado para una atención no pueda superarse o dedicarse a cubrir otras atenciones; pero esto obliga a saber en cada caso cuáles son las cifras que corresponden a cada gasto, desmenuzando éstos en sus distintas partes. A esto último es a lo que atiende el segundo principio citado, y, por tanto, cuanto con mayor intensidad se aplique la norma de *especialidad*, mayor desarrollo alcanza el *principio de especificación*.

La regla de la *especialidad* expresa, una vez más, la nota defensiva del Derecho que nos ocupa, y la reiteración de la misma justifica que desde un comienzo la señalásemos como característica esencial del Derecho presupuestario moderno.

6.ª El principio de que acabamos de hablar suele concretarse, además, en una serie de disposiciones jurídicas que, en la frontera entre los fundamentos contables y los constitucionales del Derecho presupuestario, fijan los requisitos formales para la ejecución práctica de los cobros y pagos. La norma de especialidad pudiera en-

tonces recibir el nombre de *principio de justificación*, según el cual ningún ingreso ni gasto pueden materializarse sobre la base exclusiva del *principio de competencia*. Por este camino se conecta el Derecho presupuestario con otras ramas del Derecho financiero, por ejemplo, con las normas generales del Derecho subjetivo tributario, y las de organización y funcionamiento del Tesoro público (muy en especial con la norma de *unidad de la caja* que hemos visto, y las secuelas de centralización, fiscalización, etcétera, de los pagos y cobros públicos).

7.° Hemos de mencionar, por último, el *principio de publicidad*, en virtud del cual se dictan las reglas necesarias para que el presupuesto sea conocido por todos. Este principio de carácter formal expresa la trascendencia del acto presupuestario en el moderno Derecho.

III. *Derecho presupuestario económico*. — Es curioso que, en tanto sobre los contenidos contables y constitucionales del Derecho presupuestario se ha desarrollado una literatura abundante —bien que más inclinada al desmenuzamiento de los derechos positivos que a extraer la significación general de los preceptos jurídico-presupuestarios—, de los ingredientes económicos del presupuesto apenas se ha preocupado el jurista. Se manifiesta aquí el grave problema de toda la disciplina del Derecho financiero, en la que la técnica formalista del *ius* debe ir unida al método especial para el análisis del *oikos*, y lo que de este último posee el jurista suele ser poco para las necesidades que de ello tiene. Por esta razón me he permitido señalar antes los principios fundamentales de la concepción clásica de la Economía que informan el Derecho presupuestario moderno, y volver ahora sobre ellos al hacer el esquema global de las reglas de este Derecho.

1.ª *El principio de gestión mínima*.—Ya hemos visto antes en qué consiste, y el porqué de su mantenimiento. Este principio es una norma típica de política financiera, y tiene en este sentido su propio asiento, no sólo en el derecho escrito, sino también en la costumbre. Desde ambos lados influye de manera refleja sobre las reglas jurídicas presupuestarias, como vamos a ver en seguida.

Se descubre su existencia en los sistemas usados comúnmente

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

para la evaluación de los pagos y cobros, así como en las disposiciones que regulan en las legislaciones la ampliación de créditos presupuestarios. Hemos dicho ya que los Parlamentos se acostumbraron a dejar en manos del Gobierno la preparación presupuestaria, lo que significa, en principio, entregarle la facultad de hacer una primera estimación del volumen de los gastos e ingresos. Pero en muchos países se acudió, a la vez, a estimaciones de carácter automático, cuyo principal procedimiento se ve en la regla llamada *del penúltimo* año. Según ella, los ingresos se evalúan en el montante que alcanzasen en el último año para el que se conozca el presupuesto consuntivo, que suele ser el penúltimo. G. JÉZE declara que la regla mencionada se ideó: 1.º Por desconfianza en la sinceridad y franqueza de los preparadores del presupuesto; y 2.º Para impedir gastos nuevos (1). Como otras veces, el profesor francés da en el *quid* de la cuestión, pero no sabe descubrir el fundamento esencial de ella, que son las particulares ideas económicas respecto a la gestión de la Hacienda.

Tenemos también como expresión del principio de *gestión mínima* las disposiciones que en los diversos derechos presupuestarios reglamentan la ampliación de los créditos del presupuesto. No es infrecuente encontrar en ellas no sólo procedimientos formales muy complicados para conseguir aumentar las dotaciones, sino incluso específicas circunstancias de hecho que, convertidas en condiciones jurídicas, inhabilitan toda decisión en caso de no producirse.

2.ª Las reglas presupuestarias traducen también el segundo principio de carácter económico, esto es, el de *nivelación del presupuesto*. Tal ha sido el dogma del Derecho presupuestario clásico. Pero la nivelación presupuestaria hay que entenderla con claridad. Como especifica LINDAHL (2), «formalmente todos los presupuestos están, desde luego, equilibrados». Las sumas contables de ambos lados del balance son siempre iguales, porque para ello habrá una cuenta de resultados que tiene la misión equilibradora. Decir que existe ni-

(1) JÉZE. «Cours de Science des Finances»... París, 1922.

(2) E. LINDAHL. «Studies in the Theory of Money and Capital». Londres, 1935.

velación significa que *ciertos* gastos se nivelan con *ciertos* ingresos. Es decir, que los gastos ordinarios, aquellos que no significan inversión de capital, son iguales a los ingresos ordinarios, o sea los que no proceden de ventas de capitales o de apelaciones al crédito público.

No se cumple, pues, en general, la nivelación, cuando se emplea la Deuda, que es un ingreso extraordinario, el cual, en su caso, debe ser balanceado con el gasto extraordinario.

Las legislaciones presupuestarias han llegado en algunos casos a mantener este principio a ultranza, estatuyendo que no pueda pasar a votación un presupuesto que se presenta ya inicialmente desnivelado; pero, aun sin llegar a estos extremos, la práctica viciosa de cubrir con Deuda pública parte, al menos, de los gastos ordinarios, se dificulta en todos los derechos positivos mediante el requisito de exigir garantías jurídicas para la emisión de aquélla, generalmente, la aprobación de una ley especial que autoriza al Gobierno a contratar el empréstito.

No quiere esto decir que no se haya practicado y practique continuamente la nivelación presupuestaria con lanzamiento de Deuda, pero sí que ello significó, y en verdad significa todavía, allí donde las nuevas ideas, de las que nos ocuparemos en seguida, aún no se han abierto camino de general aceptación, una derogación de principios que, cuando no tenían o tienen forma legal escrita, mantienen su vigencia en normas de uso, o descansan, simplemente, en los principios generales del Derecho de presupuesto.

De aquí se puede pasar, sin solución de continuidad, a explicarse la admisión del impuesto y los demás recursos normales de la Hacienda como únicas fuentes para pagar el gasto presupuestario. La Deuda, y en general todos los ingresos extraordinarios, sólo entran legalmente en la vida presupuestaria a través del presupuesto extraordinario. De aquí, según dijimos, la enemiga con respecto a esto.

No obstante, el fantasma del déficit persigue a toda la Hacienda clásica como congrua sanción de quien no supo ser prudente en el gasto, y la perpetuación de este desequilibrio es tan grave —según enseñaban las teorías económicas al uso— que resulta adecuado, con tal de evitar este cáncer financiero, acudir a la emisión de Deuda.

Pero fuera de estas situaciones la Deuda sigue con su estigma de recurso peligroso, que asoma en el Derecho presupuestario sólo por la otra vía, ya vista, de los presupuestos anejos, sirviendo para financiar empresas públicas que se consideran, aunque a veces no lo sean, *autoliquidables*, es decir, que soportarían la prueba de los rendimientos netos de la empresa privada.

6. Dentro de la aridez del tema, que necesitaría manos más hábiles que las del autor para ser medianamente soportable, creo que, al menos, habré alcanzado la claridad suficiente para fijar dos puntos importantes del Derecho presupuestario moderno: El primero, relativo a su estructura trimembre y la mutua relación entre sus elementos constituyentes; el segundo, que se refiere a su matiz de derecho de garantías, de expresión de libertades políticas y de receptor de concepciones económicas. En este sentido, el Derecho de presupuesto es un verdadero exponente de la vida real, tanto del Derecho público como de las Economías nacionales modernas. Y si quisiéramos señalar una fecha (con todos los peligros que ello encierra, pero con todas las ventajas que supone para la comprensión) en que este Derecho haya llegado a la cúspide de su desarrollo, señalaríamos la época inmediatamente anterior a la primera de las dos grandes conflagraciones armadas que, por ahora, hemos de apuntar en la historia del siglo presente.

SEGUNDA PARTE

Los cambios actuales en las doctrinas y en las realidades económicas y políticas como factores de transformación del Derecho presupuestario moderno

7. Planteamiento del cambio del Derecho presupuestario. 8. El progreso de la doctrina económica aplicable al presupuesto. 9. Las modificaciones de la realidad financiera. 10. Los nuevos rumbos políticos. 11. Algunos ejemplos de la vida presupuestaria del presente. 12. Nuevo examen de las reglas presupuestarias tradicionales a la luz de los diversos cambios estudiados. La crisis actual del Derecho presupuestario.

7. Con esto hemos de entrar en la segunda parte de nuestro trabajo, conducidos por la siguiente pregunta orientadora: ¿Tiene el Derecho presupuestario de nuestros días la misma fisonomía que su inmediato antecedente que acabamos de describir? Pregunta que quizás pudiera sustituirse por esta otra más penetrante: ¿Se mantiene en la hora presente el subsuelo político y el económico sobre el que se construyó aquel Derecho presupuestario? (1). Y si no se mantiene, ¿han evolucionado las normas jurídicas presupuestarias a compás de las transformaciones habidas?

8. Para entender rectamente estas interrogaciones, contestémoslas por separado, aunque sea muy someramente, comenzando por la Economía. Ello nos va a exigir, con todo, una larga digresión.

Aquí la transformación es profunda. El esquema teórico clásico de una comunidad económica donde todos los recursos están em-

(1) Se excluye ahora la cuestión contable, que también ha sufrido variaciones para ponerse de acuerdo con las nuevas ideas y hechos económicos, acerca de la cual nos veremos obligados a decir más tarde unas palabras en los puntos necesarios.

pleados, y donde la elasticidad del sistema de precios corrige los desequilibrios, se concibe hoy como una forma posible del mundo real, pero que sólo rara vez se manifiesta. Hay que partir en la interpretación de los fenómenos económicos de situaciones más realistas. La primera condición para ello es desechar, junto con aquella concepción de la sociedad económica, la idea errónea de que la Hacienda se inserta en ella como un factor de perturbación. La Hacienda, por así decirlo, *está ya* dentro de la economía nacional, formando parte entrañable de su cuerpo. No se trata de un comensal inesperado que se presenta al comenzar el banquete disminuyendo de alguna manera la ración de los invitados. Esto significa suponer que la cantidad de viandas disponible ha sido conseguida sin la cooperación financiera, o lo que es igual, que la renta nacional tiene una dimensión dada, que es función única del esfuerzo productivo de los ciudadanos, sobre la que cae de improviso la Hacienda llevándose una parte. Pero la Hacienda no sólo interviene en el momento del ágape, como el amigo *gorrón* que olisquea el convite; ha estado presente antes, porque las provisiones de boca (es decir, la renta nacional), no son una magnitud fija ni sólo dependiente de la labor de los sujetos, sino determinada también en virtud de las actividades de la Hacienda.

En pocas palabras resumió el economista sueco MYRDAL el nuevo punto de arranque para analizar los problemas financieros. «La Hacienda —dice él—, lo mismo que toda actividad estatal, constituye una parte del marco institucional de la formación de los precios en el mercado, y, por tanto, una de sus condiciones esenciales. Cambiando esta condición podemos, pues, variar la evolución real y el resultado de la formación de los precios... Es evidente que, con la relativa amplitud que la Hacienda pública tiene hoy en día, su dirección llegará a tener una influencia dominante... La actividad financiera influye en los costes de producción de todas las ramas de la Economía nacional; los impuestos influyen en el abastecimiento del mercado de capital y en la dirección de la oferta de capital hacia las distintas clases de inversión. La Hacienda pública decide de un modo completo la forma de todas las funciones de oferta y demanda, y con ello toda la evolución de la vida económica, su

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

dirección hacia distintas producciones, su progreso, el carácter del desarrollo de la coyuntura, etc. Todas estas condiciones tomarían una forma distinta si a la Hacienda del Estado le diéramos otra dirección» (1).

Son incalculables las consecuencias que va a producir esta nueva configuración del papel de la Hacienda. Por lo pronto, de ser un organismo parásito de la comunidad económica pasa a ser una víscera fundamental de ella, convirtiéndose en un instrumento eficazísimo *para influir en la evolución económica de la comunidad*. Su finalidad natural, esto es, la de servir a la satisfacción de las necesidades colectivas de los grupos humanos, no desaparece; pero esta otra nueva, de carácter accidental, es de tal manera potente que oscurece con su brillo todo lo que de histórico y tradicional pueda haber en la gestión financiera.

Esta evolución de la teoría económica —de la que aquí hemos hecho un incompleto y pálido diseño— tiene también su repercusión en la doctrina de la Deuda pública. En el fondo, según hemos visto antes, el crédito público se ha considerado como una institución análoga al crédito privado; de aquí el veto puesto a su empleo en cuanto la actividad que financiase no fuese *autoliquidable*, esto es, diese rendimientos suficientes para el pago de intereses y el reintegro, en tiempo oportuno, del principal de la Deuda. Así procede la empresa privada al contratar sus préstamos, y cuando no lo hace así, o no los consigue, o engaña y arruina al prestamista. Pero esta interpretación paralela de las teorías de la Deuda pública y privada está falta de todo fundamento, porque la esencia del crédito privado, dice J. PEDERSEN, se plasma en dos características: 1.^a Transferecia de una cierta disposición de fondos de una unidad económica a otra; y 2.^a Gravitación de la carga sobre el prestatario durante un periodo de tiempo determinado (2). Ninguna de estas notas aparece en la Deuda pública. El prestatario privado recibe fondos adicionales de los que no podría usar sin el crédito; el Estado, no, porque aque-

(1) G. MYRDAL.—Op. cit. (trad. esp.), págs. 19 y 20.

(2) J. PEDERSEN.—«Einige Probleme der Finanzwissenschaft», en «Weltwirtschaftliches Archiv», 1937.

llos medios estaban ya a su alcance por medio del impuesto. El particular lleva sobre sus hombros, esto es, gravita sobre la ínfima parcela de la Economía total, que es su empresa, el peso del préstamo, y mientras no lo liquide transfiere sobre el futuro de la empresa aquella obligación; pero el Estado, en cuanto Hacienda, no es una empresa más, *sino el conjunto de todas las empresas de la Economía nacional vistas desde el ángulo especial de lo colectivo, público, común*, o como quiera llamarse; por ello ni dispone con la Deuda de nada nuevo que no tuviese antes, ni transfiere hacia el futuro peso alguno que no estuviese ya pesando sobre el presente. La rentabilidad del crédito público es un espejismo. En la Economía privada el empréstito puede ser un mal negocio, tanto para el prestamista (que lo pierde) como para el prestatario (que lo derrocha); pero en la Economía pública esto no puede suceder, porque su esfera es la totalidad de los sujetos, y alguno de ellos aprovechará al final las disponibilidades malamente empleadas desde el punto de vista de los iniciadores del préstamo.

Todo esto no llegará a convencer a quienes, aferrados a la economía de la empresa privada, sigan insistiendo en que un préstamo mal empleado es siempre una pérdida, mirese desde donde se mire. Tampoco esto es cierto siempre, porque hay situaciones peculiares de la Economía nacional, estados de marasmo y decaimiento conocidos con el nombre de depresiones, en los que la actividad económica privada languidece, y, con ella, la producción de renta o riqueza nacionales. El estudio de la evolución de estas situaciones a lo largo del tiempo, al que los economistas llamamos con cierta pedantería *análisis dinámico*, ha demostrado que, *en algunos casos*, la creación de una corriente de gastos, por muy improductivos que en sí mismos sean, procura, en períodos sucesivos de tiempo, una reactivación de los procesos de producción y, con ello, una creación de riqueza suficiente para compensar la primitiva dilapidación, dejando un excedente neto de beneficio. Algo así, y el ejemplo no pasa de ser una aclaración de lo dicho sin más valor que el ilustrativo, como cuando un empresario privado monta a base de crédito una propaganda fastuosa, derrocha—al parecer de sus competidores, faltos de iniciativa y de valor ante los riesgos— una fortuna, pero luego, ante el asombro

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

de los tímidos, que sólo conocen un modo rutinario de llevar sus negocios, realiza ventas espléndidas que le producen ingresos muy superiores a los gastos, y le permiten liquidar satisfactoriamente sus deudas. La Hacienda puede y debe acometer en *ciertos* casos de depresión económica amplias políticas de gasto financiadas con deuda pública, cuyo éxito o fracaso no puede juzgarse desde el miope punto de vista de una amortización regular y continua, sino desde el más elevado, *aunque no menos técnico, complicado y responsable*, de los efectos últimos de tal actividad sobre la renta nacional total y su distribución.

«Los políticos y hombres de Estado están obsesionados por la ideología de las empresas privadas, y su conciencia les pide que sus operaciones financieras correspondan lo más estrechamente posible con las necesidades y prácticas de los negocios privados. Por la fuerza de las circunstancias se ven a menudo obligados a alejarse considerablemente de este ideal, pero en seguida se deshacen en disculpas por haber incurrido en tales desviaciones. Estos prejuicios ideológicos originan grandes daños, pues impiden a los estadistas actuar con un conocimiento consciente de los verdaderos objetivos de la política pública y basándose en las consideraciones económicas adecuadas.» (1).

En este párrafo de PEDERSEN se esconde, no obstante su certero juicio técnico, un dilema esencial del Derecho presupuestario actual, y, en general, de toda la política financiera contemporánea. Porque el temor de los políticos y estadistas —aun de los convencidos por las nuevas ideas— descansa en el seguro suelo de poderse justificar el arbitrio de gobierno con preceptos científicos. ¿Cuál sería el rumbo de las Haciendas cuando gobernantes no ya deshonestos, sino simplemente aventurados, pudieran presentar como certificado de una abrumadora expansión del crédito público el hacerse de acuerdo con los más refinados principios de la ciencia económica? Líneas atrás hemos dicho, y conviene repetirlo, que el cambio de enjuiciamiento respecto a estos problemas de la Deuda no significa que las decisiones dirigidas ahora por otras pautas que las económico-privadas sean

(1) J. PEDERSEN.—Op. cit.

menos técnicas, complicadas y responsables que las antiguas. En el fondo, por consiguiente, la crítica de las doctrinas que hoy se abren paso responde a la sana precaución política de no transformar el poder ejecutivo en el decisor omnipotente de la vida pública, y manifiesta, una vez más, en lo que tiene de constructivo, el principio medular del Derecho presupuestario a que hemos hecho continua referencia, esto es, el de la despersonalización de la competencia presupuestaria en los cuerpos legisladores, con sus secuelas de garantías de todo orden respecto al período financiero, los gastos y los ingresos públicos. Que la Economía haya llegado en estas cuestiones a soluciones más o menos perfectas no quiere decir, desde luego, que nos atrevamos a suponer haya conseguido la política instrumentos de actuación práctica dotados de suficientes garantías.

En parte por estas razones, pero, sobre todo, por la dificultad con que se abren siempre paso las ideas nuevas en materia económica, no es casi hasta los días tormentosos de la segunda postguerra cuando alcanzan, por fin, acatamiento casi general. Pongamos sólo unos ejemplos: En 1931, cuando la depresión económica en Inglaterra era pavorosa, el *Report* del Comité MAY sobre el gasto público sentaba como principio general que: «Las presentes dificultades económicas hacen necesario para la Nación, a semejanza de como para el individuo, considerar con seriedad lo que puede intentarse y no meramente lo que sería deseable hacer. Desde este punto de vista sería injustificable hacer en estos momentos grandes desembolsos que en circunstancias más favorables tendrían justificación, e incluso serían una acertada inversión de los recursos nacionales». Y esto se escribió en el punto más bajo de la depresión inglesa, cuando los gastos adicionales del Estado para iniciar la recuperación económica, o el paro obrero de magnitud catastrófica, eran las únicas alternativas. También en el libro «Presupuestos desnivelados», dirigido en 1934 por el profesor y ex ministro de Hacienda inglés H. DALTON, prevalece la idea de que no poder equilibrar los presupuestos es una deplorable desventaja, y que el pago de la Deuda es una virtud, lo que coincide con ideas análogas que siete años antes había expuesto ya DALTON en los informes emitidos ante el *Comité Colwyn* sobre la Deuda y el gasto públicos. Incluso en personas

como G. MYRDAL, que en su *Report* famoso de 1934 se manifiesta terminantemente a favor de la nueva política financiera, el peso de las antiguas ideas es todavía considerable (1).

Esta tardía recepción de las transformaciones de la ciencia económica en la mente de los políticos es otra de las causas determinantes de la postura de escepticismo o de temor que ante las innovaciones científicas suelen mantener los hombres de gobierno. Se querellan éstos contra los teóricos porque muchas veces, cuando aplican las ideas nuevas, fracasan éstas. Pero no se dan cuenta de que casi siempre las aplican con retraso, de que utilizan para las situaciones reales de *hoy* las teorías construidas sobre datos del *ayer*, no atreviéndose —sin duda, en algunas circunstancias con razón— a utilizar las teorías verdaderamente actuales. Este fenómeno lo denunció, con clarividencia y anticipación que nos sobrecoge hoy, uno de los más destacados, si no el más sobresaliente de todos los patrocinadores de las *nuevas* ideas: el famoso Lord KEYNES. Nos cuenta C. CLARK, que en 1930, al salir una mañana J. M. KEYNES de una reunión donde, en vano, se había esforzado en convencer a unos economistas y funcionarios, le dijo: «Están (refiriéndose a sus oponentes) siempre atrasados en veinte años. Para 1950 profetizo que no habrá Ministerio de Hacienda en el mundo donde no se hable de mis ideas, y, entonces, los problemas serán diferentes, y mis ideas no sólo atrasadas, sino peligrosas» (2).

El cambio de la doctrina económica presente, en relación a su antecesora, tiene que provocar, a poco que haya influido sobre los políticos, hondas transformaciones en lo que se entendía una doctrina presupuestaria sólida. Pero antes de analizarlas pasemos revista a otros factores de modificación del Derecho presupuestario.

9. Todo lo acabado de decir, que se refiere a la evolución de la teoría económica y financiera en el mundo actual, debe completarse con las transformaciones en la vida económica real a partir también de la primera post-guerra. Sólo es posible aquí presentar un índice

(1) A. H. HANSEN.—Op. cit.

(2) C. CLARK.—«The World will save Money in the 1950's» en «Fortune», julio, 1950.

de acontecimientos más salientes, cuya trascendencia y significación están en la mente de todos: crisis económicas interiores, tanto en los países vencidos como en los vencedores; desarreglos monetarios que, unidos a las depresiones, dan al traste con el comercio multilateral de preguerra; recuperaciones parciales seguidas de la depresión más terrible conocida, la gran crisis mundial de 1929-1935; abandono de toda idea de volver a la normalidad anterior; ruptura general con la idea de un dinero internacional; paro obrero masivo, etcétera. A todas estas realidades deben unirse desarrollos peculiares e inducidos de la vida financiera: presupuestos de guerra y post-guerra con déficits que jamás se habían conocido en la historia de las Haciendas; aumento progresivo del volumen de funciones que el Estado se atribuye, y, con ello, nuevas ampliaciones, desconocidas hasta entonces, en el montante de los gastos, en la amplitud de la Deuda pública, en la presión de los impuestos, etcétera.

De entre estas modificaciones en la vida económica real, hay algunas que interesa destacar por la repercusión que ofrecen en el campo del presupuesto y su derecho, que a nosotros nos interesa. Una de ellas, que va a reflejarse en los aspectos contables presupuestarios, es el crecimiento en las Haciendas modernas de cometidos que implican la realización de operaciones de tipo comercial e industrial análogas a las practicadas por las economías privadas. El auge de estas funciones, que M. FASIANI llama «mediatas» de la Hacienda, conduce ya a la posibilidad de separar las cuentas públicas en dos sectores diferentes, como hoy propone uno de los más destacados economistas ingleses, el profesor J. R. HICKS (1). Encontraríamos, por un lado, el presupuesto de los que dicho autor llama «ministerios comerciales», y, por otro, el de los «ministerios administrativos».

Otra y muy importante transformación de la realidad económica de nuestros días ha sido (en parte por exigencias que derivan de modificaciones en la política de los países —a las que aludiremos más abajo— y en parte porque, gracias a las nuevas ideas económicas, en la medida que han ido recibándose, se ha descubierto la

(1) J. R. HICKS: «The Problem of Budgetary Reform». Londres, 1948.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

intima conexión entre la economía del Estado y la del resto de la nación) la utilización de la Hacienda como instrumento de política económica. Hay en este campo las más variadas experiencias, desde la casi fusión de la vida económico-privada con la económico-pública, pasando por la financiación estatal de amplios planes de transformación de la Economía nacional, hasta intervenciones específicas en favor de fines concretos. Entre estas últimas son muy importantes el mantenimiento de políticas anti-cíclicas y de plena ocupación de los recursos, para las que se cuenta como pieza fundamental con la Hacienda. Todos estos hechos conducen a cambios presupuestarios que hemos de ver en seguida, para después comprobar en qué medida significan una transformación del Derecho de presupuestos moderno.

10. Es necesario, ahora, decir unas palabras sobre el otro cimiento del presupuesto tradicional: el político. No cabe duda que aquí también se han producido hondas modificaciones. No sólo por la aparición de regímenes constitucionales que significan una negación terminante de los principios del Estado representativo, y aun del propio Estado, valga el caso extremo de la U. R. S. S., sino también por la existencia de otros que buscan la representación política por cauces diversos que los parlamentarios, y, en último extremo, no olvidando la transformación sufrida en naciones que se han atribuido, sin atreverse a mirar hacia sus interiores socializados, una pureza democrática que no se ve por parte alguna.

Sin necesidad de análisis minucioso de las transformaciones políticas del tiempo presente, parece dibujarse en el mundo actual, por doquier, un reafirmarse de las facultades ejecutivas de gobierno, frente a las parlamentarias del tiempo pasado. No sólo en cuanto, como acabamos de advertir, Rusia y sus satélites instauran regímenes políticos donde el Ejecutivo es, en verdad, el único poder del Estado, sino también, porque en el llamado «mundo occidental», que se opone en nuestros días al tremendo avance del comunismo, a las declaraciones de principios que tomian siempre como lema los ideales del liberalismo político, no se ajusta después la conducta de gobierno más que en determinados casos.

Estas transformaciones van de la mano con la evolución carac-

terística del Derecho constitucional moderno, que presenta ya, en el período entre las dos grandes guerras de este siglo, el fenómeno que B. MIRKINE-GUETZÉVITCH llamó «la primacía política del Ejecutivo» (1), es decir, la aplicación política al régimen parlamentario del principio de mayoría. El Ejecutivo es el alma de la legislación, y quien *políticamente*, apoyado en el principio de mayoría, legisla, en contra de lo dicho por las primitivas teorías de la aurora del constitucionalismo monárquico, con su exquisita e irrelevante división de los poderes. Se produce así lo que el autor citado llamó, comentando las constituciones políticas de la primera postguerra, la tendencia a la «racionalización del poder», que se esfuerza en recluir dentro de la red del derecho escrito la totalidad de la vida política. Y uno de los fines esenciales que persiguió dicha «racionalización» fué, precisamente, el de estabilizar el Ejecutivo, única manera de conseguir un funcionamiento flúido y durable del régimen parlamentario. Por ese camino se llegó a la «dictadura del *Premier*» del sistema inglés, y al refuerzo general en el parlamentarismo europeo de la función gubernamental. Pero lo importante es que en la segunda postguerra la tendencia del Derecho constitucional no ha cambiado, y el profesor MIRKINE descubre hoy, al analizar los nuevos textos constitucionales de Francia, Italia y Alemania occidental (2), la misma preocupación estabilizadora del poder Ejecutivo.

Con ello, en la mayor parte del mundo civilizado del presente han decaído, cuando no formal, sí realmente, las normas superiores de carácter constitucional que imprimían un sello peculiar al Derecho presupuestario moderno, tal como se ha descrito en la primera parte de este trabajo. Podemos apuntar ya, y más tarde lo expondremos con más detalle, que este curso de transformación en los elementos políticos de la vida presupuestaria no es opuesto, sino más bien coincide con las modificaciones que la evolución de las doctrinas económicas obligan a operar en el arsenal de las reglas

(1) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: «Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel», 2.^a ed., 1936.

(2) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: «Le régime parlementaire dans les récentes constitutions européennes», en «Revue Internationale de Droit Comparé», Octubre-diciembre, 1950.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

presupuestarias clásicas. Quiérese decir con esto que la aurora de un nuevo Derecho de presupuestos no se halla —salvo en ciertos casos concretos— perturbada por nieblas que hagan insegura, y retarden, la aparición del nuevo día.

11. Debemos ahora poner algunos ejemplos de cómo por una parte la evolución de las ideas y los hechos económicos, y por otra el cambio en las circunstancias políticas, han ido cristalizando en nuevas fórmulas presupuestarias (1). Aunque tampoco con respecto a esta cuestión pasaremos de hacer un recordatorio de las más importantes experiencias.

En 1927 un nuevo sistema presupuestario se inicia en Dinamarca. Se mantienen dos cuentas distintas: una de *explotación* (que llamaríamos presupuesto ordinario, según la vieja terminología), y otra de *capital* (que sería el presupuesto extraordinario). A este último van todas las inversiones sean o no *autoliquidables*. Las fuentes de financiación de este presupuesto son: el impuesto sobre las herencias, la Deuda pública y el presupuesto de *explotación*, que paga la amortización, depreciación e intereses del de *capital*, conectándose así con él. El presupuesto de *explotación* está equilibrado cuando sus ingresos (que proceden de impuesto) paguen sus gastos más los auxilios que debe prestar al presupuesto de capital. Un déficit significa una disminución correlativa en el activo nacional medido por el presupuesto de *capital*, y un superávit una adición al activo neto.

La transformación presupuestaria iniciada en Dinamarca se puede considerar hoy generalizada a los demás países escandinavos, pero muy en especial en Suecia. En este país, ya en 1911 se habían separado los gastos de explotación (corrientes y ordinarios) de los de capital (extraordinarios), y después quedó distinguido, por un lado, el «presupuesto de impuestos» del «presupuesto de deuda». En 1935 se introdujo un método para la estimación de los intereses y la depreciación de los edificios públicos. Pero es en 1937 cuando una

(1) Información completa sobre este extremo podrá obtenerse en la obra de K. HEINIG, «Das Budget» (2 Vols.), 1948-1951, y en la publicación de la «Fiscal Division of the Department of Economic Affairs» de las Naciones Unidas: «Budgetary Structure and Classification of Government Accounts». Nueva York, 1951, que, por desgracia, no nos ha sido dable consultar.

nueva técnica presupuestaria, elaborada con la cooperación de los más brillantes economistas suecos, estatuye la bipartición del presupuesto, a estilo de Dinamarca, en un presupuesto ordinario (corriente o de explotación) y otro de capital, abandonándose la idea clásica de la nivelación anual y sustituyéndola por la equilibración a largo plazo. Como ha escrito B. THOMAS: «La idea de una «Hacienda sana» es un concepto de largo período. No existe razón alguna para que el valor del activo del Estado no permanezca constante a lo largo de un extenso período, aunque en ciertos años el presupuesto pueda estar en déficit. La *sanidad* está garantizada a la larga si los déficits de los años malos se compensan totalmente con los superávits de los años buenos» (1). La última reforma esencial del presupuesto sueco data de 1944, año en el que se modificó la estructura del presupuesto de capital permitiendo separar la inversión pública bruta de la inversión neta mediante una serie de presupuestos especiales anejos para cada grupo de inversiones, en los que figuran todos los gastos de ellas y todos los ingresos para la financiación de las mismas. Cuando de estos últimos se deducen los procedentes de nueva deuda y el sobrante se resta del gasto de la inversión total (bruta), queda la inversión neta, denominada —en cada grupo de inversiones— «autorización de inversión», y esta es la cifra llevada al presupuesto de capital.

Reformas similares a las descritas se han efectuado en Islandia (1932), en Noruega y en Finlandia (1931), aunque no se haya llegado quizás a la perfección presupuestaria sueca (2).

Aunque en otros países no se haya llegado a un cambio en la forma y en el fondo tan extremado como el que acabamos de resumir en relación al presupuesto de las naciones del norte de Europa, se han producido también, en los últimos años, modificaciones muy significativas. Buen ejemplo de ello nos lo ofrece el presupuesto inglés, formalmente un tipo peculiar y único de organización de la contabilidad pública, pero en el fondo un exponente de la estructura pre-

(1) B. THOMAS: «Monetary Policy and Crises». Londres, 1937.

(2) M. LEPPÖ: «The Double Budget System in the Scandinavian Countries», en «Public Finance». Vol. V, número 2. 1950. Ver también J. M. ZUMALACARREGUI: op. cit.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

supuestaria clásica, en el cual comienza a entrar un aire de renovación. Ya desde antiguo (1875), en la «Exposición financiera» (*Financial Statement*), que no es el verdadero presupuesto, viene figurando un resumen de cuentas (*Conventional Form of Accounts*) donde, *grosso modo*, se distinguen los ingresos y los gastos ordinarios (*Above the Line*) de los de carácter extraordinario y cuentas de capital (*Below the Line*); pero a partir del presupuesto de 1947-48 se presenta, además, otra clasificación, todavía con carácter de prueba, en la que se separan los *Revenue Items* (presupuesto ordinario o de explotación) de los *Loans and other non Revenue Items* (presupuesto de capital), aunque todavía no esté terminantemente clara la distinción entre los dos grupos. En *Report* del «Comité CRICK», que fué creado en 1947 para estudiar los problemas de la contabilidad pública, se admiten la mayoría de las innovaciones que hoy comienzan a no discutirse ya, aunque sólo se propongan como medidas prácticas con extremada cautela. Con todo se confiesa que los métodos de la contabilidad comercial son útiles en los servicios públicos que tengan dicho carácter, y se propone la creación de una caja que actúe de esta forma en materia de alimentos, recogiendo las ideas expuestas por el economista J. R. HICKS —a que nos hemos referido antes—, así como la publicación de cuentas similares a las privadas para los servicios públicos de carácter comercial que no sufran —como el de alimentos— una modificación contable. Con ello, junto a las cuentas oficiales presupuestarias fundadas en el principio de presupuesto bruto, se dispondría de otras que separarían la cuenta de explotación del servicio de la capital, y de la de pérdidas y ganancias (1). No se olvide, por último, que en Inglaterra —como en algunos otros países a que nos referiremos más tarde— se practican evaluaciones anuales del producto y la renta nacional, dentro de las que, obligadamente, tiene que figurar la Hacienda. Éstos «presupuestos económicos», «cuentas de la nación», o como quiera llamárseles, al fundir la economía privada con la pública irán preparando la necesidad de adaptar la contabilidad de la última a

(1) «Final Report of the Committee on the Form of Government Accounts». Cmd. 7.969. 1950.

exigencias nuevas que no se pedían a los viejos presupuestos (1).

El presupuesto norteamericano, en sentido formal también un documento inspirado en la contabilidad pública clásica, ha ido sufriendo transformaciones que hoy lo colocan a no mucha distancia del presupuesto sueco, aunque su sistema de cuentas no presente el dibujo externo de los escandinavos. En primer lugar, no es un «presupuesto doble» (de explotación y de capital, como el sueco, ni tampoco a la manera europea tradicional: ordinario y extraordinario), pero su declaración oficial de «presupuesto único» no impide que posea una «segunda parte», aunque no se la llame presupuesto, donde se halla toda la deuda y su maniobra. La inversión pública se trata como gasto público corriente u ordinario, en buena parte debido a que la actividad estatal en este aspecto ha sido siempre menor que en Europa; pero bajo la rúbrica de «compras oficiales de bienes y servicios» se separan, en verdad, los gastos de establecimiento de los demás gastos. Un déficit significa, como en Suecia, que la Deuda pública ha aumentado, aunque en este último país la Deuda pueda aumentar también en un presupuesto en equilibrio en cuanto financie inversiones *auto-liquidables*. En este último caso, aunque en Estados Unidos el déficit aparente pudiera eliminarse, las cuentas no dirían a primera vista si existía o no existía un equilibrio real. Por otra parte, toda una serie de información colateral al propio presupuesto estadounidense ayuda a separar las cuentas públicas con criterios superiores al mero balance del Debe con el Haber. En los *Summary Budget Statements* del presupuesto finalizado en junio de 1951 se establece una clasificación de los gastos presupuestados que permite separar la cuenta de explotación de la Hacienda de la de capital. Se distinguen: 1.º *Adiciones al activo de la Federación*, constituidas por los préstamos concedidos por el Gobierno federal, y gastos de inversión, como las obras públicas; 2.º *Gastos para otros fines de desarrollo*, donde figuran las inversiones con fines de mejora social (escuelas, investigación científica, etc.); 3.º *Gastos de explotación para ayuda de servicios espe-*

(1) Una exposición del Derecho presupuestario inglés puede verse en G. LIBERSART: «L'organisation budgétaire et financière en Angleterre», en «Annales de Finances Publiques», números XI-XII. 1951.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

ciales, en que se hallan la mayoría de los gastos de *transferencia* (pensiones, etc.), y 4.º *Otros gastos corrientes de explotación* (1).

También en Estados Unidos, como en Inglaterra, la existencia de unas «cuentas de la nación» (*Estadísticas del Producto y la Renta nacional de Estados Unidos*), preparadas periódicamente por el Ministerio de Comercio, ejercerán una influencia sobre la estructura presupuestaria, para ayudar con ella a la evaluación de la total vida económica de la nación. Con su auxilio se elabora ya un «presupuesto económico», donde la Hacienda se integra con los consumidores, las empresas y las cuentas exteriores, formando el producto bruto total de la nación.

En Francia se ha producido en los últimos años una transformación presupuestaria importante (2). Desde 1948 se abandona el presupuesto único y se distinguen dos presupuestos: el de gestión o explotación y el de inversión. La separación de las cuentas no es, sin embargo, tan perfecta como los títulos de las mismas podrían hacer sospechar, ya que al presupuesto de explotación van determinadas inversiones de capital. La bipartición presupuestaria francesa puede considerarse, por ello, como una etapa intermedia entre la antigua distinción de presupuestos ordinarios y extraordinarios y la moderna de presupuestos de explotación y de capital a la manera sueca. Al presupuesto de gestión van los gastos de funcionamiento corriente de los servicios civiles y militares del Estado, y, también, las inmobilizaciones necesarias para el mantenimiento de dichos servicios. Los ingresos de este presupuesto son los ordinarios de la Hacienda: impuestos y precios. En el presupuesto de inversión van, como gastos, las indemnizaciones de guerra; los de reconstrucción de los ferroca-

(1) «The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1951. Budget Message of the President and Summary Budget Statements». 1950. Un resumen del Derecho presupuestario de Estados Unidos se encontrará en: «Traits généraux du droit et de la pratique budgétaires aux Etats Unis», en «Annales de Finance Publiques, núms. XI-XII. 1951.

(2) Un resumen de los incidentes de la vida presupuestaria francesa en los últimos años, que analiza no sólo el presupuesto estatal, sino también las cuentas especiales, actividades parafiscales, etc., se encontrará en el Preámbulo del Informe del Tribunal de Cuentas de aquel país («Journal Officiel», 30 junio 1950), que, con el título «Le controle supérieur des finances publiques», publicó «La Revue du Trésor», agosto 1950.

rriles, marina mercante, etc.; los de las empresas nacionalizadas; y otros gastos de carácter anormal. Los ingresos del presupuesto de inversión son los procedentes del aumento de ciertos impuestos, que se han elevado deliberadamente para cubrir los gastos de inversión, los que tienen como fuente la Deuda pública, y los que provienen de los fondos de moneda nacional, constituidos como contrapartida de los créditos MARSHALL.

Pero no sólo ha variado la estructura presupuestaria francesa, sino también el procedimiento parlamentario de fijación del presupuesto, que escinde en varias etapas la votación del mismo. Resulta éste, más que un cuerpo único —aparte su bipartición— un conglomerado de leyes financieras que van aprobándose a lo largo del ejercicio financiero. De entre ellas es necesario destacar las llamadas *lois de maxima*, que fijan el importe que no podrán superar los créditos globales, y las conocidas como *lois de developpement*, con nombre poco afortunado, que durante el período financiero determinan, para secciones diferentes del presupuesto, las autorizaciones de gastos y las previsiones de ingresos. Hasta ahora se han perfilado cinco grupos diferentes de estas leyes, que se refieren, respectivamente, a gastos civiles corrientes u ordinarios; gastos civiles de reconstrucción y capitalización; gastos militares; gastos de reparación de daños de guerra, y gastos de operaciones de crédito (1).

Aparte estas transformaciones de la institución del presupuesto francés, se desarrolla en estos años en el país vecino un movimiento importante a favor del establecimiento de una estimación periódica de la renta nacional, que acabará ejerciendo, como en otros países, una influencia sobre los métodos presupuestarios. El precepto constitucional que obliga a la promulgación de una ley orgánica encargada de regular el modo de presentar el presupuesto (art. 16 de la Constitución de 27 de octubre de 1946) ha determinado el nombramiento de una Comisión de estudio del problema, creada en 1948, que no hace mucho ha publicado el resumen de la primera parte de sus trabajos. Extraordinariamente cauta en proponer innovaciones,

(1) P. COULBOIS: «Le Budget, la Trésorerie et la Dette publique (La France Économique en 1948-49 y 50)», en «Revue d'Économie Politique», marzo-junio 1951.

no oculta la Comisión la necesidad de entender en un sentido muy lato las viejas reglas presupuestarias de la *unidad, universalidad, etcétera* (1).

Por lo que se refiere a Holanda encontramos, a partir del fin de la guerra, una serie de transformaciones en su organización y política económicas y financieras que se reflejan en medida importante sobre su vida presupuestaria.

El presupuesto de los Países Bajos puede ser bienal, aunque de hecho continúe adscrito a la regla presupuestaria tradicional de la anualidad. Por razones de historia parlamentaria —similares a las que se presentan en Bélgica—, el presupuesto holandés es un conglomerado de leyes (29 en el de 1950), que, presentadas a la vez, se votan en épocas diferentes, y que expresan el miedo del Ejecutivo a que el Parlamento pudiera rechazar en bloque un presupuesto único. Las causas de esta pluralidad son, por tanto, diferentes de las que recientemente la han introducido en Francia. Pero el presupuesto no podría entenderse con la simple lectura de sus leyes esenciales constitutivas, puesto que a ellas se unen otras, en forma de documentos oficiales, memorias y cuadros explicativos, cuya importancia puede descubrirse con el solo botón de muestra siguiente: la ley de ingresos se limita a fijar seis diversas categorías, y es necesario acudir a un cuadro especial para conocer la previsión cifrada de los mismos. Desde 1927 se distinguieron ya los gastos ordinarios de los extraordinarios, echándose los cimientos para la separación de dos tipos de presupuestos; pero ha sido al terminar la última campaña armada cuando una nueva distinción entre los gastos de carácter extraordinario provoca la formación de tres presupuestos: ordinario, extraordinario número 1 y extraordinario número 2, aunque desde el punto de vista formal los elementos constitutivos de cada uno de estos presupuestos no estén separados, sino dispersos y mezclados en las diferentes leyes presupuestarias. De los dos presupuestos extraordinarios el primero recoge los gastos que son consecuencia de la segunda guerra mundial, y el segundo los extraordi-

(1) P. HÉRVIEU: «L'évolution actuelle des institutions budgétaires» en «France», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie Nationale». París, 1950.

narios de inversión. Quiérese decir con esto que no hay una cuenta única de capital, puesto que el presupuesto ordinario contiene también gastos de capitalización.

A la variedad presupuestaria reseñada deben unirse aún los presupuestos de entidades autónomas, repartidas en «Fondos» (pensiones civiles, Zuiderzée, Municipios y Provincias), que, nutriéndose de ingresos presupuestarios, escapan al principio de ejercicio cerrado anual; y «Empresas del Estado», que constituyen verdaderos presupuestos anejos, y en los que ya desde 1912 se procura seguir los métodos de la contabilidad comercial (1).

Pero el acontecimiento más importante para el futuro de la vida presupuestaria holandesa lo constituye la creación provisional en 1945 de la «Oficina Central del Plan», después consolidada bajo la dirección del eminente estadístico y economista J. TINBERGEN. Este servicio, como alto coordinador de la planificación nacional, prepara el «Presupuesto Nacional», expresivo de la situación anual, las perspectivas de la economía de los Países Bajos, y el conjunto de las necesidades y los recursos holandeses. Esta transformación administrativa se ha traducido ya en importantes modificaciones presupuestarias, pero aun producirá otras nuevas en el futuro. En primer lugar, el presupuesto del Estado carece ya de sentido en la medida que no se adapte a las exigencias que le impone la situación económica nacional, tal como ha sido prevista por la «Oficina Central del Plan». Por otra parte, como advierte LE HÉNAFF, «el lugar que ocupa el presupuesto del Estado en el presupuesto nacional es cada vez mayor, conforme el Estado aumenta su intervención en la actividad económica... La contextura presupuestaria y la contabilidad pública habrán de ser transformadas para poder entrar en el cuadro de la contabilidad general, que conducirá al establecimiento de un presupuesto nacional» (2). Las evaluaciones de la renta nacional holandesa han con-

(1) Cfr. J. SOTTY: «La comptabilité publique dans le royaume des Pays-Bas», en «La Revue du Trésor». Mayo, 1950 (núm. 5) y «Le Budget de 1951» («Pays-Bas»), en «Statistiques et Études Financières» («Ministère des Finances»). París, enero 1951 (número 25).

(2) M. LE HÉNAFF: «Le budget des Pays-Bas», en «Annales de Finances Publiques», números VIII y IX. 1949.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

ducido ya, desde 1947, a la aparición de un nuevo sistema de clasificación de los gastos públicos —sin abandonar el histórico—, en que se pone de relieve la verdadera naturaleza del gasto. En virtud de un Código uniforme de conceptos, han sido analizados con este nuevo criterio los diversos *artículos* presupuestarios.

Y aun existen algunos otros aspectos de evolución en la contabilidad pública holandesa, que en razón del espacio no harán más que mencionarse. Desde el punto de vista contable, aparecen nuevas técnicas. Ante todo, el llamado «Balance del Estado», que establecido por vez primera en 1945, constituye, como su nombre lo indica, un cuadro cifrado del activo y del pasivo nacionales. Con él se puede discriminar, por ejemplo, en qué parte la Deuda pública está representada por valores reales en el haber nacional, y en qué parte es una *dead-weight debt*. Pero, además, se halla hoy en el telar una modificación contable que puede tener consecuencias de importancia incalculable para la futura vida presupuestaria. Se trata de los *Tasksetting Budgets*, que podríamos traducir por «presupuestos de cometidos», algo similar a los *Performance Budgets* de Estados Unidos, con los que aliándose la contabilidad y la organización administrativas, se pretende reducir el presupuesto tradicional a su función exclusiva de ley de autorizaciones, cuya ejecución se efectuará en la medida que estos «presupuestos de cometidos», fijando los costes reales de los servicios en el óptimo de su rendimiento, vayan justificando el empleo de los créditos presupuestarios. El cálculo de los *Tasksetting Budgets* exigirá un volumen de estadística que impide hoy ponerlos enteramente en práctica, pero determinadas partidas del presupuesto llevan ya la letra Q, indicadora de que los ingresos a que se refieren, si bien votados, no podrá aplicarse sin el acuerdo del ministro, después de consultada la Inspección de Hacienda y establecido el coste óptimo del servicio. El doctor MEY, director del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda holandés, ayudado por el ingeniero HYMANS, ha elaborado ya un método que empieza a utilizarse para la determinación óptima de los gastos de personal, con vistas al cálculo de «presupuestos de cometidos». Es significativo, además, para la evolución de la contabilidad pública en Holanda, dado el alto puesto administrativo que el doctor MEY ocupa, el

que sus ideas respecto a la aplicabilidad pública de un método contable similar al de la empresa privada, superen las del profesor belga M. MASOIN, y del inglés J. HICKS —a que hemos hecho referencia más atrás—, proponiendo no sólo para las actividades de los servicios comerciales del Estado el tipo de cuentas referido, sino, en general, para todos los servicios públicos. Desde 1949 se presentan, entre los innumerables documentos que hemos dicho acompañan al presupuesto holandés, programas de obras públicas que M. MEY considera los primeros pasos hacia los presupuestos estatales de largo período (plurianuales) (1). No parece exagerado considerar hoy a Holanda, en vista del pálido resumen hecho de sus novedades económico-financieras, como el país del que más puede esperarse en la formación de un nuevo Derecho de presupuestos.

Digamos ahora unas palabras con respecto a Rusia, que serán pocas, no tanto por la carencia de espacio como por la dificultad para obtener información fidedigna con respecto a dicho país.

El presupuesto ruso es el ejemplo más terminante de conexión entre la Economía estatal y la nacional, o mejor, de unión dentro de un documento de dos sectores económicos que en el mundo occidental son diversos, aunque guarden cada día más estrecha relación, y que en la U. R. S. S. son prácticamente inseparables. En el presupuesto de Rusia, que tiene una estructura trimembre: presupuesto de la Unión, presupuestos de las Repúblicas y presupuestos locales, se distinguen dos partes bien diferenciadas de acuerdo con las ideas occidentales. La primera (Financiación de la Economía nacional) es el trasunto financiero del Plan económico del Estado (Plan quinquenal de desarrollo de la Economía nacional); la segunda comprende lo que constituye la Hacienda tradicional de Occidente (Servicios

(1) M. MEY: «La pratique budgétaire hollandaise», en «Annales de Finances Publiques», núm. X, 1950. «Pays-Bas. La nouvelle présentation du Budget et son integration dans le cadre économique national», en «Statistiques et Études Financières». París, agosto-septiembre, 1950 (números 20-21). Para quien se interese por las cuestiones del «presupuesto nacional» holandés y los cálculos de la renta nacional en dicho país, séanos permitido remitirle a J. DUMONTIER: «Étude comparée des budgets économiques», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie nationale» (ya cit.); y J. M. NAHARRO: «Estudios sobre la renta nacional», en «Moneda y Crédito», número 32. 1950.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

de orden social y cultural, militares, etcétera). El plan económico y el plan financiero no coinciden temporalmente; el primero es quinquenal; el segundo, anual; pero la financiación de aquél es prácticamente pública, pues, por ejemplo, el 75 por 100 de los recursos totales empleados en el segundo plan quinquenal fueron procurados por el presupuesto estatal. El peso del primer sector presupuestario es, naturalmente, muy grande. Para el presupuesto de 1951 supone el 39'5 por 100 de los gastos totales.

Concebido el presupuesto no sólo como la expresión del plan de la Hacienda, sino también del plan de la Economía nacional administrada centralmente, adopta la forma de una caja común en donde se centraliza el ingreso total, que redistribuye, tanto por servicios como geográficamente, el Gobierno. Los presupuestos de las Repúblicas deben, por ello, adaptarse al de la Unión, como los presupuestos locales al de su respectiva República. El Estado puede tutelar especialmente, en un momento determinado, una región o una rama de la actividad económica, destinando para ellas recursos presupuestarios del volumen requerido. Este significado del presupuesto está claro, en cuanto se sabe que las empresas económicas (industriales, agrícolas, forestales, de transporte, comercio, etc.), llevan una vida autónoma que se conecta con la presupuestaria por dos caminos diferentes. No por ser públicas forman sus cuentas parte de la contabilidad estatal. Con ella se ligan: primero, porque satisfacen ingresos de tres clases fundamentales al presupuesto (el impuesto sobre la cifra de negocios, la participación estatal en los beneficios, y la entrega de los excedentes del fondo de capitales de rotación o circulantes); segundo, porque el presupuesto les acuerda subvenciones, tanto para aumentar sus capitales de rotación como para nuevas inversiones fijas, o, eventualmente, para cubrir sus déficits. De lo que se deduce que la capitalización económica —según hemos dicho— se realiza en su parte fundamental a través del presupuesto, salvo la esfera de autofinanciación de las empresas realizada con los excedentes netos de sus beneficios después del pago de las prestaciones debidas al presupuesto.

El ajuste de la inversión pública a determinado linaje de ingresos, que permitiría conocer cuál fuese el presupuesto de capital, no está

claro. En principio, la fuente esencial de los ingresos públicos es el impuesto sobre la cifra de negocios (que supera siempre la mitad de los ingresos totales), y no existe una separación tan terminante entre los medios procedentes del impuesto y los que vienen del crédito, como en las Haciendas de Occidente. Simplemente la masa total del gasto se enfrenta a la del ingreso, aplicándose, indistintamente, éstos a aquéllos. Con todo, un sistema administrativo de clasificación de los gastos (por artículos) separa éstos en el presupuesto de la U. R. S. S., según sean salarios, gastos de amortización, etc. Un conocimiento más completo de la contabilidad rusa, tanto de la utilizada por las empresas como por el Estado, quizás nos desvelaría aspectos hasta ahora inaccesibles de la Hacienda soviética (1).

En Suiza, cuyo presupuesto ha tenido siempre un sentido más administrativo que los del resto del Continente, se añade desde 1948 un «presupuesto de variaciones de la riqueza» a la cuenta financiera tradicional. Con él se desea reflejar los aumentos o disminuciones de la riqueza nacional, uno de cuyos elementos es el saldo del presupuesto financiero. Se inicia así una contabilidad de tipo patrimonial, que pretende dar mayor luz sobre la situación real de la Hacienda. En el presupuesto financiero de 1951 se han introducido algunas modificaciones en la construcción del «presupuesto de la riqueza», y se ha añadido también, a las dos clasificaciones tradicionales del gasto y del ingreso: por servicios y por grupos específicos, una nueva, por la clase de cometidos, que separa dentro de cada servicio los gastos e ingresos correspondientes a diferentes aspectos del mismo (2).

Italia, Bélgica y otros países europeos no presentan quizá, con la agudeza que las naciones a que nos hemos referido hasta ahora,

(1) S. GACHKEL: «Le mécanisme des finances soviétiques». París, 1946. A. MICHELSON y J. SOTTY: «Budget, comptabilité publique et contrôle en U. R. S. S.», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie nationale (ya cit.)». U. R. S. S. Le Budget de 1951», en «Statistiques et Études Financières (Ministère des Finances)». París, mayo 1951 (número 29).

(2) M. HEIMANN: «La comptabilité budgétaire et patrimoniale de la Confédération suisse», en «Annales de Finances Publiques», número X, 1950. J. SOTTY y M. HEIMANN: «Le budget de la Confédération suisse», en «Revue du Trésor» Febrero, 1949. «Suisse Le Budget de 1951», en «Statistiques et Études Financières (Ministère des Finances)». Febrero, 1951. Número 26.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

una transformación en su Derecho presupuestario tradicional que merezca la pena examinar; pero en todas ellas existe un fuerte movimiento de opinión, tanto oficial como científico, para la adopción de mejoras y correctivos en la institución del presupuesto, la contabilidad pública, la inspección presupuestaria, etcétera (1).

(1) Véase sobre Italia el artículo de A. CONFALONIERI (ya citado), A. MARCANTONIO: «L'Azienda dello Stato». Milán, 1950. M. FATTOROSI: «Développement historique du système budgétaire italien et contrôle du Ministère du Trésor», en «Annales de Finances Publiques». Número X, 1950. (Un artículo sobre el mismo tema debido a la pluma del profesor M. STAMMATI, e incluido en esta misma publicación, no está a la altura de su competencia). Para Bélgica puede verse M. MASOIN: «Des projets de réforme budgétaire en Belgique», en «Revue de Science de la Finance et de Législation financière». Octubre-noviembre-diciembre, 1946, y G. DERNOUCHAMPS: «Le régime budgétaire belge et l'expérience des dernières années», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie nationale» (ya citado), aunque este último trabajo es de muy escaso valor.

Deseando poder decir en corto plazo cosas más gratas para el Derecho presupuestario español, el autor de estas líneas se ve obligado a confesar ahora, mal de su grado, y movido sólo por el principio de honestidad aplicado a la información científica, que quizás nuestro país es hoy el único en Europa donde los aires de renovación presupuestaria son más débiles. El presupuesto, la contabilidad pública y las demás técnicas financieras conexas apenas han sufrido variación en lo que va de siglo. Nuestra venerable Ley de Administración y Contabilidad del Estado, de 1 de julio de 1911, aun continúa vigente en determinadas partes, sin que hasta ahora haya producido frutos visibles la O. M. de 8 de marzo de 1941, que abría el trámite para su renovación. La ley de 1911 continuaba, con escasas variantes, la tradición presupuestaria moderna española, que arranca de mediados del pasado siglo con la obra financiera de BRAVO MURILLO y la primera Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850. Lo que en aquel tiempo fué elogiado, hoy sólo puede seguir siéndolo usando el pretérito. Por su estructura, el presupuesto de previsión español expresa una pura concepción administrativa del plan financiero del Estado. La contabilidad ejecutiva ni se ha incorporado todavía por entero la técnica universal de la partida doble, ni posee otra finalidad que reforzar las garantías legales del pago y del ingreso públicos que, si indispensables siempre, deben acompañarse hoy de otras preocupaciones. La contabilidad judicial, anclada en normas demasiado estrechas para el volumen de la Hacienda presente, no posee la rapidez necesaria. En la última década, obligado el Estado a paliar los daños de la guerra civil y deseoso, además, de promover desde las alturas del poder el desarrollo económico de nuestra patria, acudió, por un lado, a la técnica de los presupuestos extraordinarios —no desconocida en nuestras leyes de Contabilidad históricas— y, por otro, a una política de inversiones públicas fuera de los presupuestos generales que utiliza presupuestos «anejos», y cajas especiales que los surten, política extraordinariamente amplia en los últimos tiempos. Ambos procedimientos (ya lo sabemos por lo dicho en la primera parte de

La extensión de la materia, que nos veda cualquier intento de agotarla, impide hacer referencia a las modificaciones que fuera del Derecho presupuestario, entendido en su sentido más estrecho, se han producido y están produciéndose continuamente en la política económica general de los países, transformaciones que se reflejan y coadyuvan a la evolución del Derecho presupuestario, o, cuando menos, influirán en su día sobre ella. Una referencia ocasional hemos hecho acerca de los trabajos, hoy generalizadísimos, para el establecimiento de una «contabilidad nacional», que permita un conocimiento periódico de las variaciones en las cantidades macroeconómicas (renta nacional, consumo y ahorro nacionales, consumo público y privado, inversión fija y circulante, etcétera), y hemos aludido al efecto que estos trabajos han provocado en el presupuesto de los respectivos países. Pero estas indicaciones deberían completarse con otras relativas a multitud de fenómenos también relevantes

este trabajo) constituyen derogación de muchos de los principios del Derecho presupuestario clásico, pero una valoración objetiva de sus merecimientos más les reprocharía no ser soluciones adecuadas para las nuevas necesidades, que haber destruido los mecanismos tradicionales. El presupuesto extraordinario no ha sido, durante el tiempo de su vigencia, un presupuesto de capital, ni por su técnica, ni por su ámbito (limitado sólo a una parte de la inversión pública), y el recurso de las cajas autónomas, al proliferar quizás con exceso, deja una parte importante de la Hacienda nacional falta de un superior órgano de dirección y de vigilancia, por muchas garantías que se disciernen —y desde luego se han establecido— para que el Ministerio de Hacienda no pierda sus facultades de primera autoridad financiera. Y esto sin preocuparnos de los efectos de la política de organismos autónomos en el ámbito económico nacional, que es tema fuera de nuestro cometido, pero de cuyo examen se extraerían sin duda argumentos para reforzar una crítica basada en puros cimientos presupuestarios. Debe saludarse con júbilo, por consiguiente, la política, por ahora no más que destinada a procurarse información completa sobre el funcionamiento de las cajas autónomas, que recién abierta por el Ministerio de Hacienda, puede ser, en su día, una pieza para la reorganización de estas entidades. Por la ley de 18 de diciembre de 1950 se ha establecido el presupuesto bienal fundado, según se declara, en el deseo de dar respiro en los trabajos de confección del mismo, hoy abrumadores, y quizás, también, en el de disponer de un arma defensiva y reguladora de la política de gastos. No obstante la bianualidad, las previsiones y las liquidaciones de gastos e ingresos serán anuales, lo que aminora las ventajas que pudiera tener un plan financiero de más largo plazo, nunca excesivas en una economía donde los datos varían mucho, a impulso de intrincadas razones nacionales y exteriores, en la que, por tanto, las previsiones de cierta duración están expuestas a continuas correcciones.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

para el desarrollo de la vida presupuestaria. Entre ellos hay que mencionar toda la política financiera de carácter anticíclico, montada por muchas naciones a raíz de la crisis mundial de 1929-35, que unas veces tiene repercusión inmediata en el Derecho de presupuestos y otras sólo mediata, pero que de alguna manera ha influido siempre en aquél.

En general, todos los presupuestos de los años correspondientes a la gran depresión 1929-35 fueron cíclicos, en el sentido de intentar coadyuvar desde la Hacienda con las diversas medidas de lucha contra la crisis: monetarias, comerciales, etc. Pero incluso donde, como en Norteamérica, la política del *New Deal* dió prácticamente de lado a la nivelación presupuestaria a corto plazo; las transformaciones no fueron tan grandes en ningún sitio como en dos países: Alemania y Suecia. En la primera, desde 1933 a 1936, se practicó la política de *Vorfinanzierung* o financiación anticipada, con objeto de conseguir la recuperación. Aunque la Hacienda sólo fué un mecanismo más entre otros muchos, la envergadura de la operación la afectó profundamente (1). Un caso más significativo aún es el de Suecia. El ministro WIGFORSS mantuvo dos presupuestos, los de 1933 y 1934, donde, con la ayuda de Deuda, se financiaron obras públicas que habían de provocar el aumento de la producción, la reabsorción del paro, etc. La política consiguió éxito, y en 1937 la nueva técnica presupuestaria a que hemos aludido más atrás se abrió paso.

También Bélgica, que había creado en 1926 un «Fondo de reserva», especialmente nutrido hasta 1929, y colocado en el exterior, lo utilizó durante la crisis 1929-35 para financiar obras públicas. Y en la actualidad, a partir de 1949, el presupuesto extraordinario belga acusa un fuerte aumento en sus gastos, destinados a cubrir un extenso plan de inversión pública, usado como arma contra la depresión.

(1) Siempre es bueno llamar la atención (aunque el problema no entre de lleno en los fines de este trabajo) sobre las especiales circunstancias que concurrieron en esta experiencia alemana, a fin de calmar las impacencias irresponsables de muchos planificadores actuales atiborrados de «keynesianismo» de segunda mano. Véase la equilibrada consideración que hace sobre el tema el profesor L. OLARIAGA: «El crédito industrial en la organización bancaria», en «Moneda y Crédito», número 19. Diciembre, 1946.

Otro tanto sucede en Finlandia, que estableció un «Fondo de Reserva de Coyuntura» en 1934, alimentado con una subvención anual del presupuesto ordinario y los eventuales superávits del mismo. Experiencias similares pudieran referirse de otros muchos países.

La preocupación, generalizada durante la segunda postguerra, por la política llamada de ocupación total (*Full Employment Policy*), que es una proyección a largo plazo de las medidas anticíclicas, es otra causa fundamental que opera indirectamente, por lo menos, en la transformación actual del Derecho presupuestario. El papel importante reservado a la Hacienda en las publicaciones oficiales de los diversos países que planean las formas de política mencionada exige suponer que la estructura tradicional de la contabilidad pública —tanto preventiva como ejecutiva y judicial— habrá de sufrir variaciones importantes (1).

12. Ha llegado ya el momento de intentar algunas respuestas a las interrogaciones con que se abría la segunda parte de este trabajo; es decir, las repercusiones que ha tenido en el Derecho presupuestario moderno, tal como se expuso en la primera parte de este escrito, la transformación del subsuelo económico y político en que se apoyaba.

Para ello será lo mejor repasar el conjunto de *reglas o principios* presupuestarios en que el Derecho de presupuesto moderno ha sido resumido, y ver en qué medida continúan vigentes. Siguiendo ahora el mismo orden en que fueron expuestos en la primera parte del artículo, comenzaremos por las normas de contabilidad.

El primer principio visto era el de *presupuesto bruto* (§ 5. I), 1.^a), y según acabamos de exponer (§ 11.), ha sufrido duros embates, al menos en una de las dos facetas principales que presenta. En tanto que trasunto contable del *principio de universalidad*, ha quedado su vigencia sometida a la suerte que dicha universalidad haya corrido, y más abajo volveremos sobre este aspecto al examinar dicho principio. En cuanto puro sistema contable opuesto a la contabi-

(1) La información oficial sobre este tema figura en los diferentes «libros blancos» publicados en estos últimos años por los diversos países. La literatura teórica no tiene fin. Véase como orientación: «The Economics of Full Employment» (ya citado) y UNITED NATIONS: «National and International Measures for Full Employment». 1949.

lidad neta, es ya difícilmente defendible, al menos como regla presupuestaria de carácter general. La distinción, en unos países ya establecida y en otros propugnada, entre presupuesto de *explotación* y presupuesto de *capital*, se aviene mal con el mecanismo simplista de las cuentas brutas. Pero incluso dentro de propuestas moderadas de transformación contable, tales como las vistas en la obra citada del profesor J. R. HICKS, o el *Report CRICK*, al menos ciertos sectores de la administración financiera actual exigen indeclinablemente la utilización de métodos de cómputo similares a los usados por la empresa privada. Esto sin colocarnos en la postura más extrema de M. MEY, a que nos hemos referido, pero sin olvidar que los proyectos de «presupuestos de cometidos», las necesidades de las estimaciones periódicas de la renta nacional, así como la elaboración de «presupuestos económicos», y, en general, planes extensos de inversiones públicas, solicitarán de las cuentas presupuestarias una claridad que sólo puede dar la contabilidad neta.

El segundo principio contable clásico era el de *especificación*. En la medida que esta norma es una necesidad mecánica de las cuentas, no puede nunca desaparecer, pero ya se apuntó en su lugar (§ 5. I, 2.ª), que las formas concretas de especificarse las cuentas tienen que ser diferentes según el procedimiento contable que se utilice. La contabilidad bruta llevó a una titulación administrativa de los gastos e ingresos públicos, que es obligado modificar cuando se utiliza una contabilización que persigue fijar los costos y los beneficios. Unase a esto las exigencias a que nos acabamos de referir, impuestas por las estimaciones de las rentas nacionales, la determinación del coste óptimo de los servicios estatales, en una palabra, la necesidad tan sentida hoy de disponer de datos estadísticos muy completos sobre las cantidades económicas de los países, y se comprenderá que la estructura del *principio de especificación* en el futuro estará muy influida por directrices de carácter técnico-económico, que pongan de manifiesto el peso de la Hacienda en la entidad y evolución del consumo, el ahorro y la capitalización nacionales, la inversión y desinversión exteriores, etcétera. En la parte que la regla presupuestaria que examinamos está ligada a la que más tarde veremos de la *especialidad*, correrá, como la de *presupuesto bruto* en relación con la

de *universalidad*, la suerte que corra aquélla. De nuevo se volverá, por consiguiente, sobre este problema, al estudiar, a la luz de las circunstancias presentes, el *principio de especialidad*.

La realidad presupuestaria presente ha asestado en casi todas las naciones un rudo golpe al *principio de la unidad de caja* (§ 5. I), 3.^a). Aunque su dependencia con el *principio de unidad* no exige que violentado éste en nuestros días, según veremos más abajo, se rompa también con aquél, lo cierto es que la transformación en la *unidad de presupuesto* ha debilitado la rigidez en la *regla de la unidad de la caja*. El intervencionismo creciente del Estado en la vida económica a que nos hemos referido más atrás (§ 9.), ha provocado, unas veces por la naturaleza especial de las nuevas funciones, otras por el deseo de no reflejarlas en el presupuesto *único* tradicional con cuya fisonomía chocaban en muchos casos, por referirse a períodos de tiempo superiores a los impuestos por las normas clásicas del ejercicio financiero, la aparición de servicios públicos autónomos, con tesorerías especiales, y formas de gestión peculiares, separados terminantemente de la caja central de la Hacienda en algunos supuestos, ligados a ella por débiles lazos, más formales que efectivos, en otros. En muchos casos ha sido sólo la existencia de un sistema contable de la caja única, inadecuado para reflejar el movimiento patrimonial de ciertos servicios públicos, el que ha producido la aparición de tesorerías especiales para éstos. Con lo que, en buena parte, la modificación de los sistemas tradicionales de la contabilidad pública traería aparejada la posibilidad de mantener más firme el *principio de unidad de caja*, hoy tan quebrantado en la mayoría de los países.

Por último, dentro del sistema llamado *de ejercicio*, cuya aplicación ha sido muy general en el Derecho presupuestario moderno, hemos visto que funcionaba casi siempre como norma contable la llamada *de ejercicio cerrado* (§ 5. I), 4.^a). Donde este mecanismo perdura no ha sufrido grave alteración en nuestros días, salvo que la existencia de presupuestos múltiples, rompiendo la *regla de unidad* presupuestaria a que nos referiremos después, ha quebrantado también para algunas cuentas el *sistema de ejercicio*. En otros, la transformación consiste en pasar totalmente al *sistema de gestión*. Durante la época en que los comendados de la Hacienda estaban restringidos a

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

un mínimo, con vistas a la menor interferencia posible con el conjunto de la Economía nacional (§ 5. III), 1.ª), la función esencial de la contabilidad pública ha sido vigilar la regularidad de las actividades económicas de la Administración. Y para el logro de esta finalidad nada mejor que el *sistema de ejercicio* en toda su pureza. Hubo después necesidad de ir paliando la excesiva rigidez del sistema con la institución de uno o más periodos complementarios, e incluso —y ello es lo que le ha caracterizado en nuestros días— con el establecimiento del *principio de ejercicio cerrado*. Pero la moderna extensión y complejidad de las Haciendas determina que un volumen no desdeñable de resultados de ejercicio cerrado vayan a superponerse en la contabilidad que ya corresponde a otro ejercicio, porque el período complementario —donde existe— no es capaz de liquidar por completo las cuentas pendientes. Con ello la inspección de la regularidad administrativa resulta ahora mucho más débil que lo fuese en tiempos pasados, y el principal mérito del sistema de ejercicio queda en entredicho. Mas esto es sólo una parte del problema; la otra consiste en que aquel crecimiento presente de la actividad financiera y su entrelazamiento con el resto de la Economía nacional exigen, para poder gobernar sobre bases realistas toda la política económica, conocer en cada momento y con cierto detalle la situación financiera. Gana así la contabilidad pública una tarea más a que servir, y se descubre que el continuo acaballamiento de cuentas de diversos ejercicios dificulta mucho el cumplimiento de la nueva misión. Esto prepara el camino de la adopción del *sistema de gestión*, bien que completado en sus puras cuentas de caja —que constituyen su esencia— con otras expresivas de la contracción de obligaciones y el vencimiento de créditos, para poder en cualquier instante representarse la situación real de la Hacienda.

La política anticíclica, basada en amplios planes de obras públicas, y, en general, todas las actividades financieras de largo plazo, hoy tan comunes, obligando a la confección de presupuestos extraordinarios, anejos, cajas o tesorerías especiales, etc., cuyo período de gestión supera el del ejercicio financiero común, exigen, como en el caso de las *lois de programme* francesas (§ 11.), la sustitución del *sistema de ejercicio* por el *sistema de gestión*.

Podemos pasar ahora a la revisión de los principios presupuestarios de índole constitucional.

El primero que encontramos es el *principio de la competencia* (5. II), 1.^a). Ya vimos que este cimiento fundamental del Derecho presupuestario moderno procede de la liquidación política del *ancien régime* y el triunfo del Estado democrático. Su persistencia se halla unida a la de aquella institución política. Un conjunto significativo de países ha dado hoy de lado las esencias democráticas, otros las ponen como bandera de sus intereses, y pocos son las que las conservan fielmente (§ 10.). La *competencia* presupuestaria pasa de derecho, en los primeros, a manos del ejecutivo, y también a éste, aunque sólo sea de hecho, en la mayoría de los segundos. Siempre habrá, claro es, un *principio de competencia*, pero el titular del mismo no es hoy el que lo fué en el Derecho de presupuestos de la época moderna. Esto cambia sustancialmente toda la vida presupuestaria de nuestros días allí donde el cambio de titularidad es evidente, y provoca, donde no se ha producido, una de las colisiones esenciales en la armonía interna de los diversos componentes del Derecho de presupuestos, a la que ya hemos hecho una referencia (§ 9.), pero que conviene recordar de nuevo aquí por ser su lugar adecuado. Ya se ha dicho (§ 6.) que un principio esencial del Derecho presupuestario moderno ha sido el de constituir un conjunto de garantías contra el absolutismo de las facultades del gobernante; y este principio presupuestario *de la competencia* que ahora examinamos, como el resto de los de carácter político que veremos en seguida (temporalidad, universalidad, etc.), expresan, o al menos nacieron, bajo el signo de coartar la esfera discrecional del poder administrativo, mediante una intervención lo más extensa y constante posible del poder legislativo en la vida presupuestaria. Pero cambiados los fundamentos económicos del presupuesto, y proponiéndole metas diversas que las tradicionales las nuevas realidades y teorías financieras vistas (§§ 8. y 9.), resulta que, en la mayoría de los casos, la persecución de estos nuevos fines se aviene mal —por exigir rapidez y variabilidad continua de criterio— con la lentitud decisoria del Poder legislativo, y su sentido de contención frente al ejecutivo, que le obliga a no dar autorizaciones a éste, ni por largos plazos, ni para gestión demasiado

imprecisa y amplia. Nace de esta manera una colisión en las democracias —que vemos manifestarse también en otros campos que el financiero— entre su capacidad para comprender lo que les conviene y su posibilidad para ponerlo en ejecución sin atropellar el aparato formal de las garantías políticas (1).

Este es un grave problema actual del Derecho de presupuestos allí, según decimos, donde no ha cambiado la titularidad del *principio de competencia*, y se extiende a través de éste al resto de los principios presupuestarios de índole política; por lo que, sin repetir estos argumentos, han de tenerse presentes en todo lo que resta por decir al recapitular las transformaciones de los mismos en la hora que vivimos. Ha surgido en este punto una oposición de características muy similares a la que en su día apareció en el Derecho penal —con cuya evolución y naturaleza tantos paralelismos mantiene el Derecho financiero. Para ser mayor la semejanza, se han dividido los economistas, como a los penalistas les sucedió. Al popularizarse entre estos últimos las nuevas ideas de la escuela positiva penal, pocos fueron los que no admitieron, hasta cierto punto al menos, las doctrinas renovadoras; pero mientras algunos no percibieron —o no les importaba en virtud de sus convicciones políticas— la brecha que el positivismo abría en los principios del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que armonizaban el derecho sancionador con las garantías individuales cuyo mantenimiento constituía la razón de ser del sistema político de la comunidad, otros, cuya adscripción científica al nuevo ideario nada tenía que ver con su pensamiento político liberal, acabaron descubriendo un insoslayable conflicto entre su actitud como hombres de ciencia y como ciudadanos. También ahora, en el campo de los economistas, hombres que comulgan, al menos en lo esencial, con las doctrinas del

(1) Por eso no tiene explicación —salvo quizás que el humorismo soviético posee vetas inaccesibles para el Occidente— que en Rusia, donde la vida política no pone ningún obstáculo a la aplicación de las más audaces transformaciones presupuestarias, se defiendan por consigna oficial los principios de «competencia, temporalidad, universalidad, etc.», en su más puro sentido histórico, poniendo así una limitación a las exigencias que pueda tener la evolución del presupuesto, limitación que ni será mantenida cuando se necesite pasarla por alto, ni al hacerlo se comprometerá en lo más mínimo la ortodoxia política. Cfr.: S. GACHKEL, Op. cit.

día, se separan de ellas en cuanto su defensa supone prescindir de reglas de conducta política que entienden inderogables.

Se patentiza aquí un ejemplo más (en la medida que el problema se examine desde un punto de vista elevado) de la colisión contemporánea entre la ciencia y la creencia, nueva versión actual de una pugna muy antigua y muy general, en la que ahora, tanto por unos como por otros, ha sido elevada la política al rango de una fe, transformando así ideas instrumentales al servicio de la comunidad humana en ideologías que esclavizan a la misma con cadenas sólo diferentes en la forma de sus eslabones. Pero en este aspecto, la cuestión sale de nuestra esfera de trabajo, de nuestras posibilidades e incluso de nuestras preferencias.

Al segundo principio político del presupuesto le hemos llamado *de la temporalidad* (§ 5. II), 2.^a). En cuanto expresa el recelo político de consentir una gestión indefinida al ejecutivo, y entra en conflicto con nuevas ideas económicas, no vamos, según acabamos de decir, a hacer nuevo hincapié aquí, puesto que lo dicho para el *principio de la competencia* ha de tenerse por repetido en todos los restantes de análoga naturaleza. La realidad financiera de algunos países y el pensamiento teórico moderno (§§ 8. y 9.) se oponen muchas veces al *principio de temporalidad* en su forma tradicional de presupuestos anuales. Aparecen aquí, para corroborar la primera parte del aserto, los presupuestos cíclicos a que hemos hecho mención, la técnica de los presupuestos plurianuales, etcétera (§ 11.). Para la teoría económica, el problema de la duración del presupuesto se conecta al general de la duración de los planes económicos, y depende, por consiguiente, de las reglas que en esta materia se conocen. La mayor o menor duración de un plan económico está en función del volumen de las cantidades invariables del mismo, y del de las variables y la posibilidad de prever su variación. Como siempre, es el dato cuya variabilidad sea menos previsible, y para el que se espere una permanencia menor, el que limita la duración máxima del plan (1). No existen, por con-

(1) Para mayor información sobre las normas de duración económica del plan presupuestario puede verse J. M. NAHARRO: «Lecciones de Hacienda Pública» (Teoría del Presupuesto), 3.^o ed. 1952.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

siguiente, uno o diversos períodos que sean más significativos y aconsejables para la vida presupuestaria cuando ésta se analiza desde el ángulo económico. La norma ha de ser precisamente la contraria a toda sujeción a un patrón invariable, a un período cualquiera, sea de un año, sea menor, sea mayor. La multiplicidad de funciones de la Hacienda hace pensar, racionalmente, que unas podrán presupuestarse con cierta garantía de seguridad sólo a corto plazo, y otras a largo plazo. En teoría, cada actividad económica concreta tiene su dimensión temporal óptima peculiar en cada circunstancia. Concebido el *principio de temporalidad presupuestaria* de esta forma tan laxa, conduce, como veremos en seguida, a concebir también de manera diferente el *principio de unidad*.

Vamos ahora con el *principio de universalidad* presupuestaria (§ 5. II), 3.ª). Es éste uno de los que han sufrido mayor transformación. Procede ésta de la aparición de funciones públicas y sus cuentas que no tienen reflejo inmediato en el presupuesto tradicional (presupuestos anejos, fondos autónomos, etc.). Se crean de esta forma, alrededor de la institución presupuestaria, otras, podríamos decir, de segundo rango, para las que la inspección y vigilancia de los órganos legislativos —que vimos era la finalidad esencial de la universalidad—, si no desaparece, se debilita mucho. Diríamos que la regla ha sido dividida entre unas actividades que continúan sometidas a la acción del legislativo, y otras, que, con mayor o menor fundamento legal, se ha atribuido el ejecutivo. La consecuencia contable de esta partición es que la *regla de presupuesto bruto* tiende a subsistir en cuanto a unas cuentas, y a desaparecer, siendo sustituida por otros métodos, en las restantes.

Algo muy parecido acontece con el *principio de unidad* presupuestaria (§ 5. II), 4.ª), en cuanto se ha visto afectado, como el de *universalidad*, por las modificaciones en la institución del presupuesto a que acabamos de hacer referencia. Pero quizás, según se advirtió al exponer esta regla presupuestaria en la primera parte, superado un cierto momento de la evolución histórica, el mismo crecimiento y diferente naturaleza de las cuentas públicas no permitía mantener el primitivismo de un documento *único* presupuestario, y la separación de un presupuesto de *explotación* de otro de *capital* no debe considerarse

una derogación de la norma de *unidad*, más encaminada a prevenir el presupuesto extraordinario de viejo cuño con su uso de Deuda pública. Aparte, por consiguiente, de las violaciones, a nuestro juicio puramente formales y poco importantes del *principio de unidad*, que pueda constatar quien se aferre a la significación gramatical del término, existen o se preparan otras que son más fundamentales, por referirse al fondo de la cuestión. Consisten éstas en que la aplicación de los principios racionales para la confección de los planes presupuestarios determina, según hemos visto más atrás al reexaminar el *principio de temporalidad*, no ya que el presupuesto no sea *único* en el sentido de ser un *solo* documento, sino en el más grave de que los diversos documentos en que se subdivide se refieren a lapsos de tiempo diferentes, porque así lo exigen las características económicas de las diversas funciones públicas. El *principio de unidad* no puede ahora mantenerse, y debe ceder paso al de *variedad* presupuestaria.

El *principio de especialidad* ha sido, según vimos (§ 5. II), 5.^a), el cinturón de hierro aplicado al presupuesto, para que el *principio de competencia* no fuese desvirtuado. Tanto como éste ha sufrido un cambio de sujeto, pasando del legislativo al ejecutivo, tanto como la primitiva rigidez de la *especialidad* ha quedado desvirtuada por la mayor discreción de los actos de gobierno. Y, según se advirtió, esta modificación de la especialidad tiene un reflejo contable en variaciones del *principio de especificación*. También éste tiene que hacerse más laxo, permitiendo mayor comunicación entre las partidas del presupuesto, a medida que éstas no significan ya límites inderogables e independientes para cada concepto de gasto e ingreso. Aparte este cambio en la *regla de especialidad*, cuyo color político es evidente, existen otros de procedencia económica. La técnica de los presupuestos anticíclicos, los largos planes de inversión estatal, y, en suma, la mayoría de las actividades financieras requeridas para cumplir las políticas actuales de ocupación total de los recursos económicos (§§ 9. y 11.), se hallan en pugna con la *norma de especialidad del presupuesto*. Exige la maniobra de estos instrumentos, para conseguir los fines propuestos, un amplio margen de corrección en las medidas previstas, en cuanto cambian las circunstancias econó-

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

micas de la comunidad. De acuerdo con el *principio de especialidad*, diríamos, poniendo un ejemplo aclarativo, el médico receta para un largo período un plan de medicación determinado, que durante tal lapso de tiempo no puede alterarse sin graves dificultades y dilaciones (suplementos de crédito, créditos extraordinarios, etc.); ahora bien, se trata de que la situación del paciente cambia con rapidez, y, con ello, deben también alterarse las dosis de las drogas prescritas cuando no sustituirse las antiguas por otras nuevas. Como el médico (Parlamento) no puede vigilar de forma constante al enfermo, volviendo sobre su primer diagnóstico y terapéutica (pues ello significaría que el legislativo pasara a ser un órgano casi de ejecución del presupuesto), no hay otra solución que considerar la primera prescripción (especialidad) como una línea general de conducta que debe seguirse mientras no convenga variarla, y encargar al practicante (el ejecutivo) que aplica el plan, no sólo su cumplimiento, sino también su eventual reforma.

Podemos decir, para terminar con esta parte de los principios políticos de la institución presupuestaria, que tampoco el *principio de publicidad* (§ 5. II), 7.^a) permanece incólume ante las modificaciones de la realidad y la teoría económica y política presentes. Porque si bien pudieran señalarse ejemplos de estricto cumplimiento de esta regla, no sería difícil señalar otros en que, para encubrir actos de gobierno más o menos desafortunados, el requisito de publicidad ha sido también olvidado. Conviene recordar que la publicidad presupuestaria no afecta sólo al presupuesto *preventivo*, y, por consiguiente, que se violenta cuando los retrasos considerables y las faltas de información sobre ellos mantienen en secreto la vida del presupuesto *consuntivo*, que es el espejo en que se reflejan la eficiencia y la pureza de la gestión financiera gubernamental. Pero, al menos en principio, en relación con esta norma presupuestaria, las nuevas doctrinas no sólo no piden su derogación, sino que, por el contrario, dada la variedad y la variabilidad de la vida presupuestaria actuales, se refuerza todavía más que en los tiempos pasados la necesidad de información pública, constante y extensa, sobre los múltiples acontecimientos de la actividad financiera del Estado.

Pasemos ahora a los principios presupuestarios de carácter económico.

El primero de ellos es la de la *gestión mínima* (§ 5. III), 1.^a). Ya hemos visto que, tanto el progresivo incremento de las funciones públicas que pudieran llamarse ordinarias o normales, cuanto la continua aparición de nuevos cometidos politicoeconómicos que utilizan a la Hacienda como instrumento destacado (§ 9.), han hecho tabla rasa del *principio de gestión mínima* presupuestaria. Pero desde el punto de vista teórico, tampoco puede ya mantenerse dicha norma como inderogable regla de conducta financiera. Se ha explicado antes (§ 8.) que *en algunos casos*, conviene que la Hacienda, extendiendo su actuación, venga a cooperar al resurgir de las actividades económicas privadas cuando éstas sufren estados de depresión. Una gestión mínima financiera es un contrasentido en dichas situaciones. No lo es, por supuesto, en los casos contrarios, cuando un presupuesto exagerado puede aumentar la tensión a que se halla ya sometida la Economía nacional. El principio que discutimos ha dejado, por tanto, de tener validez permanente, para poseerla de manera ocasional.

También el segundo principio económico del presupuesto moderno debe entenderse de manera distinta a como se entendía. La nivelación a largo plazo ha sustituido, tanto en algunas políticas presupuestarias (§ 11.), cuanto en el ámbito de la teoría (§ 8.), al *principio de nivelación* (§ 5. III) 2.^a) a corto plazo exigido por la doctrina clásica. La aparición de los presupuestos de *explotación* y de *capital*, así como los planes de inversión plurianuales están socavando, junto con los argumentos de los economistas, el punto de vista que se juzgó hasta hoy ortodoxo en materia de equilibrio presupuestario.

Después del largo resumen hecho sobre las transformaciones sufridas en las reglas que constituían el esqueleto del Derecho presupuestario moderno, no parece exagerado concluir que la citada rama jurídica se halla hoy atravesando una grave crisis. La superación de la misma nos dará, sin duda, un nuevo Derecho de presupuestos, cuya fisonomía es aun prematuro predecir, pero que, por todo lo visto, guardará poca semejanza con la tradicional. El proceso de evolución está abierto todavía, y quizá devore mucho de lo que hoy parece indudable, alumbra nuevos datos todavía no previsibles y

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

quizá recupere algo de lo que parece ya caducado. En cualquier supuesto, nuestra misión termina aquí, puesto que deseábamos presentar el cuadro del desarrollo de los problemas presupuestarios, pero no profetizar sobre su futuro, ni adelantar éste con soluciones más o menos fundamentadas. Hecho el diagnóstico, quede el pronóstico para otro momento.