

DEBATE

LA REFORMA PRESUPUESTARIA: UNA PROPUESTA DE DIEGO PAZOS GARCÍA EN EL AÑO 1905(*)

SERGIO LUIS DONCEL NÚÑEZ
Administrador Civil del Estado
UNED

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. MARCO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO: 1. Ortodoxia liberal y presupuesto clásico. 2. España en 1905. 3. La normativa presupuestaria. 4. Semblanza de Diego Pazos García.– III. EXPOSICIÓN TÓPICA: 1. Generalidades. 3. Los principales temas.– IV. CONCLUSIONES.– V. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: Este trabajo pretende dar a conocer y analizar, situándola en su contexto histórico, una monografía sobre reforma presupuestaria publicada en 1905 y que resulta de interés recuperar en la actualidad, tanto por ser un ejemplo de regeneracionismo en el ámbito presupuestario como por la lucidez y profundidad de su contenido. Su autor, Diego Pazos García, registrador de la propiedad, planteó una reforma moderada y muy centrada en el procedimiento parlamentario con el fin de alcanzar el equilibrio presupuestario, que, a su vez, facilitaría a la Hacienda española disponer de los recursos necesarios para modernizar el país. El trabajo se divide en un bloque de contextualización histórica y biográfica y en otro dedicado a los principales temas que aborda la monografía.

Palabras clave: reforma presupuestaria; equilibrio presupuestario; regeneracionismo; Restauración; Hacienda pública.

ABSTRACT: The aim of this work is to make known, in its historical context, a monograph on the budgetary reform published in 1905 which remains interesting for the present time, given that it is a model of regenerationism in the budget issue and also because the lucidity and depth of its contents. Its author, Diego Pazos García, a property registrar, proposed a moderate reform and focused in the parliamentary procedure in order to reach a balanced budget. This would provide the Spanish Treasury the resources needed to modernize the country. The work is divided in a segment dedicated to the historical and biographical context, the other part dealing with the main issues addressed by the aforementioned monograph.

Key words: budgetary reform; balanced budget; regenerationism; Restoration; Public finances.

(*) Trabajo recibido en esta REVISTA con fecha 12/03/2025 y evaluado favorablemente para su publicación el 16/05/2025.

I. INTRODUCCIÓN

En 1905 se publicó la monografía titulada *Reformas que convendría introducir en la formación de los Presupuestos del Estado y en su discusión y aprobación por las Cortes*, cuyo autor, Diego Pazos García, era el registrador de la propiedad de Navalcarnero (Madrid). La obra, presentada a concurso y premiada por la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas en 1903, constituye un notable ejercicio de regeneracionismo aplicado al ámbito presupuestario.

El propósito de este trabajo es dar a conocer dicha obra y su autor. Dos razones secundan dicha finalidad. De un lado, resulta enojoso que tantos pensadores valiosos hayan sido objeto del más penoso olvido. Al igual que sucede con muchos estadistas del siglo XIX español, un espeso manto de olvido cae sobre figuras que realizaron importantes contribuciones. Pareciera que, fuera de círculos especializados, la Historia de España hubiera comenzado en 1978: lo que yace más allá es una *terra incognita* que vale más no explorar, o a la que sólo se acude para rescatar episodios oscuros, materiales para ficciones deprimentes y libros sobre nuestros fracasos (1).

En el siglo XIX y principios del XX se abordaron desafíos que nos continúan concerniendo, como la estructura territorial del Estado, la posición de España en la esfera internacional y, cómo no, la dimensión del Estado, los impuestos, el control del déficit, etc. Quienes se dedicaron a esa tarea demostraron una erudición y una capacidad de transmisión de ideas que supera con creces a la que poseemos ahora. No sólo conocían a fondo los datos y fundamentos, sino que su expresión era siempre elevada, exacta, convincente, tanto en la política como en la academia. Por ello, es un error despreciar o ignorar a estos personajes, o contemplar con condescendencia su período histórico. He aquí una modesta aportación para remediar tan injusto tratamiento.

De otro lado, una obra sobre reformas presupuestarias no es ajena a nuestras modernas preocupaciones, a pesar de que cuente con más de cien años de antigüedad. A causa de la crisis económica de 2008 y de la reforma constitucional de 2011, hemos conocido una etapa de hondas modificaciones en la elaboración de los presupuestos, en su ejecución y en su control, condicionadas por el principio de estabilidad presupuestaria (2), y se ha polemizado intensamente acerca de la conveniencia del mismo.

(1) Una reacción en sentido opuesto fue iniciada por Roca Barea, María Elvira, *Imperio-fobia y leyenda negra: Roma, Rusia, Estados Unidos y el Imperio español*, Madrid, Ediciones Siruela, 2016. Ensayo no exento de defectos, pero con el mérito de haber animado el debate y alentado otras obras más o menos revisionistas.

(2) Como declara la STC 199/2011, de 13 de diciembre, FJ 7, «el establecimiento de un objetivo de estabilidad presupuestaria tiene importantes efectos en todas las fases del

En el estudio de la Hacienda española ha sido más frecuente destacar la reforma tributaria, recibiendo el presupuesto una atención menor. Sin embargo, no son baladíes las normas que ordenan el ciclo presupuestario, pues resultan vitales para garantizar la eficiencia del gasto público, un control adecuado y, en última instancia, la estabilidad presupuestaria. Ésta es la razón por la que no se puede tildar la obra de Pazos de mera antigualla. No pocos de sus pasajes no sólo atienden a problemáticas que en absoluto son extrañas actualmente, sino que albergan ideas perfectamente válidas.

Este trabajo se divide en dos partes. La primera es una introducción a la figura de Diego Pazos y a los tiempos en que se publicó la monografía que nos ocupa. Esta contextualización ha de servir para entender mejor la oportunidad, objetivos y contenidos de la obra. La segunda parte es una exposición tópica de la obra en cuestión, sin ánimo de exhaustividad: tan sólo se ponen de relieve los temas más destacables y vivos, así como el pensamiento del autor.

En suma, este trabajo es una suerte de estudio introductorio a una monografía largamente ignorada que, a mi juicio, merece una segunda oportunidad.

II. MARCO HISTÓRICO-BIOGRÁFICO

1. Ortodoxia liberal y presupuesto clásico

Cuando se publicó *Reformas que convendría introducir en la formación de los Presupuestos del Estado y en su discusión y aprobación por las Cortes*, seguía vigente la doctrina liberal clásica, que propugnaba un Estado limitado o gendarme, con funciones reducidas (3). En la Hacienda Pública dicha doctrina tenía su reflejo en los principios presupuestarios clásicos de carácter económico, entre ellos el equilibrio presupuestario como piedra de toque del sistema, toda vez que constituía un muro frente al déficit y la Deuda pública, que merecían a la sazón la máxima condena.

En virtud del equilibrio presupuestario, los gastos ordinarios deben cubrirse con los ingresos ordinarios, estando justificado el endeudamiento únicamente

ciclo presupuestario, pudiéndose incluso considerarse que añade una fase previa, la de fijar el objetivo de estabilidad presupuestaria».

(3) Martínez Cuadrado, Miguel, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza Universidad, 1976 (3ª edición), p. 518: «Para el Estado liberal español de 1874 a 1923 el principio de la economía liberal clásica siguió siendo la regla fundamental del comportamiento público y privado: subsidiariedad del Estado ante la iniciativa privada. Esta función subsidiaria no operaba en el ámbito de las grandes atribuciones que el Estado mantenía respecto de la tutela de los derechos individuales, el orden público, los tribunales, las corporaciones, e incluso de funciones que venía ejerciendo el Estado absoluto como la beneficencia pública, etc.».

ante gastos extraordinarios. A este respecto, opina Colmeiro que los Gobiernos deben «esforzarse á cubrir las obligaciones presentes con recursos presentes: el porvenir traerá las suyas, y conviene no privarle de sus medios» (4). La Deuda pública es aceptable en algunos casos, pero se observa, por lo general, con suma prevención: «De todos modos, y conviniendo en la contingente necesidad y justificación de ciertos empréstitos, no hay gobierno prudente y avisado que no los mire como un recurso extremo, que debe escasear y evitar todo lo posible. Más le vale, dentro de lo hacedero, economizar en los gastos; y ménos gravoso és generalmente á los pueblos algun esfuerzo en las contribuciones, que la carga perpetua impuesta por el préstamo que se les hace» (5).

La nivelación del presupuesto fue la mayor obsesión de la Hacienda española durante el siglo XIX y principios del XX. Vienen al caso las palabras de Echegaray, tantas veces repetidas, en el debate sobre los Presupuestos del Estado de 1906: «Para el creyente, la salvación está en el santo temor de Dios; para todo Ministro de Hacienda, para los Gobiernos, para las Cámaras, para el país [...], la salvación está en el santo temor al déficit. Y si no queréis hacerlo santo, decid en el patriótico temor al déficit» (6).

Pese a su trascendencia, el principio de equilibrio presupuestario no se establecía en los textos constitucionales o legales (7), es decir, no estaba positivado, a diferencia de lo que acontece en la actualidad; era más bien un principio orientador de la política fiscal que, dada su pacífica aceptación (8), no precisaba rango constitucional o legal.

En consonancia con el restringido papel que se atribuye al Estado, el presupuesto de aquel entonces, denominado clásico o de medios, tiende a la simplicidad. Conforme a lo regulado por las leyes de Administración y Contabilidad de 1850, 1870 y 1911, la configuración del presupuesto clásico español se apoyaba en una doble clasificación, orgánica (obligaciones

(4) Colmeiro, Manuel, *Principios de economía política*, Madrid, Imprenta de Fermín Martínez García, 1873 (4ª edición), p. 483.

(5) Oliván, Alejandro, *Manual de economía política*, Madrid, Imprenta de Anoz, 1870, p. 176.

(6) Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, nº 29, 20 de noviembre de 1905, p. 693.

(7) Aranda Álvarez, Elvirio, «Derecho constitucional económico: Estabilidad presupuestaria y derechos sociales», *Revista de Derecho Político*, número 100, Madrid, 2017, p. 885.

(8) Si existían divergencias en torno a los medios para alcanzar ese fin. Bravo Murillo, Juan, *El pasado, el presente y el porvenir de la Hacienda Pública*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos y de ciegos, 1865, p. 258, con la finalidad de nivelar el presupuesto defiende aumentar los ingresos y reducir los gastos; acto seguido, ironiza sobre el que sea capaz de elevar los ingresos al nivel de los gastos «sin vejar, sin destruir á la riqueza pública, sin secar los manantiales de la producción», quien merecerá ser reputado de «genio creador y benéfico, un semidios, y lo veneraremos y admiraremos».

generales del Estado y departamentos ministeriales) y económica (ordenación de los créditos según su destino) (9).

El sistema tradicional de elaboración del presupuesto se basaba en el incrementalismo, una paradoja en un contexto en que el equilibrio presupuestario es un principio fundamental, aunque explicable por mor de su concepción como mero instrumento de control del Parlamento sobre el Gobierno, no tanto como documento de planificación económica que permita la consecución de determinados fines y racionalizar el gasto a lo largo del ciclo (10). El presupuesto es, a lo sumo, un documento de gestión administrativa, pero no un programa de política económica (11).

El presupuesto de medios, apropiado para el Estado liberal, no se adaptó bien a las necesidades de la segunda mitad del siglo XX, cuando se produjo una ampliación del papel del Estado y aumentó, en consecuencia, el volumen de gasto público (12).

2. España en 1905

A principios del siglo XX, España está en vías de industrialización y su economía experimenta un importante desarrollo, favorecido por la expansión del ferrocarril y el crecimiento del comercio internacional (13).

Durante la primera mitad de 1905 ostentó la presidencia del Consejo de Ministros Raimundo Fernández Villaverde (14) (Partido Conservador), quien

(9) Pascual García, José, *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2014 (6ª edición), p. 327. El presupuesto clásico estaba «justificado por la escasa importancia que el mismo podría tener en un entorno económico y social caracterizado por la limitación de las funciones atribuidas al Estado y por la exigencia política de neutralidad económica»: Herrero Suazo, Santiago, y Querol Bellido, Vicente, *Técnicas presupuestarias en la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 49.

(10) García Villarejo, Avellino, y Salinas Sánchez, Javier, *Manual de Hacienda Pública general y de España*, Madrid, Tecnos, 1997, pp. 270-271.

(11) Ahora, sin embargo, como dice García González, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973, p. 30, el presupuesto «al recoger las nuevas funciones que el Estado acomete, no puede ser ya sólo un documento administrativo-contable».

(12) *Ibidem*, pp. 49-50.

(13) Carr, Raymond, *España: De la Restauración a la democracia (1875-1980)*, Barcelona, Ariel, 2015, p. 55.

(14) Sobre esta etapa de Villaverde, menor si se compara con su más formidable obra, puede citarse el comentario que realiza Comín Comín, Francisco, «Raimundo Fernández Villaverde: Un ministro de Hacienda ejemplar», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, número 79, Madrid, 2002, pp. 642-643: «El 27 de enero de 1905, Villaverde volvió a presidir el Gobierno, que sólo pudo subsistir con las Cortes cerradas, porque la

falleció el 15 de julio de 1905, y, a partir de esa fecha y hasta diciembre, Eugenio Montero Ríos (Partido Liberal). El turno pacífico se mantenía.

Desde el punto de vista de la Hacienda, el siglo XX se inicia con la reforma de Fernández Villaverde, que pretendía alcanzar el equilibrio presupuestario, obtener superávits y reducir así la Deuda pública. Mediante la modificación e introducción de nuevos tributos —impuesto sobre los intereses de la Deuda, la contribución de utilidades— se lograron tales objetivos, dando lugar a un ciclo de superávits presupuestarios. Ya no habrá reformas tributarias de auténtico calado hasta 1977, a excepción de la *reforma silenciosa* auspiciada por Flores de Lemus (15).

La reforma no sólo afectó a los ingresos, sino también a los gastos. Es más, «la contención del gasto del Estado desde 1900 contribuyó más a la consecución del superávit que el aumento de los ingresos», y se basó en la reducción de los gastos de guerra, la estabilización de los gastos financieros y el freno a los programas de modernización (16).

Como consecuencia de la reforma y de otros factores, la Deuda pública bajó del 128% del PIB en 1902 al 44,4% en 1920 (17).

Si se quiere concretar más, quién mejor que el Ministro de Hacienda, Echegaray, para informar del estado de la Hacienda española en 1905, cuyo presupuesto, merced a la reforma de Villaverde y al «esfuerzo supremo» del país, registra superávit desde 1900, dentro de un ciclo virtuoso inaugurado en 1900 en el que ha habido ministros liberales y conservadores, «de modo que esta gloria á unos y á otros pertenece por igual» (18).

Así pues, aun cuando el Estado no dispusiera de abundantes recursos (19), estaba en la senda de corrección de los desequilibrios que habían marcado el

mayoría conservadora era hostil al mismo. Tras una cierta resistencia, don Raimundo tuvo que abrir las Cortes siendo derrotado en el Senado, el 17 de junio, y en el Congreso tres días después. El 21 de junio presentó la dimisión. Su derrota política no tardó en desencadenar su muerte, que aconteció el 15 de julio de 1905».

(15) Tortella, Gabriel, y Núñez, Clara Eugenia, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Editorial, 2011 (3ª edición), pp. 518-520.

(16) Comín Comín, Francisco, «La obra de Raimundo Fernández Villaverde en Hacienda», en VV.AA., *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000, pp. 37-38.

(17) Pan-Montojo, Juan, «La deuda pública entre 1899 y 1936: de Villaverde a Ramos», en Álvarez Nogal, Carlos, y Comín Comín, Francisco (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2015, p. 292.

(18) Diario de Sesiones de las Cortes, Congreso de los Diputados, nº 29, 20 de noviembre de 1905, p. 693.

(19) Indica Carr, Raymond, *España...*, p. 51, que «la pobreza del Estado le impidió asumir el papel de promotor en medio de una economía atrasada».

siglo XIX. La situación de las finanzas públicas en 1905 invitaba al optimismo. Aún quedaba lejos la crisis del régimen, que comenzó entre 1909 y 1913, con la quiebra del turno (20).

3. La normativa presupuestaria

La Constitución en vigor en 1905 era la de 1876, que dedicaba su Título XI a las contribuciones. En el artículo 85 se enunciaban los principios de legalidad presupuestaria, anualidad y universalidad, y se preveía la prórroga automática de los presupuestos, en caso de no aprobarse los nuevos antes del primer día del ejercicio.

El artículo 86 disponía la necesidad de autorizar por ley la Deuda pública. El Título XI concluía con una especie de mensaje de confianza sobre el pago de la Deuda pública, que «está bajo la salvaguardia especial de la Nación» (art. 87). Esta previsión, mantenida desde la Constitución de 1837, se ha visto como un antecedente de la actual inclusión automática en el estado de gastos de los presupuestos de los créditos para satisfacer las obligaciones derivadas de la Deuda pública (art. 135.3 CE), como medida garantista en favor de los acreedores (21).

Por lo que se refiere a la legislación presupuestaria, la obra de Pazos queda enmarcada entre la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda, de 25 de junio de 1870 (22), y la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública, de 1 de julio de 1911 (23), vigente hasta 1977.

El artículo 23 de la Ley Provisional establecía el principio de legalidad presupuestaria, según el cual sólo son «obligaciones exigibles del Estado las que se comprendan en la Ley anual de Presupuestos ó se reconocen como tales por leyes especiales» (24). Regulaba la elaboración de los presupuestos, la figura de los presupuestos extraordinarios, los documentos que habían de

(20) Se comentan distintos aspectos y actores políticos relacionados con esa crisis en Ruiz Manjón, Octavio, «Sistema de partidos y crisis de la Restauración», *Historia Contemporánea*, número 17, Bilbao, 1998.

(21) Martínez Laguna, Félix Daniel, «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: Efectos y consecuencias jurídicas de la reforma», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 24, Madrid, 2011, p. 131.

(22) Publicada el 28 de junio de 1870 en la Gaceta de Madrid. Un apretado resumen del régimen presupuestario de la Ley Provisional puede consultarse en Colmeiro, Manuel, *Elementos del Derecho político y administrativo de España*, Madrid, Librería de los Sucesores de Escribano, 1881 (6ª edición), pp. 304-309.

(23) Publicada el 4 de julio de 1911 en la Gaceta de Madrid.

(24) Dicción casi idéntica en el artículo 32 de la Ley de 1911.

acompañar a la ley de presupuestos (25), los créditos extraordinarios y suplementarios y las cuentas del Estado.

Comparada con la Ley Provisional, la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 es ciertamente más compleja y precisa, una respuesta a las insuficiencias de su predecesora y a los problemas presupuestarios típicos de la época (*in nuce*, el control parlamentario sobre la ejecución presupuestaria por el Gobierno). Ello es notorio en la regulación de la estructura de los presupuestos (muy detallada) y en la de los créditos extraordinarios y suplementarios (con diversos grados de intervención del Parlamento en su concesión y previendo las formas de financiación).

4. Semblanza de Diego Pazos García

Tal y como informa el Diccionario Biográfico Español de la Real Academia de la Historia (26), Diego Pazos García nació en Sarria (Lugo) en 1857 y murió en esa misma localidad en 1920. Fue registrador de la propiedad y autor de numerosas obras de carácter económico y social, entre las que cabe destacar *La cuestión agraria de Irlanda y referencias a la de España* (1908) y *Política social agraria en España. Problemas, situación y reformas* (1920). En la *Revista general de legislación y jurisprudencia* publicó varios artículos que versan sobre materias en las que por su condición de registrador poseía especial conocimiento (27).

Consultado su expediente administrativo (28), desde 1883 —año en que aprobó la oposición— estuvo destinado en distintas localidades como registrador de la propiedad (Navalcarnero, Chinchón, Palma de Mallorca y Arévalo, por citar los últimos destinos) y tuvo participación en 1907 en los trabajos de la Comisión parlamentaria para el estudio de la concentración parcelaria, a solicitud del Ministerio de Fomento y del senador Eduardo Sanz y Escartín.

Un comentario halagador relativo a su colaboración en la elaboración de la Ley Hipotecaria de 1909 permite atisbar su personalidad y que era un pro-

(25) El artículo 38 de la Ley de 1911 menciona una «Memoria sobre la situación de la Hacienda y del Tesoro, en la cual se explicarán todas las modificaciones esenciales que se introduzcan en el proyecto, y de un balance que ponga de manifiesto la situación del presupuesto del año anterior al que se halle en ejercicio». La Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, prevé esta documentación complementaria, más amplia, en el artículo 37.2.

(26) Disponible *online*. Consultado por última vez el 17/11/2023.

(27) «Responsabilidad civil de los registradores de la propiedad» (1915), «Antecedentes, sentido e interpretación del art. 41 de la Ley Hipotecaria» (1916) y «El nuevo reglamento del Registro Mercantil» (1916).

(28) Archivo Histórico Nacional, FC, Ministerio de Justicia, Registro de la Propiedad, legajo 518, expediente 2978.

fesional respetado por sus pares: «Además de Registradores diputados a Cortes y de juristas de altura, hemos de mencionar como figura relevante el nombre de un compañero inteligentísimo y muy preparado, Diego Pazos y García, en quien concentro todos los elogios que merecen cuantos tomaron parte en la reforma [...]. De mi admirado compañero Diego Pazos podría referir una anécdota que oí de labios de D. Jerónimo González y que ocurrió en un despacho del Centro Directivo, pero como Pazos era hombre liberal, audaz, soltero y muy mal hablado, el sucedido no es apto para menores ni para señoras» (29).

Su adhesión al movimiento regeneracionista es refrendada por Corral Dueñas, que incluso aventura una comparación con Joaquín Costa: «He leído sus libros sobre materia agraria y creo sinceramente que su obra puede parangonarse claramente con la de JOAQUÍN COSTA. Si no es tan popular y conocido como él será quizá porque no se dedicó a la política como el “León de Graus”. Pero conoció como nadie los problemas relacionados con la tierra, que él creía solucionar con el paso de la propiedad a los cultivadores para crear pequeños propietarios, con un planteamiento que era valiente para sus días, aunque ya hemos visto que se decía igual en la encíclica de León XIII» (30).

La coincidencia con Costa se extiende al ámbito profesional: éste fue notario; Pazos, registrador de la propiedad. Manuel Azaña, otro intelectual preocupado por los problemas de España, era funcionario de la Dirección General de los Registros y del Notariado. El reconocido regeneracionista Julio Senador Gómez fue notario. Puede que la proximidad de estas ocupaciones a la realidad económica del país, a sus transacciones, al tráfico jurídico, determinara una mayor sensibilidad o una propensión al pensamiento reformista.

A Pazos se le puede calificar de regeneracionista optimista, por contraposición al pesimista, que sería el intelectual obsesionado con los aspectos negativos de España, dentro de lo que se ha dado en llamar literatura del Desastre (del 98) (31). Como más adelante se verá, no impugna el sistema en su totalidad, a

(29) Cabello y de la Sota, Pedro, «Evolución del sistema registral español (de 1339 a 1961)», *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XIX, número 3, Murcia, 1961, p. 266. La anécdota en cuestión no se llega a explicar, por lo que presumiblemente ha sido pasto del olvido.

(30) Corral Dueñas, Francisco, «La aportación registral al agrarismo», *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, número 675 bis, Madrid, 2003, p. 599. Dentro de la corriente regeneracionista, citando el libro *Política social agraria en España*, lo ubica igualmente Núñez, Diego, «Anotaciones a un artículo inédito de Ramón y Cajal», *Revista de Hispanismo Filosófico*, número 10, Madrid, 2005, p. 114.

(31) Véase Chacón Delgado, Pedro José, *Historia y nación: Costa y el regeneracionismo en el fin de siglo*, Santander, Editorial de la Universidad de Cantabria, 2013, pp. 49-50. En cualquier caso, el regeneracionismo no es fácil de definir. Según Tuñón de Lara, Manuel, *España: la quiebra de 1898*, Madrid, Sarpe, 1986, pp. 62-64, comporta la crítica al régimen de la Restauración y pretende su revisión, pero es reformismo, no un intento de cambiar el orden socio-económico liberal.

pesar de su tono crítico, ni aspira a un cambio de régimen, sino que propone soluciones razonables en relación con una serie de deficiencias bien acotadas, sin extravíos ideológicos. Su ideario no es maximalista ni destructivo.

No cabe duda de que fue un hombre de talento, comprometido con la causa reformista e intelectualmente activo durante toda su vida, como atestiguan las obras que alumbró. Es posible que sea una conjetura interesada, pero quisiera ver a Pazos como un hombre que creía en la Restauración, un régimen que, pese a sus imperfecciones, había traído consigo altas cotas de estabilidad institucional, crecimiento económico y reformas de envergadura. Con arreglo a esa creencia, enunció reformas útiles, medidas y realizables, que podrían haber coadyuvado a la supervivencia del régimen y a su homologación a las naciones más avanzadas de Europa (32).

Pero ¿por qué escribir una monografía sobre reformas presupuestarias? En la elección del tema probablemente influyera el éxito de la reforma de Fernández Villaverde, todavía reciente en 1905, o bien la necesidad de que los frutos de esa reforma no se malbarataran, perdiendo impulso la nivelación de los presupuestos. La existencia de un proyecto de modificación de la Ley Provisional de Administración y Contabilidad de la Hacienda de 1870 —mencionado en el libro— pudo ser otro motivo.

Entre la reforma de Villaverde y la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 se sitúa la publicación de la monografía que nos ocupa, que es acorde al criterio de oportunidad, tanto por su adhesión al movimiento regeneracionista como por la materia seleccionada. Huelga decir que los primeros años del siglo XX son una etapa fértil en propuestas de cambio en numerosos campos (33). No sorprende que apareciera una consagrada a la materia presupuestaria.

La fórmula de Pazos es jurídica, pues plantea modificaciones legales. Después de todo, los «regeneracionistas conservadores creían en la virtud del derecho como constructor de hábitos políticos; además la urgente necesidad de fabricar leyes era la única vía de salvación posible para el sistema de la Restauración» (34). Asimismo, su regeneracionismo se proyecta sobre una

(32) Martorell Linares, Miguel Ángel, y Del Rey Reguillo, Fernando, «El parlamentarismo liberal y sus impugnadores», *Ayer*, número 63, Madrid, 2003, p. 51, afirman que con la ruptura de la Restauración se perdió «una cultura transaccional y de pacto» que bien podría haber posibilitado la evolución hacia una «democracia plena sin traumas y exclusiones».

(33) Retomando la similitud con Costa y Azaña, puede emparentarse el trabajo de Pazos con dos títulos dedicados a temas específicos: *Política hidráulica (misión social de los riegos en España)* (1911), de Costa, y *Estudios de política francesa contemporánea: La política militar* (1918), de Azaña.

(34) Martín, Luis. P., «Experiencias y prácticas políticas en la crisis de la Restauración (1909-1923)», *Historia Contemporánea*, número 47, Bilbao, 2013, p. 638.

institución estatal, el presupuesto, de manera coherente con el objetivo regeneracionista de revitalizar la nación, pero, sobre todo, reformar el Estado en sus múltiples facetas (35).

Otro interrogante es la utilidad de este tipo de obra. El esfuerzo regeneracionista promovió reformas que enriquecieron y vigorizaron el país, alargando con ello la vida útil de la Restauración. Al propio tiempo, la continuidad del régimen se vio perjudicada por los juicios más críticos, que minaron su credibilidad y legitimidad.

Ya se ha dicho que, en el caso de este texto, la intención no es revolucionaria; sus proposiciones son moderadas. En cuanto a la influencia que alcanzara *in illo tempore*, es complicada la valoración: Pazos bebe de diversos autores y, especialmente, de debates parlamentarios en los que se ventilaban las principales controversias en torno al presupuesto. Argumenta con elocuencia sobre ideas propias y ajenas que, más tarde, han podido correr peor o mejor fortuna, pero es difícil atribuir la impronta de Diego Pazos a algún concreto cambio legal posterior al libro. Que no entrara en política ni se vinculara a un partido como ideólogo son circunstancias que seguramente aminoran su influencia.

Existe una recensión contemporánea de esta obra, en la que aparece descrita como «un tratado completo sobre la materia de Presupuestos del Estado, en el que se han ordenado cuantos elementos de razón, de ciencia y de historia son menester para plantear el problema en sus justos términos y hallarle una solución» (36). Se alaba el estudio sobre la legislación en países europeos, americanos y Japón, ya que proporciona «los elementos cardinales en la cuestión», no limitándose a referencias «aisladas é imprecisas, como suelen ser las de todo lo extranjero que no es francés, ó á lo sumo inglés» (37).

No obstante, no se ahorra alguna discrepancia. En lo tocante a la restricción del derecho de enmienda de los parlamentarios, se manifiesta que la limitación de ese derecho cuando «envuelva aumento de los créditos consignados en el presupuesto de gastos, me parece una limitación injustificada de las prerrogativas de los representantes en Cortes, y aun inútil, ya que el individuo propone, pero la colectividad es la que aprueba» (38).

(35) Pro, Juan, *La construcción del Estado en España*, Madrid, Alianza Editorial, 2019, p. 666.

(36) Ortiz y Arce, David, «Reformas que convendría introducir en la formación de los Presupuestos del Estado y en su discusión y aprobación por las Cortes», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, número 109, Madrid, 1906, p. 290.

(37) *Ibidem*, p. 291.

(38) *Ibidem*, p. 294.

El regeneracionismo tuvo sus límites, su agotamiento. En lo referente a los presupuestos, se reincidió en el déficit (39) y la Ley de Administración y Contabilidad de la Hacienda Pública de 1911 no conoció modificaciones relevantes hasta la Ley de 18 de diciembre de 1950 (BOE de 19 de diciembre de 1950). Fue sustituida por la Ley 11/1977, de 4 de enero, General Presupuestaria. Semejante longevidad es expresiva de la buena técnica normativa y perdurabilidad de la Ley de 1911, pero también de una coyuntura política que se fue deteriorando al entrar en crisis la Restauración y que conllevó el bloqueo del Parlamento: entre 1915 y 1920 no se aprobaron los presupuestos anuales (40). El impacto de esta situación en las finanzas públicas fue muy negativo.

Y si Pazos pretendía aportar reformas que salvaguardaran el régimen, fortaleciendo algo tan esencial como la Hacienda, a la postre ni él ni otros pudieron impedir su caída, provocándose un corte histórico por el que se pagó un alto precio.

III. EXPOSICIÓN TÓPICA

1. Generalidades

Reformas que convendría introducir en la formación de los Presupuestos del Estado y en su discusión y aprobación por las Cortes fue publicado en Madrid en 1905 (41) por el Establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés. Es un volumen de 532 páginas, compuesto por cuatro partes, con un total de 51 capítulos. En primer lugar, una introducción (introducción propedéutica y discurso preliminar). En segundo lugar, una exposición de Derecho comparado (42) y de la doctrina presupuestaria. En tercer lugar, el desenvolvimiento del tema, formado por un repaso histórico (43) y por la exposición y valoración crítica, que, a

(39) Desde 1909 habían reaparecido los déficits presupuestarios, menos en 1911, y la Gran Guerra los agravó: Pan-Montojo, Juan, «La deuda pública...», p. 293.

(40) Martorell Linares, Miguel Ángel, y Del Rey Reguillo, Fernando, «El parlamentarismo...», p. 33.

(41) Puesto que el premio de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas fue concedido en 1903, la monografía ya debía de estar escrita en esa fecha, pese a que pudiera ser actualizada para su publicación.

(42) La obra contiene ingente información y datos con utilidad especialmente histórica. Es el caso del análisis —con una extensión de casi cien páginas— de la legislación presupuestaria de una larga relación de países: Gran Bretaña, Francia, Bélgica y Holanda, el Imperio alemán, Estados Unidos, países eslavos, repúblicas iberoamericanas, Japón..., en lo que constituye una muestra de erudición impresionante y que sería difícil de igualar hoy en día (más si se tiene en cuenta que, aun siendo en esos tiempos la legislación menos amplia, eran más limitados los medios de acceder a ella y estudiarla).

(43) Pazos acomete un minucioso repaso de los presupuestos españoles y de las cuentas generales del Estado durante los siglos XIX y XX, agregando referencias más comedidas a las

su vez, contiene secciones dedicadas a la formación, discusión y aprobación de los presupuestos. Por último, un capítulo final de resumen, conclusiones y apreciaciones complementarias.

Según Pazos, la obra se enmarca en el Derecho Administrativo, si bien la Hacienda Pública también es necesaria para el desarrollo de la investigación (p. 6). Advierte de inmediato que las modificaciones que propone no implican cambios constitucionales, cambios que serían indeseables, ante el «perpetuo estado constituyente en que nos encontramos desde el establecimiento del régimen constitucional, mantenido singularmente por las leyes de Hacienda» (p. 8).

La monografía posee, lógicamente, un valor histórico, en la medida en que nos informa de cómo era la normativa presupuestaria en 1905, qué problemas eran discutidos y qué soluciones se ponderaban. Pero mucho de cuanto en ella aparece sigue siendo aplicable hogaño, a pesar del tiempo transcurrido (44).

En esta exposición se ha optado por entresacar y analizar los temas que pueden atraer a un lector moderno interesado en los presupuestos y por los que la obra sigue gozando de vigencia. Para ello, no se sigue necesariamente la estructura descrita, ni se resume todo el contenido.

2. Los principales temas

El supuesto necesario del estudio es «que los Presupuestos en España no se forman de la mejor manera, ni se discuten como fuera debido, ni se aprueban del modo más conveniente», es decir, es un régimen mejorable en sus diversas fases, a fin de solucionar «el lastimoso estado de nuestra Hacienda» (p. 9) (45).

En toda la obra subyace el temor al déficit público. No en vano su objetivo final es el equilibrio presupuestario. Lamenta el autor el «terrible desequilibrio entre los gastos que exigen los deficientes servicios públicos y que tenemos ò soportamos y los medios de satisfacerlos, y vimos *perpetuarse* de año en año un déficit enorme». Por ello, llama a vencer la condena de un presupuesto desequilibrado (p. 10).

Manifiesta que «el ente colectivo Estado no conoce la avaricia», en el sentido de que no ahorra, y por esta razón los Estados, al igual que los individuos,

Cortes de Castilla y a los presupuestos hasta 1813. Sorprende, una vez más, la exhaustividad, abundando los datos y jugosos comentarios sobre los distintos textos constitucionales.

(44) Sin menosprecio, claro está, del sano escepticismo que practica el autor: «¡Cuántas, cuántas reformas de los Presupuestos no han sido reclamadas por las oposiciones, de las cuales se olvidaron al siguiente día de ser Gobierno!» (p. 403).

(45) Como pone de manifiesto Pro, Juan, *La construcción...*, p. 602, aunque el presupuesto se consolidara como institución en el constitucionalismo español, su práctica «adolecía de un notable desorden» que perduraría en la etapa de la Restauración, de forma que era excepcional contar con un presupuesto aprobado por ley.

«gastan *normalmente* más de lo que los recursos permiten, no ya sin supeditar á éstos sus gastos, pero ni aun sin tenerlos en cuenta para nada», ocasionando «la bancarrota y el descredito, y aun en sus extremos, el suicidio en los individuos y en los Estados la desaparición de su independencia» (p. 24). En este grupo poco virtuoso sitúa a España, aunque «muy acompañada» (*ibidem*).

Menciona posibles causas del aumento de los gastos (la Administración, las leyes sin plan económico...) (p. 25) y, a renglón seguido, formula su concepción del equilibrio presupuestario, que califica de intermedia: «El individuo, como el Estado, que, aun sin subordinar en todo caso sus egresos á sus ingresos, tiene muy presentes éstos al calcular ó realizar aquéllos, y practica, cuando es menester, una severa economía y lleva las cuentas de suerte que en cualquier tiempo pueda reconocer su situación, ese individuo, esa nación, ocupan una situación más sólida y despejada, y disfrutan de mayor crédito que las del grupo á que antes hemos aludido [el de los derrochadores]» (pp. 25-26). Esta regla es especialmente imperativa, por cuanto es «hecho universal la tendencia al aumento del Presupuesto de los Estados modernos» (p. 26).

Ahora bien, más que unos límites cuantitativos, debe existir una armonía entre gastos e ingresos (p. 123). No falta la pregunta de si el comportamiento del Estado ha de asemejarse al de un padre de familia que no gaste más de lo que ingresa. Razona que hay diferencias entre Estado y particulares, pero también «íntimas analogías», y que, en todo caso, constituye «un grave error el de los que opinan que los gastos públicos deben fijarse con independencia de los ingresos» (p. 124). Más acertada es la doctrina que propugna que los gastos se supediten a los ingresos, en aras de prevenir «un vicio radical en la organización del Estado» (p. 125).

Para un liberal clásico, el equilibrio presupuestario es un bien en sí mismo, gracias al cual el Estado no se endeuda y no exigirá a sus contribuyentes, a largo plazo, nuevas o mayores cargas fiscales. En cambio, Pazos considera que el equilibrio es una condición necesaria para dar cumplimiento a una ambiciosa agenda regeneracionista, donde se incluye la seguridad, la justicia, la educación, el sistema penitenciario, una Hacienda razonable y moderada, «sin estorbar apenas las iniciativas de la actividad de los ciudadanos», una Administración ejemplar, el «caciquismo, refrenado», infraestructuras modernas, «el socorro del niño, del necesitado, del impedido y del anciano, asegurado con regularidad», financiación para «el ciudadano emprendedor» y un ejército adecuado que pueda cumplir con su misión (p. 298). Un programa moderno que intenta combinar la doctrina liberal con protección social y actuaciones de fomento.

Frente al escenario ideal descrito, se yergue «el cáncer corrosivo del déficit, que ha pesado como losa sepulcral sobre los débiles hombres de los ciudadanos españoles, entorpeciendo todas las iniciativas y estorbando todas las relaciones y siendo parte en todos los males que nos afligen» (p. 300).

Los capítulos del libro dedicados a las reformas comienzan en el capítulo XXXI, donde se apunta al problema del déficit y a la necesidad de «un Presupuesto desahogado, sin aumentar los impuestos actuales» que facilite «nuestra europeización ó regeneración» (pp. 295-296).

Sin pretender crear nuevos tributos o aumentar los existentes, empieza su examen en el lado de los ingresos, concretamente en la defraudación tributaria: «Convenimos, en efecto, con aquéllos [técnicos administrativos y políticos financieros], en que el escaso rendimiento de la mayoría de los impuestos proviene en gran parte de la *ocultación*; pero nosotros añadimos á ésta otras dos, la *abstención* del contribuyente, no por malicia, sino por la imperfección administrativa recaudatoria, y lo que pudiéramos llamar su *rigidez*. Además, hay que tener en cuenta que la ocultación se deriva, en numerosos casos, ya de la *misma rigidez* ó falta de perecuación, ya de la burocracia administrativa, ya de la exorbitancia del tributo» (p. 297).

Junto con el bajo rendimiento tributario, atribuye el desequilibrio presupuestario al excesivo número de Ministros de Hacienda: contabiliza entre 1812 y 1905 un total de 161 (!) ministros (contando los que repitieron, los que no tomaron posesión y los que fueron interinos), «generalmente con el afán insano y perturbador de dar á luz una nueva legislación tributaria y de reformar los servicios según lo había hecho el anterior ó el que le había precedido, con desventaja y quebranto de la administración de la Hacienda», a la par que elogia a los «Ministros de suficiente continencia» que no han inundado de disposiciones la Gaceta, «puesto que la administración de la Hacienda pública no consiente romanticismos, ilusiones ni retóricas, sino que es lo más real, práctico y efectivo de la misma Administración [...]» (p. 301).

Estas palabras son tan atinadas como ignoradas hoy día, atendiendo a la abundancia de normas tributarias y presupuestarias. De la obra se desprende que la Hacienda es el núcleo del Estado y debe ser gestionada con pragmatismo y eficacia. En la sala de máquinas de un buque no hay espacio para la frivolidad o experimentos de dudoso resultado. En lugar de voluntarismos, Pazos plantea perfeccionar normas e instituciones.

El presupuesto equilibrado requiere de «economía en el Presupuesto de gastos» y «sinceridad *real*» en el cálculo de los gastos y de los ingresos (p. 302). Si aumentan los gastos, deben reducirse otros, «sin confiarse á futuros excedentes de ingresos, casi siempre ilusorios, ni acudir al recurso de emitir Deuda flotante del Tesoro» (p. 302). La sinceridad significa que no se inflen las previsiones de ingresos (pp. 341-342).

El autor afirma que Villaverde comparte esta postura, pero eso no basta, porque un día el Ministro faltará y entonces el equilibrio dependerá del «organismo financiero establecido por *ley*», «de tal suerte que pueda resistir, sin grave detrimento, la dirección desacertada de una mano inhábil» (p. 303).

En conclusión, más allá de socorridas economías, la Hacienda necesita de «*perfección del organismo financiero* en cuanto á dos extremos principales, que consisten: primero, en hacer más activa, flexible, sencilla é inteligente la función impositiva, fiscalizadora y recaudatoria de la Hacienda pública; y el otro, en adoptar un régimen presupuestario y de contabilidad que asegure la inversión más ordenada de los caudales públicos y el más rápido, fácil y cabal conocimiento del curso de aquélla» (p. 304).

El procedimiento de aprobación de los presupuestos interviene en la solución al problema y, específicamente, el orden de discusión: es preferible que se discutan los ingresos antes que los gastos, que deben ajustarse a aquéllos (p. 439). Por analogía con una familia, si primero se discuten los gastos, se favorece el gasto, ya que siempre aparecen necesidades que parecen justas (p. 440) (46).

Explica Pazos que en España se discuten los gastos con anterioridad a los ingresos sobre la base del artículo 85 de la Constitución de 1876, que nombra primero al presupuesto de gastos (p. 446). Sin embargo, sería mejor que los presupuestos se discutan en su conjunto o totalidad (pp. 455-457). Es altamente revelador que buena parte de la *receta contra el déficit* descansa en ajustes en el procedimiento de aprobación: «Con el sistema actual de discutir primero y separadamente los gastos, es imposible llegar conscientemente á la nivelación en una Hacienda desequilibrada. Si acaso, sólo el Gobierno, ó persona que particularmente haya estudiado ambos Presupuestos, lo sabrá; pero ese conocimiento no puede ser adquirido por la discusión parlamentaria, partiendo de tan deficientes dictámenes» (p. 459).

En resumen, Pazos no sólo pide actuar sobre el gasto, sino también sobre los ingresos. Las economías no son la solución definitiva: hace falta incrementar la recaudación, por medio de una simplificación del ordenamiento tributario y unas contribuciones moderadas que favorezcan el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias, y gastar mejor y con más conocimiento. No concibe el equilibrio presupuestario con rigidez, apostando más bien por la regla de ajustar los gastos a los ingresos, y no al revés. Tampoco propone que este principio se establezca constitucional o legalmente.

La obra es generosa en valoraciones sobre cómo debe ser el presupuesto (en su elaboración, estructura y tramitación) y sobre la ley de presupuestos, a la que se atribuye una naturaleza formal.

(46) Aquí cita Pazos una lúcida opinión de Claudio Moyano sobre cómo contentar a los acreedores, que son pacientes si perciben que el país es austero: «Porque al que no paga porque es pobre y hace cuanto puede por ir pagando, y vive como pobre, nadie tiene derecho á censurarlo, aunque sea la deuda más justa del mundo; pero ser pobres, no pagar y vivir como potentados delante de nuestros acreedores, es una conducta que levanta á los adoquines de la calle» (p. 442).

El autor no gusta de definiciones, pero sí ofrece una del presupuesto: «El Presupuesto general del Estado deberá ser el documento en que conste la determinación aproximada, numérica y precisa de los gastos generales del Estado, y la evaluación cuantitativa y concreta de los recursos probables con que se cuenta para satisfacerlos dentro de un período determinado, que debe ser presentado á examen y previa aprobación del Parlamento» (p. 117).

Contrario a los presupuestos extraordinarios, señala que son «una especie de secuestro, ó, cuando menos, una grave limitación del Poder legislativo en materia de impuestos, por más que hayan sido autorizados por una ley» (p. 120). Encuentra reprobable que a los presupuestos extraordinarios a veces se lleven gastos ordinarios, pues tales y otras «parecidas mixtificaciones obedecen al insano deseo de ocultar el déficit» (pp. 345-346). Por consiguiente, todo presupuesto extraordinario debe ser suprimido (p. 353).

¿Cómo se determinan los gastos? En España se sigue el sistema de mejoras (consiste en un incremento sobre los años anteriores), que tacha de «absurdo y funesto», y elogia el de Inglaterra, al que llama método racional, basado en la evaluación juiciosa de los ingresos, «donde sus estimaciones resultan calculadas con verdadera pulcritud, pues su Administración tiene á gala hacerlas con la mayor sinceridad y cuidado» (p. 131).

Respecto a la estructura, propone una sola ley con uno o dos artículos que relacione gastos e ingresos, «siendo ajeno é impropio del mismo, toda disposición que no tenga conexión ó no afecte directamente á los gastos ó á los ingresos» (pp. 135-136) (47).

Ahondando en el contenido propio del presupuesto, concluye que «tal involucración en la Ley de Presupuestos de asuntos extraños á su índole, ocasiona con frecuencia conflictos y rozamientos entre los dos Cuerpos Colegisladores, con mengua de ambas Asambleas parlamentarias, perjuicio de los intereses del país y entorpecimiento y dilación de los Presupuestos, cuya aprobación definitiva pende del dictamen de Comisiones mixtas» (p. 339). A la luz de

(47) Este último inciso recuerda, hasta cierto punto, al «contenido mínimo, necesario e indisponible de la Ley de Presupuestos» que el Tribunal Constitucional extrae del artículo 134.2 de la Constitución de 1978, aun cuando se introduzca la salvedad, no menor, de que ese contenido no es «exclusivo y excluyente», toda vez que admite la inclusión en la Ley de Presupuestos de «disposiciones relativas a materias no asimilables directamente al estado de gastos y previsión de ingresos presupuestarios, pero de conveniente regulación conjunta con ese núcleo, por su relación técnica e instrumental con el mismo, a efectos de la orientación de la política económica» (STC 65/1987, de 21 de mayo, FJ 4). La STC 76/1992, de 14 de mayo, declaró la inconstitucionalidad de un precepto de la Ley General Tributaria debido a que había sido modificado por la Ley de Presupuestos, en contravención del artículo 134.2 de la Constitución.

estas críticas, sugiere que el presupuesto contenga únicamente lo que le es propio, en tanto que «*ley puramente formal*» (48).

El presupuesto ha de ser anual, comprendiendo sus previsiones un año natural, y aprobarse cada año, dado que «la necesidad, la lógica, la tradición parlamentaria, la práctica que se ha tenido por más liberal, es la de los Presupuestos anuales del Estado, y aún más incontrovertible, si cabe, la de la presentación ó redención al Parlamento en el mismo período, de las cuentas para su aprobación» (pp. 137-138).

En caso de desequilibrio, es peligroso recurrir a la Deuda flotante (a corto plazo), que es el «más cómodo, atrayente é insidioso de los recursos» (p. 158).

Las reformas propuestas en este punto son escasas. De entrada, es apropiado que el autor del presupuesto sea el Ministro de Hacienda, «por exigirle así la buena organización administrativa y reclamarle la pureza de la doctrina constitucional» (p. 307). La Intervención General de la Administración del Estado ha de ser el órgano que realice materialmente esa función (p. 308). A continuación, elogia la opinión de Villaverde, quien afirma que la formación de los presupuestos no es un acto político, sino una función administrativa (p. 309).

Del proyecto de ley de presupuestos critica la subdivisión en capítulos y artículos, echando en falta un criterio claro para efectuar la división (pp. 329-330). Aboga por «disminuir el volumen del Presupuesto agrupando mejor algunos de sus conceptos, que naturalmente habrá de ser en el *pormenor* del de gastos, si esto puede hacerse sin detrimento de ninguno de los datos que lo componen actualmente» (p. 331).

Así, podría reducirse a la mitad su tamaño, «y aunque á los espíritus vulgares pareciera este propósito de poca monta, los ilustrados saben de sobra que un libro muy voluminoso, en vez de despertar y estimular la curiosidad y el interés para su manejo y estudio, al contrario, predispone é induce á no abrirlo sino por necesidad» (p. 333). En un alarde de transparencia, sostiene que el proyecto debería publicarse, al menos un resumen, y venderse al público, así como los de cada ministerio separadamente, amén de ser publicado oficialmente, todo a precios asequibles, «facilitando así á los ciudadanos el conocimiento de la situación de la Hacienda pública, en que todos están interesados» (p. 333).

El último comentario destacable se centra en el ciclo presupuestario. En 1905 no coincidía el ejercicio económico con el año natural, causando gran

(48) Postura clásica sostenida, entre otros, por Laband, Paul, *Derecho Presupuestario*, Madrid, Tecnos, 2012, pp. 25-30. Para Rodríguez Bereijo, Álvaro, *El Presupuesto del Estado*, Madrid, Tecnos, 1970, pp. 56-61, la diferenciación entre ley que establece el presupuesto y presupuesto como tal obedecía a la finalidad de restringir la intervención parlamentaria en el procedimiento presupuestario y, a la vez, descargaba al Gobierno de responsabilidad frente al Parlamento, siempre que se ajustara al presupuesto aprobado.

trastorno porque los meses de julio y agosto (el ejercicio empezaba a mitad de año) son los menos indicados para elaborar el presupuesto (p. 383).

A principios del siglo XX la doctrina presupuestaria que sustentaba el presupuesto de medios no había perdido validez: sería aventurado, por ello, vislumbrar en la exposición previa un anticipo de las modernas técnicas presupuestarias, a no ser que se tome por tal cualquier ajuste o corrección en la forma de presupuestar. Fue más adelante, a mediados del siglo XX, cuando estas técnicas surgen al calor de la expansión del Estado.

Empero, ciertas notas —la sinceridad en las estimaciones, o que se quiera atribuir la elaboración a un organismo especializado como es la IGAE— recuerdan un tanto a lo que se arbitrará en el futuro; la propia premisa del libro, el presupuesto como instrumento de política económica que es susceptible de reforma para reducir el déficit y lograr más eficiencia en la actuación del sector público, es la misma que motiva las citadas técnicas presupuestarias (49).

En 1905 el Parlamento era el centro de la vida política. En múltiples ocasiones, Pazos reproduce debates parlamentarios para enriquecer o introducir sus puntos de vista. Conviene recordar, además, que para alcanzar la nivelación de los presupuestos es precisa, en opinión del autor, la discusión conjunta de los estados de gastos e ingresos, una norma que afecta al debate parlamentario.

La vinculación entre presupuesto y parlamentarismo no requiere de mucho comentario a estas alturas. Los orígenes de la disciplina presupuestaria los ubica Pazos ya en Grecia y Roma, aunque la Hacienda Pública, «hija la más robusta de la Economía Política y la Ciencia política, no aparece sistemáticamente concebida más que á principios del último siglo coincidiendo con el planteamiento del régimen constitucional como forma del Estado moderno» (pp. 16-17).

Debe reconocerse a los ciudadanos un derecho al presupuesto, que por representación ejerce el Poder Legislativo, ligado, sobre todo, al consentimiento de los impuestos, cuyo pago «es un deber, mejor dicho, una obligación de tal naturaleza, que por fuerza implica el derecho de discutirla, de examinar cuidadosamente sus motivos, de vigilar su empleo y de tomar cuentas de su inversión; es un derecho casi natural, es un derecho incuestionable en el terreno contractual» (pp. 19-20).

El Derecho Presupuestario, no el presupuesto como institución, que responde a una necesidad contable, está «íntimamente ligado al régimen cons-

(49) Martner, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, México D.F., Siglo XXI Editores, 1978 (10ª edición), p. 44.

titucional» (50), de manera que aquél sea «directamente intervenido por el órgano de la representación nacional en su formación, discutido y aprobado por él antes de su promulgación, ostentando en todo su proceso el carácter de una ley especial» (p. 22).

El autor insiste en la nota de estabilidad que debe caracterizar el presupuesto, lo que tiene consecuencias en el procedimiento parlamentario. El presupuesto, urgente por su naturaleza y anual, «excluye toda precipitación que el apremio del tiempo pudiera originar» y acarrea limitaciones al Poder ejecutivo y obligaciones y derechos á los ciudadanos, que, aunque otras muchas leyes los implican, no es con la generalidad que la de Presupuestos, expresión más elevada de la soberanía nacional, y no es cosa de discutir, y menos variar con frecuencia, en su mayor parte, tales obligaciones y funciones» (p. 170).

A pesar de su confianza en el Parlamento, recela de la iniciativa parlamentaria, declarando que «nos parece perfectamente bien la limitación de la iniciativa de los miembros de dicha Cámara, que no pertenezcan al Gobierno, para solicitar aumento de gastos», toda vez que esa facultad perturba y desordena la iniciativa del Gobierno, quien debe tener la responsabilidad total (p. 173) (51). Más adelante incide en su oposición a la «omnímoda facultad de los miembros del Parlamento en proponer y apoyar aumentos de gastos; teniendo, asimismo, como hemos visto, la alta Cámara el derecho de enmienda en lo acordado por el Congreso, aun tratándose de aumentos en dicho Presupuesto; y ésta es una de las causas que han prolongado los debates y ocasionado rozamientos entre ambas Asambleas» (p. 432).

Reflexiona en torno al «deber y función» del Gobierno de presentación de los presupuestos, y sobre si pueden ser propuestos por algún otro sujeto,

(50) «El Presupuesto expresa, quizá mejor que ninguna otra institución del Derecho público, el carácter de compromiso entre poderes del régimen parlamentario, en cuanto da lugar a una distribución de competencias en materia financiera entre los poderes del Estado»: Rodríguez Bereijo, Álvaro, *El Presupuesto...*, p. 41.

(51) Parece, pues, que el autor estaría satisfecho con el artículo 134.6 de la Constitución de 1978 (exige la conformidad del Gobierno para tramitar enmiendas que supongan aumento de los créditos o disminución de los ingresos) y los preceptos correspondientes en los Reglamentos de Congreso y Senado, que establecen una restricción del derecho de enmienda tanto en la aprobación como en la ejecución de la ley de presupuestos. Los argumentos de Pazos no distan demasiado de los de Rodríguez Bereijo, Álvaro, «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 44, Madrid, 1995, p. 20, que opina que su razón de ser estriba en que los presupuestos son la expresión cifrada de la política económica del Gobierno; la dirección de esa política corresponde al Gobierno, no al Parlamento. De acuerdo con Martínez Lago, Miguel Ángel, «El control parlamentario sobre el presupuesto público», *Presupuesto y gasto público*, número 48, Madrid, 2007, p. 136, estas limitaciones «no deberían regir durante la tramitación del proyecto de Presupuestos», sino sólo respecto a modificaciones que se produjesen durante su ejecución.

como diputados o senadores, ante la indeterminación del texto constitucional, pese a que entiende que, aun contando con ese derecho, el Gobierno, si no lo asumiera, podría aplazarlo para cuando cumpliera el precepto constitucional, y destaca que el Gobierno tiene la obligación «forzosa é ineludible» de presentar el proyecto (pp. 415-416).

Otro punto importante son las comisiones. En realidad, en el capítulo a ellas dedicado también se alude a las leyes que afectan al presupuesto, que, a juicio del autor, deben discutirse con independencia de la ley presupuestos y antes de la aprobación del primero al que se apliquen (p. 451). Por lo demás, alaba que la Comisión de Presupuestos permita la asistencia de miembros del Gobierno, aparte de diputados y senadores, con voz pero sin voto, pudiendo además acudir cualquiera que sea llamado o autorizado por las Cámaras (p. 452). La única propuesta es que los reglamentos deberían establecer que se anuncie con anticipación el día, hora y lugar de sus reuniones (p. 453).

Indica distintos vacíos en los reglamentos de las Cámaras, como no precisar el orden y los extremos del trabajo o dictamen de las comisiones, limitar la iniciativa de los miembros de las Cortes y de las comisiones para aumentar los gastos, el plazo para emitir dictamen, el método de elección de los individuos de la Comisión de Presupuestos... (p. 470).

Como posibles mejoras en esta regulación, aconseja que se emitan dos dictámenes. El primero sobre la totalidad de ingresos y gastos, donde ha de insistirse en la sinceridad de la determinación de los gastos y de la evaluación de los ingresos. También debe prestarse atención a la posible emergencia de déficit, en cuyo caso ha de establecerse el oportuno remedio para corregirlo. El segundo dictamen es un estudio de las distintas secciones del proyecto presupuestario, si hay modificaciones, donde se analicen las razones de las mismas respecto al año anterior (pp. 472-473).

Resta el último de los trámites, la aprobación. Se plantea que se vote primero la totalidad (primero había una votación parcial), «pues fuera, en verdad, un espectáculo poco edificante seguir el orden absurdo de aprobar primero las partes y rechazar finalmente el conjunto, con mengua del prestigio de las Cámaras legislativas que, después de consagrar acaso largos debates á la discusión particular de un proyecto de ley y de aprobado parcialmente, resultase rechazado en la totalidad, después también de una laboriosa discusión» (p. 483). Y más correcto aún sería que se efectúe una sola votación, al encontrarlo más lógico (p. 484).

En la aprobación de la ley de presupuestos pueden surgir discrepancias entre Congreso y Senado. Como dice el autor, no aclara la Constitución cómo resolverlas, y únicamente hay una regulación antigua (1837), de vagos términos (pp. 486-487). La forma de resolver las discrepancias es a través de comisiones mixtas de conciliación, haciéndose notar silencios reglamentarios

sobre su composición y manera de proceder (p. 495) y proponiendo reformas al respecto (pp. 504-505).

Aspecto imprescindible a la hora de reforzar el Parlamento y la división de poderes es la prórroga del presupuesto, de la que se ha abusado, según el autor, aparte de que la normativa no regula adecuadamente en qué casos la prórroga no afecta a determinados créditos, que deberían quedar caducados en tal eventualidad (pp. 384-385).

Excepto la restrictiva consideración del derecho de enmienda, se apuesta por la potenciación de las Cortes Generales y del valor de su autorización. En contraste, se ha afirmado que el Parlamento moderno no atraviesa su mejor momento (52).

El estudio de las modificaciones nace de una dura crítica contra la gestión presupuestaria: «La insinceridad que consiente nuestro régimen presupuestario, el despilfarro y las locas y ruinosas empresas de los Gobiernos, y el desorden en la contabilidad, correlativos con la incultura, la apatía y la ignorancia de la Nación, han motivado y mantenido en la conducta de los Gobiernos españoles el afán de ocultar, por diversos medios, la verdadera cuantía de los gastos públicos, de aumentarlos á espaldas del Parlamento; acudiendo, después de haber obtenido la aprobación de aquél, al socorrido sistema de las ampliaciones, que permite la viciosa flexibilidad de los Presupuestos [...]» (p. 355).

En este sentido, preocupa al autor el aumento de los gastos iniciales presupuestados: «La verdad es que tales aumentos, dentro de un régimen constitucional, decretados por el Gobierno, aun mediante ciertos requisitos parlamentarios y administrativos, sin la intervención de las Cortes no pueden cohonestarse con razón alguna» (p. 357).

Se apunta a la falta de fijeza o determinación de los gastos como «el más cardinal de los defectos de nuestro Presupuesto», que incentiva la generalización de los créditos ampliables y de la emisión de Deuda flotante (p. 360). Por tanto, propone la supresión de todas las modificaciones de créditos, menos si se aprueban por ley, y la introducción de los créditos preventivos para gastos extraordinarios e imprevistos (p. 363). Estos créditos son créditos ampliables en

(52) Sobre las causas de la crisis del parlamentarismo y el paralelo refuerzo del Ejecutivo véase De Esteban Alonso, Jorge, «La situación del Parlamento en las sociedades industriales», *Revista de Estudios Políticos*, número 159-160, Madrid, 1968, pp. 86-101. Ya Sainz de Bujanda, Fernando, «Estado de Derecho y Hacienda Pública», *Revista de Administración Pública*, número 6, Madrid, 1951, p. 207, observaba que la pérdida de importancia de la discusión y examen en el parlamento de un presupuesto con «una fisonomía puramente económica y contable, de la que se desentienden los juristas», tendría como desenlace «el robustecimiento de las facultades de la Administración en el manejo de los caudales públicos; el resultado jurídico..., es la muerte del Estado de Derecho en una zona de vital importancia para la nación».

un número tasado de casos (guerra, epidemia, perturbación grave del orden público y rotura de cables submarinos) (p. 361).

Especial atención se dedica a los créditos ampliables. La razón de su oposición estriba en que es el Poder Legislativo el que debe aprobar los créditos, por un lado, y que el aumento de los gastos implica una mayor carga para el contribuyente, por otro, aunque al principio no se perciba por el recurso de la Deuda flotante, «con menosprecio del principio secular de que los impuestos deben ser previamente autorizados por la representación nacional» (p. 366).

Otras modificaciones no le repugnan, porque «pedir que se suprima todo crédito extraordinario, toda ampliación y toda transferencia de crédito, es hacer del Presupuesto una cosa tan intangible, tan inmovible, que no esté en relación con las necesidades de la Administración» (p. 373).

Ya no todas las modificaciones se financian por medio de la emisión de Deuda pública, pero las cauciones y reservas con que Pazos las encara no son desdeñables: si se abusa de las modificaciones, éstas hacen inviable la certeza sobre los gastos y menoscaban la aprobación del Parlamento (53).

Finalmente, a la obra se le puede achacar el defecto de omitir la valoración de la fase de ejecución del presupuesto, a excepción de lo ya dicho sobre las modificaciones, y el control de la ejecución. No obstante, sí se exponen los sistemas de contabilidad (pp. 141-151).

Por añadidura, en el capítulo final se reitera la necesaria centralidad del Parlamento (p. 507) y la importancia de una correcta ejecución, ajustada a las leyes de contabilidad, debido a que hay «tantos resquicios, tales aberturas, y encierran tan encubiertos eufemismos», que le es fácil al Gobierno alterarlos, aunque sea de forma legal (p. 509). Aquí entra en escena, por primera vez, el Tribunal de Cuentas, y, contra lo que pudiera pensarse, se señala que sus memorias eran muy severas y censuraban sin ambages la deficiente gestión de los ministerios (p. 510).

Son dignos de mención dos apuntes sobre las infracciones en materia de gestión económico-presupuestaria. El primero trata de la exigencia de responsabilidad por parte del Parlamento en caso de malversación o infracciones análogas («en nuestra Patria el único caso de responsabilidad ministerial que se ha exigido versó sobre un hecho de malversación de fondos») (p. 511).

El segundo versa sobre las dificultades del Tribunal Cuentas para sancionar, si así procediese, a los altos cargos de los que depende la gestión presupuestaria: «Resulta, pues, que no siendo estrechos ni mucho menos los moldes á que el Gobierno debe ajustarse [...] y poco eficaz la intervención de las Cortes, hay extralimitaciones, abusos é infracciones por parte de los funcio-

(53) Martínez Lago, Miguel Ángel, «El control...», pp. 134-135.

narios que administran la pública Hacienda; el supremo Tribunal de Cuentas tiene, sí, medios más o menos eficaces, para enmendar, subsanar é imponer ciertas correcciones á determinados funcionarios, pero no á los Directores de los distintos departamentos ni al Interventor general del Ministerio de Hacienda y mucho menos á los Ministros» (p. 513).

Cuestiona que el único medio del Tribunal de Cuentas para combatir esas infracciones sea la memoria anual que se publica en la Gaceta y que se envía al ministro correspondiente. Propone, pues, la imposición de multa pecuniaria, «pequeña acaso por su cuantía, pero importante por su resonancia en el país y el Parlamento» (*ibidem*).

IV. CONCLUSIONES

La primera y más obvia conclusión del presente trabajo es que la obra de Pazos es un ejemplo de regeneracionismo en materia presupuestaria. Es indudable su encaje en dicho movimiento, habida cuenta del momento de publicación, planteamientos e incluso por declaración propia. Sin embargo, dentro de la producción regeneracionista, que fue prolija, es un producto original. En la amplia corriente regeneracionista no se encuentran obras dedicadas exclusivamente a la reforma presupuestaria. Esta, por supuesto, se vincula a objetivos de mejora del funcionamiento del país que son los habituales del regeneracionismo.

En segundo lugar, muchos de los grandes asuntos que aborda el texto siguen siendo objeto de debate, como sucede con el equilibrio presupuestario, el derecho de enmienda de los parlamentarios y la utilización abusiva de las modificaciones de créditos. Los problemas presupuestarios de 1905 no eran tan distintos a los de 2025. La reforma que se propone es hondamente parlamentaria, en la medida en que es el Parlamento el centro de la política y el que ha de autorizar el presupuesto del Estado. Asimismo, es una reforma moderada en la que no se advierte ninguna medida radical.

Por último, aunque las técnicas de presupuestación se desarrollarían posteriormente, como consecuencia de las nuevas funciones que asumió el Estado social, puede tratarse la obra de Pazos como una suerte de antecedente, por cuanto, sin abandonar el estrecho marco del presupuesto de medios, realiza un profundo análisis de la institución y de su trascendencia práctica en una coyuntura política que invitaba al cambio, exponiendo sus deficiencias, al igual que ocurriría en la concepción de las técnicas mencionadas.

V. BIBLIOGRAFÍA

- ARANDA ÁLVAREZ, Elvirio, «Derecho constitucional económico: Estabilidad presupuestaria y derechos sociales», *Revista de Derecho Político*, número 100, Madrid, 2017.
- BRAVO MURILLO, Juan, *El pasado, el presente y el porvenir de la Hacienda Pública*, Madrid, Imprenta del Colegio de Sordo-mudos y de ciegos, 1865.
- CABELLO Y DE LA SOTA, Pedro, «Evolución del sistema registral español (de 1339 a 1961)», *Anales de la Universidad de Murcia*, vol. XIX, número 3, Murcia, 1961.
- CARR, Raymond, *España: De la Restauración a la democracia (1875-1980)*, Barcelona, Ariel, 2015.
- CHACÓN DELGADO, Pedro José, *Historia y nación: Costa y el regeneracionismo en el fin de siglo*, Santander, Editorial de la Universidad de Cantabria, 2013.
- COLMEIRO, Manuel, *Principios de economía política*, Madrid, Imprenta de Fermín Martínez García, 1873 (4ª edición).
- *Elementos del Derecho político y administrativo de España*, Madrid, Librería de los Sucesores de Escribano, 1881 (6ª edición).
- COMÍN COMÍN, Francisco, «La obra de Raimundo Fernández Villaverde en Hacienda», en VV.AA., *La Hacienda desde sus ministros. Del 98 a la guerra civil*, Zaragoza, Prensas Universitarias de Zaragoza, 2000.
- «Raimundo Fernández Villaverde: Un ministro de Hacienda ejemplar», *Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, número 79, Madrid, 2002.
- CORRAL DUEÑAS, Francisco, «La aportación registral al agrarismo», *Revista crítica de Derecho Inmobiliario*, número 675 bis, Madrid, 2003.
- DE ESTEBAN ALONSO, Jorge, «La situación del Parlamento en las sociedades industriales», *Revista de Estudios Políticos*, número 159-160, Madrid, 1968.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Eusebio, *Introducción al Derecho Presupuestario*, Madrid, Editorial de Derecho Financiero, 1973.
- GARCÍA VILLAREJO, Avellino, y SALINAS SÁNCHEZ, Javier, *Manual de Hacienda Pública general y de España*, Madrid, Tecnos, 1997.
- HERRERO SUAZO, Santiago, y QUEROL BELLIDO, Vicente, *Técnicas presupuestarias en la Administración Pública*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1984.
- LABAND, Paul, *Derecho Presupuestario*, Madrid, Tecnos, 2012.
- MARTÍN, Luis. P., «Experiencias y prácticas políticas en la crisis de la Restauración (1909-1923)», *Historia Contemporánea*, número 47, Bilbao, 2013.

- MARTÍNEZ CUADRADO, Miguel, *La burguesía conservadora (1874-1931)*, Madrid, Alianza Universidad, 1976 (3ª edición).
- MARTÍNEZ LAGO, Miguel Ángel, «El control parlamentario sobre el presupuesto público», *Presupuesto y gasto público*, número 48, Madrid, 2007.
- MARTÍNEZ LAGUNA, Félix Daniel, «La reforma del artículo 135 de la Constitución Española: Efectos y consecuencias jurídicas de la reforma», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, número 24, Madrid, 2011.
- MARTNER, Gonzalo, *Planificación y presupuesto por programas*, México D.F., Siglo XXI Editores, 1978 (10ª edición).
- MARTEORELL LINARES, Miguel Ángel, y DEL REY REGUILLO, Fernando, «El parlamentarismo liberal y sus impugnadores», *Ayer*, número 63, Madrid, 2003.
- NÚÑEZ, Diego, «Anotaciones a un artículo inédito de Ramón y Cajal», *Revista de Hispanismo Filosófico*, número 10, Madrid, 2005.
- OLIVÁN, Alejandro, *Manual de economía política*, Madrid, Imprenta de Anoz, 1870.
- ORTIZ Y ARCE, David, «Reformas que convendría introducir en la formación de los Presupuestos del Estado y en su discusión y aprobación por las Cortes», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, número 109, Madrid, 1906.
- PAN-MONTOJO, Juan, «La deuda pública entre 1899 y 1936: de Villaverde a Ramos», en Álvarez Nogal, Carlos, y Comín Comín, Francisco (eds.), *Historia de la deuda pública en España (siglos XVI-XXI)*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, 2015.
- PASCUAL GARCÍA, José, *Régimen jurídico del gasto público: Presupuestación, ejecución y control*, Madrid, Boletín Oficial del Estado, 2014 (6ª edición).
- PAZOS GARCÍA, Diego, *Reformas que convendría introducir en la formación de los Presupuestos del Estado y en su discusión y aprobación por las Cortes*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Jaime Ratés, 1905.
- PRO, Juan, *La construcción del Estado en España*, Madrid, Alianza Editorial, 2019.
- ROCA BAREA, María Elvira, *Imperiofobia y leyenda negra: Roma, Rusia, Estados Unidos y el Imperio español*, Madrid, Ediciones Siruela, 2016.
- RODRÍGUEZ BEREJIO, Álvaro, *El Presupuesto del Estado*, Madrid, Tecnos, 1970.
- «Jurisprudencia constitucional y Derecho Presupuestario. Cuestiones resueltas y temas pendientes», *Revista Española de Derecho Constitucional*, número 44, Madrid, 1995.
- RUIZ MANJÓN, Octavio, «Sistema de partidos y crisis de la Restauración», *Historia Contemporánea*, número 17, Bilbao, 1998.

- SAINZ DE BUJANDA, Fernando, «Estado de Derecho y Hacienda Pública», *Revista de Administración Pública*, número 6, Madrid, 1951.
- TORTELLA, Gabriel, y NÚÑEZ, Clara Eugenia, *El desarrollo de la España contemporánea. Historia económica de los siglos XIX y XX*, Madrid, Alianza Editorial, 2011 (3ª edición).
- TUÑÓN DE LARA, Manuel, *España: la quiebra de 1898*, Madrid, Sarpe, 1986.