

segun bases arbitrarias, porque no debe quedar á merced de un Ayuntamiento ó Diputacion alterar el sistema de imposicion consagrado en una ley, ni cegar los manantiales de riqueza que el Gobierno dejó abiertos.

1687.—Mas si conviene que la administracion superior ejerza este derecho de inspeccion y vigilancia en cuanto á repartimientos y arbitrios, tambien importa que el poder legislativo señale ciertos límites á su autoridad, para que el uso legitimo no degeneren en abuso. En vano será poner coto al Gobierno en punto á contribuciones generales, si le dejan expedita su accion con respecto á los impuestos locales, porque de ambas maneras faltan las necesarias garantías á la propiedad. La ley debe, pues, fijar el máximo de la cantidad con que puede ser recargado cada pueblo ó provincia para gastos de interés comun.

1688.—A falta de ley, el Gobierno se trazó á sí mismo los siguientes confines:

I. Todo recargo á la contribucion territorial con destino á cubrir el déficit de un presupuesto municipal no puede exceder de la cuarta parte del cupo de cada pueblo; y si se aplica á gastos provinciales, es su limite la décima parte de los cupos totales de la provincia, ó sea el diez por ciento del respectivo á cada pueblo (1).

II. Cuando el recargo hubiere de hacerse en la contribucion industrial y de comercio, tampoco debe la cantidad adicional exceder de la cuarta parte del importe de la matricula de cada pueblo, ni de la décima en cuanto á las provincias (2).

III. El máximo de recargo en las especies de consumo comprendidas en la tarifa, no puede exceder de una cantidad igual al derecho correspondiente al tesoro público, si se aplica su producto á los gastos municipales; y si á los provinciales, se tomarán en cuenta los arbitrios existentes, á fin de no conce-

(1) Instruccion cit. art. 4, y real decreto de 23 de mayo de 1845, artículo 9.

(2) Instruccion citada art. 5.

der mas que la diferencia hasta el limite que autoriza la ley (1):

Tales son las bases de nuestro sistema tributario; los por menores relativos al repartimiento y cobranza de las contribuciones nos alejarían demasiado de nuestro intento, el cual se reduce á exponer las cargas reales ó los gravámenes constituidos por la ley en favor de la administracion sobre las cosas.

CAPITULO II.

De la administracion de la Hacienda pública.

- | | |
|---|--|
| 1689.—Hacienda pública. | 1698.—Pago de las deudas contra el estado. |
| 1690.—Intervencion del Gobierno. | 1699.—Venta y administracion de bienes nacionales y otras fincas. |
| 1691.—Reglas de su administracion. | 1700.—Procedimientos para el reintegro de los créditos á favor de la hacienda. |
| 1692.— <i>Unidad y sencillez.</i> | 1701.—Responsabilidad de los primeros y segundos contribuyentes. |
| 1693.— <i>Igualdad proporcional.</i> | 1702.—Privilegios de la hacienda en concurso de acreedores. |
| 1694.— <i>Cobranza fácil y económica.</i> | |
| 1695.— <i>Estados de ingresos y gastos.</i> | |
| 1696.—Facultades de la administracion de las rentas públicas. | |
| 1697.—Procedimientos contra los deudores á la Hacienda. | |

1689.—Constituyen nuestra Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos pertenecientes al estado, cuyos rendimientos forman el haber del tesoro y se aplican al pago de sus obligaciones (2).

1690.—Al Gobierno, como gerente de la fortuna nacional, pertenece administrar la Hacienda pública, percibiendo los ingresos y ordenando los gastos segun la Constitucion y las leyes de presupuestos bajo la responsabilidad de los ministros; pero no puede enagenar, ni hipotecar los derechos de la Hacienda pública, ni someter á juicio de árbitros las contiendas que sobre ellos se susciten sino en virtud de una ley (3), por-

(1) Ibid. art. 6, y real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 7.

(2) Ley de 20 de febrero de 1850, art. 4.

(3) Ibid. art. 5.

que estos actos son mas que de simple gestion, y pueden comprometer de una manera grave y permanente los intereses del estado.

1691.—La fortuna de los pueblos, ha dicho un famoso hacendista, se gobierna conforme á los mismos principios que la de los particulares, y el espíritu de orden es por tanto la primera necesidad de su administracion.

Para que esta sea ordenada y perfecta debe subordinarse á las siguientes reglas:

- I. Unidad y sencillez.
- II. Distribucion equitativa de las cargas públicas.
- III. Percepcion fácil, cómoda y económica de las rentas.
- IV. Estados de la administracion claros y sencillos, para que al primer golpe de vista pueda formarse cabal idea de la situacion de la Hacienda.

1692.—La unidad se establece separando las partes heterogéneas y reuniéndolas despues para formar un todo homogéneo, es decir, clasificando las rentas, acercando las semejantes y reduciéndolas á sistema. Por medio de la unidad se llega á la sencillez que consiste en descartar la administracion de la Hacienda pública de cuanto fuere extraño á este servicio, y atraerse todo lo perteneciente.

Segun esta regla:

I. La recaudacion del haber del tesoro hállase á cargo del ministerio de Hacienda y se verifica por agentes del mismo responsables, sujetos á rendicion de cuentas y á prestar fianzas cuando lo exija la seguridad de los fondos al tenor de los reglamentos.

II. Aunque la administracion de las rentas, impuestos ó derechos que en el dia están á cargo de otros ministerios por corresponder á servicios especiales, continúe bajo su direccion, los agentes destinados á su cobranza dependen inmediatamente del de Hacienda en punto á la entrega y aplicacion de fondos y á la rendicion de cuentas.

III. La suma de los caudales públicos, incluso los rein-

tegros de pagos indebidos y el producto en venta de los efectos que se enajenen por inútiles, ó innecesarios en todos los ramos del servicio del estado, se reunen en el tesoro ó sus dependencias, ingresando en sus arcas material ó virtualmente. Quedaron, pues, suprimidas las depositarias y pagadurias especiales y acordóse la centralizacion absoluta de todos los fondos del tesoro público, porque en realidad no hay en cada estado sino un presupuesto, una cuenta, y en fin una caja, siendo las particulares oficinas subalternas (1).

1693.—La igualdad proporcional del impuesto es la condicion mas necesaria de orden y economía, porque sin ella no hay verdad en Hacienda, ni justicia en el repartimiento de las cargas entre los contribuyentes. Esta justa proporcion se obtiene reuniendo el Gobierno gran copia de datos y noticias estadísticas, asentando las contribuciones en bases ciertas, adoptando una série de providencias relativas á determinar las cuotas individuales y deshaciendo los errores ó agravios cometidos en estas operaciones. Tambien conduce á desviar al Gobierno de este grande escollo de la administracion el prohibir se concedan exenciones, rebajas ni perdones de impuestos ó derechos de la Hacienda pública sino en los casos y en la forma prescrita por las leyes (2).

1694.—La facilidad, comodidad y economía de la cobranza son prendas seguras de la exactitud del servicio y una muestra clara del respeto que el Gobierno profesa á la propiedad particular, no imponiéndole otros gravámenes que los necesarios para la salud y comodidad del estado. Por esta causa se prohíbe el arrendamiento de las rentas públicas fuera de los casos en que se halle expresamente autorizado por las leyes de su creacion ó por otra especial (3). El sistema de los arriendos adolece de gravísimos inconvenientes, porque es la cobranza

(1) Ley citada, arts. 2 y 3 y real decreto de 10 de mayo de 1831 é instrucciones de 20, 23 y 26 de junio del mismo año.

(2) Ley de 20 de febrero, art. 4.

(3) Ibid. art. 6.

mas cara de todas, la mas dura y ocasionada al de abuso, mengua la dignidad del Gobierno y le somete á la vergonzosa tutela de los hombres de negocios ó aristocr cia del dinero.

1695.— Los estados de la Hacienda se logran redactando con precision y claridad los presupuestos de ingresos y gastos, y presentando á las Cortes cada año las cuentas del anterior.

1696.— Corresponde á la administracion :

1697.— I. Proceder contra los deudores de la Hacienda pública hasta conseguir la cobranza de los créditos liquidados á su favor, cuyos procedimientos son puramente administrativos, sin que puedan pasar á contenciosos, mientras no se realice el pago ó la consignacion de lo liquido en las cajas del tesoro.

1698.— II. Acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites señalados por las leyes de presupuestos, y segun las reglas establecidas para satisfacer las obligaciones del estado. De donde resulta :

i. Que ningun tribunal puede despachar mandamiento de ejecucion, ni dictar providencias de embargo contra las rentas ó caudales públicos, porque solamente son exigibles del estado las obligaciones comprendidas en la ley anual de presupuestos ó reconocidas por leyes especiales.

ii. Que los competentes para conocer de las reclamaciones de créditos á cargo de la Hacienda pública y en favor de particulares, dictan sus fallos declaratorios del derecho de las partes, y pueden mandar que se cumplan cuando hubieren causado ejecutoria; pero este cumplimiento pertenece exclusivamente al Gobierno.

Ninguna reclamacion contra el estado á titulo de daños y perjuicios ó á titulo de equidad es admitida gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funde el reclamante, quedando á este el recurso que corresponde por la vía contencioso-administrativa, el cual tambien prescribe por el transcurso de dos años á contar de la misma fecha.

Todo crédito cuyo reconocimiento y liquidacion no se haya solicitado con la presentacion de sus documentos justificativos dentro de los cinco años siguientes á la conclusion del servicio de que proceda, queda prescrito. Esta disposicion no es aplicable á aquellos cuyo reconocimiento y liquidacion hubieren dejado de verificarse por causas extrañas á la voluntad de los interesados, siempre que estos justifiquen haber deducido en tiempo oportuno sus reclamaciones y los documentos que las comprueban.

1699.— III. Tambien son actos administrativos la venta y administracion de bienes nacionales y fincas del estado, debiendo ventilarse las contiendas que sobre incidencias de subastas ó arrendamientos de bienes nacionales ocurrieren, ante los Consejos provinciales con apelacion al Consejo Real, si no hubiesen podido terminarse, mediante avenencia, por la vía gubernativa.

Las cuestiones de dominio ó propiedad, cuando llegan al estado de contenciosas, pasan á los tribunales de justicia competentes.

1700.— IV. Pertenecen al mismo orden los procedimientos para el reintegro de la Hacienda pública en los casos de alcances, malversacion de fondos ó desfalcos, cualquiera que sea su naturaleza, y se siguen por la vía de apremio mientras solo se dirijan contra los empleados alcanzados ó sus bienes y contra los fiadores ó personas responsables, ya por causa de obligaciones contraidas en las fianzas, ya por su intervencion oficial en las diligencias y aprobacion de estas, y ya por razon de actos administrativos que hubieren ejercido como funcionarios públicos. Mas si contra estos procedimientos se opusieren demandas por terceras personas á quienes ninguna responsabilidad liga con la Hacienda pública en virtud de obligacion ó gestion propia ó transmitida, el incidente se ventila por trámites de justicia ante los tribunales competentes.

1701.— En este procedimiento por apremio se aplican por su orden al reintegro de la Hacienda pública :

- I. La fianza prestada por el empleado responsable.
- II. Los bienes muebles é inmuebles de su pertenencia.
- III. Los que poseyeren los testigos de abono y los funcionarios aprobantes de la fianza, no persiguiendo á estos mientras no se hayan agotado los medios de reintegro contra aquellos.
- IV. Si aun así quedare por cubrir el alcance en todo ó en parte, se dirige el apremio contra los jueces ó empleados á quienes debe exigirse la responsabilidad subsidiaria.

1702.—Tiene la Hacienda pública derecho de prelación por sus créditos liquidados en concurrencia con otros acreedores, sin otras excepciones que las siguientes:

- I. Los acreedores que lo sean por título de dominio ó de hipoteca especial con relacion á las fincas comprendidas en la fianza que prestó el deudor á favor de la Hacienda, siempre que aquel título no haya caducado legítimamente, y sea su fecha anterior al otorgamiento de la fianza.
- II. Los que tengan la misma acción de dominio ó de hipoteca especial sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza, si el título de aquella acción estuviere vigente; pero quedando á salvo el derecho de la Hacienda contra toda enajenación ó hipoteca de los bienes del deudor, resultando ó pudiendo probarse haber sido simulados, ó haberse hecho en fraude de las acciones del fisco.

III. Las mujeres por su dote entregada y revestida con todas las solemnidades prescritas por el derecho común, excluyéndose la dote simplemente confesada, cualquiera que sea la fecha de su otorgamiento (1).

(1) Ley de 20 de febrero, arts. 4-18.

CAPITULO III.

De la contabilidad.

- | | |
|--|-----------------------|
| 1703.—Gastos públicos: su clasificación. | da pública. |
| 1704.—Gastos generales. | 1706.—Contabilidad. |
| 1705.—Condiciones de toda buena administración de la hacienda. | 1707.—Llegislativa. |
| | 1708.—Administrativa. |
| | 1709.—Judicial. |

1703.—Todo gasto público supone una necesidad del estado á cuya satisfacción se aplica una porción mayor ó menor de sus rentas. Estas necesidades, y por tanto los gastos á ellas relativos, divídense en *generales* y *particulares*, *ordinarios* y *extraordinarios*, *necesarios* y *fortuitos* ó *imprevistos*.

1704.—De las divisiones dichas la mas importante á nuestro objeto es la primera, y así será la única que expliquemos. Necesidades y gastos generales son los concernientes á toda la nación, y particulares ó locales los relativos á una parte, por ejemplo, á una provincia ó pueblo.

1705.—No es posible que haya buena administración sin conocer las necesidades del estado, los recursos del tesoro y el medio de aplicarlos con verdad y con eficacia. Cuanto mas extensa y complicada fuere la administración, tanto mas há menester introducir la justicia, el orden y la economía en la Hacienda pública.

La justicia, para que cada cual sea retribuido segun su capacidad y sus servicios: el orden, porque la cuenta y razon de los ingresos disminuye los gastos y evita las dilapidaciones, y la economía, principio fundamental de todo gasto público; no esa economía estéril y parcial que se aplica al estado por vía de amputación, sino un sistema de equilibrio entre los ingresos y los gastos y de estos entre si, en el cual triunfe la ciencia del empirismo y sobre la fuerza prevalezca la razon.

La verdadera economía no consiste en rebajar á ciegas los gastos y mantener la desigualdad en el repartimiento de las cargas, ni en suprimir lo necesario y conservar lo superfluo;