

SECCIÓN SEGUNDA
ADMINISTRACIÓN DE LA HACIENDA

CAPILLA ALFONCINA

IMPRESION EN LA OFICINA DE LA BIBLIOTECA NACIONAL DE MADRID

CAPITULO PRIMERO

RÉGIMEN ECONÓMICO DEL ESTADO

§ 1.º.—*Ideas generales sobre la economía del Estado.*

1.—El Estado, persona sustantiva, con su propio sistema de necesidades, tiene, como el individuo, como la familia, como toda sociedad constituida, vida económica, en razón del carácter de los medios que la satisfacción de aquéllas exige. Considerada la constitución política desde el punto de vista de su administración, el régimen de los servicios que la realización de los fines, mediante las instituciones, impone, se traduce en relaciones económicas, que, en orgánica composición con las relaciones económicas que el Estado mantiene en todas las direcciones de su actividad, forman la *Economía política*, de la que es una parte la *Hacienda del Estado* (1).

(1) *Bibliografía*: Wagner, *Finanzwissenschaft*, tres volúmenes, 1878-1887; L. Stein, *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, 1885-86; *Hand. cit.*, tomo I; Sax, *Grundlegung der Theoretischen Staatswirthschaft*, 1887; Menger, *Grundsätze der Volkswirthschaftslehre*, 1871; Geffeken, *Essenza compi-*

2.—No creo necesario detenerme á explicar el concepto de lo económico en el Estado. Tiene éste la *economía* como un deber característico esencial. En efecto, si el Estado *ha de vivir*, lo ha de hacer poniéndose en relación de actividad—porque así lo *permite y exige* su condición de ser de finalidad—con la naturaleza, para obtener de ella los usos y aprovechamientos de que ésta es susceptible, y atender á la satisfacción de sus necesidades: esta relación es la económica, que por darse en un sér racional y por exigencias *jurídicas* del mismo, se desarrolla según dirección adecuada, constituyendo el *orden económico de la persona*; en nuestro caso, el orden *económico-político*.

3.—La índole especial de la personalidad del Estado—como Estado *nacional*, ó en general *político*—hace que su economía revista caracteres particulares: por de contado, es una economía colectiva, social; pero además es una economía, según la expresión de Geffeken, *unitaria*, que tiende á constituirse según criterios de ordenación común, y sin límites predeterminados en la extensión cualitativa de la finalidad. No debe olvidarse que se trata del Estado de *las sociedades totales*, y que, por tanto, la acción económica de éstas puede abarcar, con intensidad muy varia, la vida social contenida en su círculo geográfico.

ti e storia della Scienza delle Finanze (en el *Manual* cit. de Schömberg, edic. ital.); Leroy-Beaulieu, *Traité de la Science des Finances*, 1883; Dict. de Say, art. *Fortune de l'Etat*, por L. Say; Cossa, *Primi elementi di Scienza delle Finanze*, 1887; Marzano, *Compendio di scienza delle Finanze*, 1886; Morpurgo, *Le Finanze*; Rica Salerno, *Scienza delle Finanze*, 1890; Piernas, *Tratado de Hacienda pública y examen de la española*, cuarta edición.

4.—Considerada la economía del Estado en la plenitud de su relación, abarca manifestaciones que no podemos estudiar aquí, porque trascienden de nuestro objeto. El orden económico, contenido de la Economía *política* propiamente dicha (1), comprende, en efecto, la relación total del Estado como Estado territorial, con la naturaleza para el fin de la economía. Su esfera es amplísima. El régimen financiero, contenido de la Hacienda del Estado, comprende la determinación de sus adquisiciones de medios, y el empleo de éstos por el *Gobierno*. La esfera de la Hacienda es más reducida que la de la Economía.

5.—Y cuenta que aún no es ese el objeto que nos interesa inmediatamente. El conocimiento de los medios que, tomados de la riqueza social, se aplican á los servicios económicos del Estado, es obra de la Hacienda, siendo su problema capital «señalar los medios por los cuales, dada una cierta riqueza (social), pueden satisfacerse, del mejor modo posible, ciertas necesidades del Estado (2).» Ahora bien: nuestro objeto circunscríbese á ver cómo obra la actividad administrativa en el manejo de esos medios y en su aplicación circunstancial á las funciones del Gobierno. Tratamos, en suma, de la *Administración de la Hacienda*.

6.—Atendiendo al significado general de la Administración, la de la Hacienda consiste en la dirección reflexiva é inteligente de los intereses económicos, que forman el patrimonio propio del Estado, según sus necesidades de go-

(1) La distinción entre Economía—como relativa á la economía en general—y Economía *política*—la del Estado como sujeto de propiedades económicas,—es del Sr. Buylla, y me parece evidente.

(2) Marzano, ob. cit., pág. 9.

bierno. Pero como esta gestión supone el manejo inteligente de los medios económicos dados los fines, de ahí que la Administración de la Hacienda entrañe de un lado el conocimiento de las necesidades del Estado, y de otro el de las *fuerzas económicas*, con que cuenta ó puede contar, según las indicaciones financieras, y según las indicaciones sociales de la situación del pueblo.

7.—Las necesidades económicas del Estado en el respecto *financiero* y para el desarrollo de la *actividad administrativa*, se traducen en *gastos*, esto es, se representan en el esfuerzo que el Estado debe hacer para satisfacerlas. Por eso una Administración de la Hacienda no se concibe sin el conocimiento de las necesidades del Estado que implican gasto, pues sólo de este modo puede la Administración responder al imperativo del derecho, que exige que sólo se hagan, como dice Geffeken, los gastos *que son un interés de la comunidad*, y para los cuales se pueden reunir *los medios necesarios*, sin traspasar los límites del poder contributivo de los ciudadanos. Además, la Administración no puede dar un paso sin el conocimiento de los *medios económicos*, que á sus manos llegan en el concepto de *ingresos*. La Administración concretamente se reduce á la gestión, según derecho, de los ingresos del Estado, para su adecuada aplicación á los *gastos* que impone su marcha normal ó anormal.

8.—Por todo lo expuesto, y teniendo en cuenta: 1.º, que la Administración de la Hacienda, como actividad, es *jurídica*; 2.º, que se trata de la Administración de Estado nacional, constituido interiormente por Provincias y Municipios; 3.º, que la Administración financiera tiene un tecnicismo adecuado y un desarrollo constitucional propio, la exposición del régimen administrativo de la Hacienda

implica: a) una teoría del sistema de los *gastos*; b) el desarrollo de la acción administrativa, según la ley del Estado, habida cuenta la *organización del servicio*, su preparación y práctica efectiva mediante la *contabilidad*, la *aprobación definitiva* de la gestión y el procedimiento defensivo de los intereses de la Hacienda.

§ 2.º—*Teoría de los gastos del Estado.*

1.—«Los gastos públicos (1), dice Rica Salerno, consisten en el uso efectivo y diverso que las entidades colectivas hacen de una parte de la riqueza nacional (2).» El gasto público en el Estado expresa, el esfuerzo económico que, mediante la Administración, aquél pide á la sociedad para *servirle* en el cumplimiento de sus funciones. Dada la forma actual de las relaciones financieras, los gastos del Estado se aprecian, por lo común, en dinero. Así Geffeken define los gastos públicos como las «necesidades de la comunidad, expresadas en dinero.» No quiere esto decir que el Estado no satisfaga muchas de sus necesidades en especies; pero es lo cierto, que al caer bajo la acción de la Administración financiera, «los gastos, ya sea para retribuir servicios personales, ya para adquirir bienes, ya, en fin, para pagar intereses ó extinguir deudas, se traducen en dinero.» Es esto una consecuencia natural: 1.º, de la sustantividad alcanzada por la hacienda del Estado; 2.º, del carácter técnico y específico de los servicios jurídicos y sociales de éste; 3.º, de su índole representativa, por virtud de la que el Estado obra mediante los individuos sometido á las leyes generales del comercio social, hoy de concurrencia; y 4.º, de la transformación del régimen económico de la *permuta* en el régimen *monetario*.

(1) *Bibliografía*: obras citadas en el párrafo anterior; Geffeken, *Le spese di stati pubblici*, en el *Man. cit.* de Schomburg, tomo III.

(2) *Ob. cit.*, pág. 85.

2.—La Administración, decíamos, no determina los gastos públicos; pero tiene que darse cuenta del sistema de las necesidades: 1.º, para acomodar á ellos el régimen administrativo; 2.º, para realizar las operaciones financieras, á fin de obtener el *dinero* que representa el esfuerzo económico que el Estado pide á la sociedad. De ahí la necesidad de determinar, en toda Administración, la esfera propia de su competencia y las direcciones de su acción; todo lo cual exige una clasificación de los gastos públicos.

3.—Pero una clasificación de los gastos públicos es operación difícil, porque depende de la amplitud del Estado, de su forma política (unitaria ó federal) y del carácter mismo de las necesidades, que pueden ser permanentes ó no, normales ó extraordinarias, etc.

4.—Desde luego cabe distinguir, como hace Geffeken, los gastos públicos desde un punto de vista general, atendiendo á la categoría y forma del Estado: así hay gastos del Estado de Estados (federales), cuando se trate de un Estado como Alemania, ó bien gastos internacionales que no encarnan aún en un Estado constituido, gastos de los Estados nacionales y gastos de las entidades locales. Pero supuesta la Administración de una entidad política definida, es preciso determinar la calidad de los gastos, lo cual puede hacerse, atendiendo á las diversas condiciones del gasto ó á la aplicación técnica del medio económico, según la necesidad que satisface.

5.—Para que el lector pueda formar idea de la importancia administrativa de los gastos públicos y de las más importantes clasificaciones formuladas, voy á exponer algunas de éstas, para luego determinar cómo, dado mi plan, debe orientarse la acción administrativa de la Hacienda.

Las clasificaciones que conceptúo más interesantes, son, entre otras, las de Wagner, Rica Salerno y Adolfo Builla. La de Wagner fija los gastos en atención á la aplicación de los medios económicos á las necesidades del Estado (número 1). Las de los otros dos economistas tienen otra amplitud: la más compleja y más completa es la del Sr. Builla (núm. 3); la que más coincide con nuestra sistematización de los servicios administrativos es la del Sr. Rica Salerno (núm. 2).

Núm. 1.—Wagner.

GASTOS DEL ESTADO.	Tocantes á la suprema	Poderes supremos del Estado.
	Dirección central de-	Representación popular.
	terminada por la)	Cuerpos Supremos del Estado.—Consejo de Estado.— Consejo de Ministros.—Ministerio de Estado.
	Constitución.,	Justicia (civil y penal), administración carcelaria.
Relativos al derecho y	Policía (seguridad pública).	
á la fuerza	Representación diplomática y consular. Fuerzas militares de tierra y mar.	
	Administración in-	Estadística. Sanidad. Beneficencia.
	Administración eco-	Protección de la
Relativos á la actua-	nómica	industria pri- vada. Medios de circulación y de cambio. .
ción del fin de civili-		Correos y Telé- grafos. Pesas y medi- das. Monedas. Seguros.
zación y bienestar. .		Museos, bibliotecas, colecciones artísticas. Música, instrucción, educación, religión.
	Administración finan-	Presupuestos, Dirección central, Cajas, Inspección.
	ciera	Impuestos. Empréstitos.

CAPILLA ALFONSO

Núm. II.—Rica Salerno (1).

I.—Gastos según sus resultados.....	{	Productivos.
	{	Improductivos.
	{	1.º Relativos á los fines de derecho, seguridad ó potencia.....
	{	Justicia civil ó criminal, cárceles, policía. Ejército y Marina. Buques, fortalezas. Embajadas. Legaciones. Consulados. Tutela administrativa.
	{	2.º Relativos á la prosperidad ó cultura.....
	{	Administración interior.....
	{	Sanidad. Beneficencia. Estadística, etc. Escuelas. Bibliotecas. Museos, etc. Obras. Industrias. Comercio, etc. Jefe del Estado. Representación nacional.
	{	3.º Comunes ó relativos á todos los fines.....
	{	Por la Constitución. Administración financiera y Deuda pública.

(1) Ob. cit., páginas 35 y 92.

Núm. III.—Builla.—GASTOS DEL ESTADO.

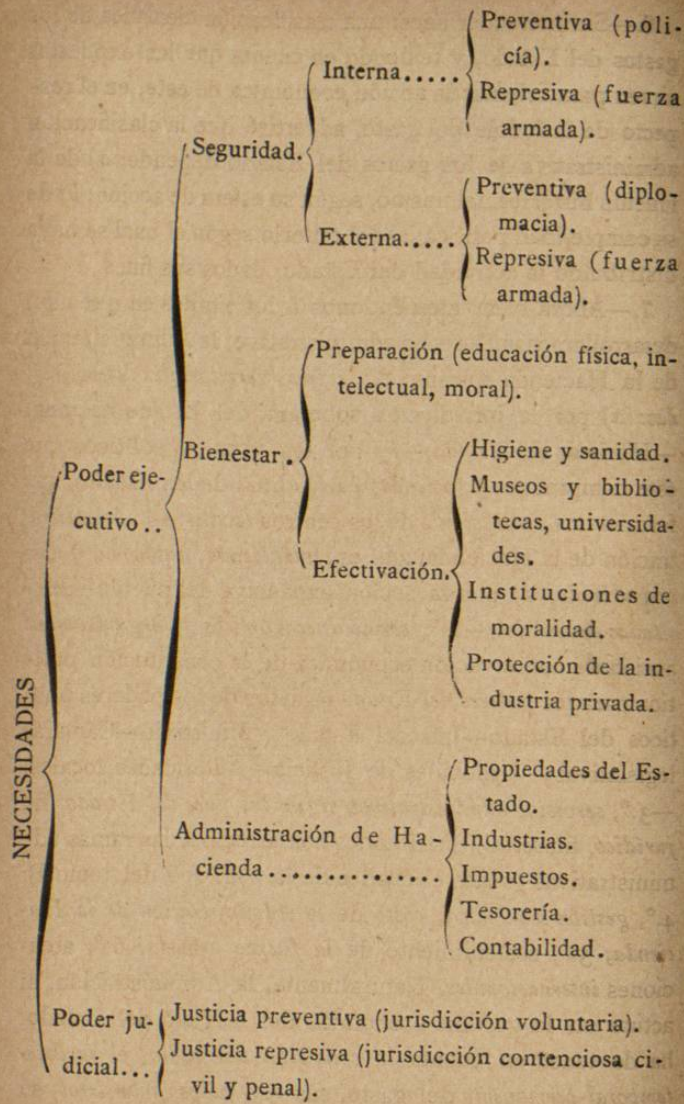
a).—Desde el punto de vista financiero.

Condición del medio..	{	En especie.
	{	En dinero ó sus equivalentes.
	{	Del material.
	{	Del personal.
Tiempo y efectos económicos.....	{	Ordinarios.
	{	Extraordinarios.
Resultados financieros.	{	De ejercicio.
	{	De gobierno.

Importancia y extensión del Estado.....	{	Confederaciones.
	{	Estados superiores al central... Federaciones.
	{	Uniones innominadas.
	{	Estado central.
	{	Estados subordinados.....
	{	Municipios.
	{	Provincias.
	{	Colonias.

b).—Desde el punto de vista político.

NECESIDADES	{	Poder ar-	{	Jefe del Estado.
		mónico.	{	Presidencia del Consejo.
Poder legislativo.	{	Poder legislativo.	{	Senado.
			{	Congreso.



6.—Sin pretender hacer una clasificación científica de los gastos del Estado, y teniendo en cuenta que las expuestas sirven para orientar la acción económica de éste, en el respecto de la índole del gasto, advertiré que la clasificación administrativa de los gastos del Estado depende: *a)* de la función histórica del mismo, según su esfera de acción; *b)* de su complejidad política; *c)* del criterio según el cual se haya distribuido la actividad del Estado, dados sus fines.

7.—Ahora bien: ateniéndonos á los límites en que aquí desarrollamos el Derecho administrativo, la Administración de la Hacienda entraña: 1.º, *esferas territoriales determinadas*: *a)* por la jurisdicción soberana del Estado nacional—*Hacienda del Estado*;—*b)* por los círculos políticos que éste comprende—*Haciendas particulares* de los Estados que forman una *federación* ó de los centros *locales*;—la Administración de la Hacienda aquí es *centralizada*, *autónoma* ó *descentralizada*; *d)* por la acción expansiva del pueblo—*Haciendas coloniales*;—2.º, *servicios económicos de organización*: acción de conservación económica de la constitución política para los *poderes del Estado*—gastos de los poderes políticos del Estado—Jefe del Estado—Ministerio—Cámaras legislativas—Tribunales de Justicia—Autoridades locales;—3.º, *servicios administrativos según los fines del Estado*: fin *jurídico*, fin *social*, distribuidos con arreglo á las ramas administrativas (véase el cuadro de la pág. 206 del tomo I); 4.º, *gestión económica*: coste de la *Administración de la Hacienda*; 5.º, sostenimiento de la *fuerza armada*; 6.º, atenciones *internacionales*. Naturalmente, la Administración, al actuar en la gestión económica del servicio del Estado, ha de tener en cuenta la *condición del medio*, el *carácter temporal-permanente* del gasto, sus *resultados financieros*, su

valor económico reproductivo ó no reproductivo, etc., etc.

8.—Conviene notar que estas clasificaciones sistemáticas de los gastos públicos no coinciden con la distribución histórica que los Estados suelen adoptar, en virtud de su estructura territorial y política, y según las exigencias del régimen ministerial y local. Obra circunstancial y empírica la ordenación de los servicios, en las naciones modernas, la distribución del gasto es de la misma condición. Por de pronto, la determinación específica de los gastos se hace según la disposición constitucional de la necesidad como servicio administrativo: corresponde la iniciativa de dicha determinación al Poder ejecutivo, el cual, como es natural, acomoda tal determinación á la disposición actual de los servicios mismos; la aprobación de los gastos es obra de la representación popular, que no ha de cambiar la disposición de los mismos, sin que haya cambiado la estructura orgánica de las necesidades.

9.—El documento legal en que consta la clasificación de las necesidades del Estado, es el presupuesto ó cómputo anticipado de los gastos y los ingresos, de que más adelante hablaremos. En el presupuesto, necesario siempre para la vida económica ordenada de los Estados, se señala el fin ó necesidad á que ha de atenderse por la Administración económica, fijándose el límite del esfuerzo que se calcula para satisfacerlo, siendo obra de la Administración verificar las operaciones necesarias al efecto. Prescindiendo de los presupuestos extraordinarios, el presupuesto que determina y orienta de un modo normal la Administración económica, es el ordinario, en que se consignan las necesidades permanentes del Gobierno, según la distribución de servicios en el régimen ministerial. He aquí el cuadro de clasificación de gastos, con la indicación del coste respectivo, tal cual resulta del presupuesto nacional español

(1896-97). Hállase dividido en dos partes. Señalamos el gasto en millones de pesetas.

PARTE I.—OBLIGACIONES GENERALES DEL ESTADO.

- Sección 1.^a—Casa Real, 9.
 Sección 2.^a—Cuerpos Colegisladores, 1.
 Sección 3.^a—Deuda pública, 338.
 Sección 4.^a—Cargas de justicia, 1.
 Sección 5.^a—Clases pasivas, 56.

PARTE II.—OBLIGACIONES DE LOS DEPARTAMENTOS MINISTERIALES.

- Sección 1.^a—Presidencia del Consejo de Ministros, no llega á un millón.
 Sección 2.^a—Ministerio de Estado, 4.
 Sección 3.^a—Ministerio de Gracia y Justicia (Tribunales, Penales, Clero, Registros), 40.
 Sección 4.^a—Ministerio de la Guerra, 140.
 Sección 5.^a—Ministerio de Marina, 23.
 Sección 6.^a—Ministerio de la Gobernación (Administración local, Seguridad, Beneficencia, Sanidad, Correos y Telégrafos), 27.
 Sección 7.^a—Ministerio de Fomento (Instrucción pública, Obras, Industrias, Estadística), 78.
 Sección 8.^a—Ministerio de Hacienda, 16.
 Sección 9.^a—Gastos de las contribuciones y rentas, 28.
 Sección 10.^a—Colonia de Fernando Póo, no llega á un millón.
 En junto, contando las fracciones de millón no indicadas, 769.

En su tarea, la Administración económica debe adaptarse á las indicaciones del presupuesto para satisfacer las necesidades del Estado, lo cual exige, con la organización del servicio de pagos, el conocimiento de los recursos para efectuar la gestión de la Hacienda.

§ 3.º—*Doctrina de los medios económicos como ingresos del Estado.*

1.—La Administración, nacional ó local, dispone, según las normas jurídicas, de la *riqueza* ó suma de bienes que forman el patrimonio del Estado. Desde el punto de vista de la aplicación financiera á las necesidades del Gobierno, todos los bienes de que el Estado dispone, se comprenden en el concepto de *ingresos* ó *entradas*, porque la Administración los considera, en cuanto en el movimiento circulatorio de los bienes sociales, éstos *entran* ó *ingresan* en la esfera de acción del poder económico del Estado.

2.—La condición especial del Estado político, en virtud de su carácter *necesario* como sociedad territorial, hace que el movimiento circulatorio de los medios revista, respecto de él y en él, formas especiales. Por de pronto, el Gobierno realiza su fin económico de una manera, en general, distinta á como la sociedad ó el individuo lo realizan. No suele el Estado oficial realizar el ingreso de sus medios convirtiéndose en industrial, v. gr.; aun cuando á veces posea, por lo común posee poco; la remuneración necesaria de sus servicios á sus representantes, y el pago de los materiales que necesite para su vida, tiene que procurarlos el Estado por procedimientos de índole particular, que constituyen un complejo sistema de economía.

3.—Lo más racional sería quizá obtener los medios económicos por vía de tributos, teniendo en cuenta, respecto de éstos, que representan siempre un desprendimiento del haber social, calculado según las fuerzas económicas del país

y de sus miembros; y en cuanto al Estado, que se trata de satisfacer económicamente necesidades racionales. Pero aun cuando así sea, las formas según las cuales se puede obtener el tributo son muy varias, variedad que aumenta por la existencia, en los Estados modernos, de elementos de producción patrimoniales, con más los factores que implica el crédito. Por otra parte, el mismo carácter variable de las necesidades del Estado, determina maneras de ingresos exigibles muy distintas.

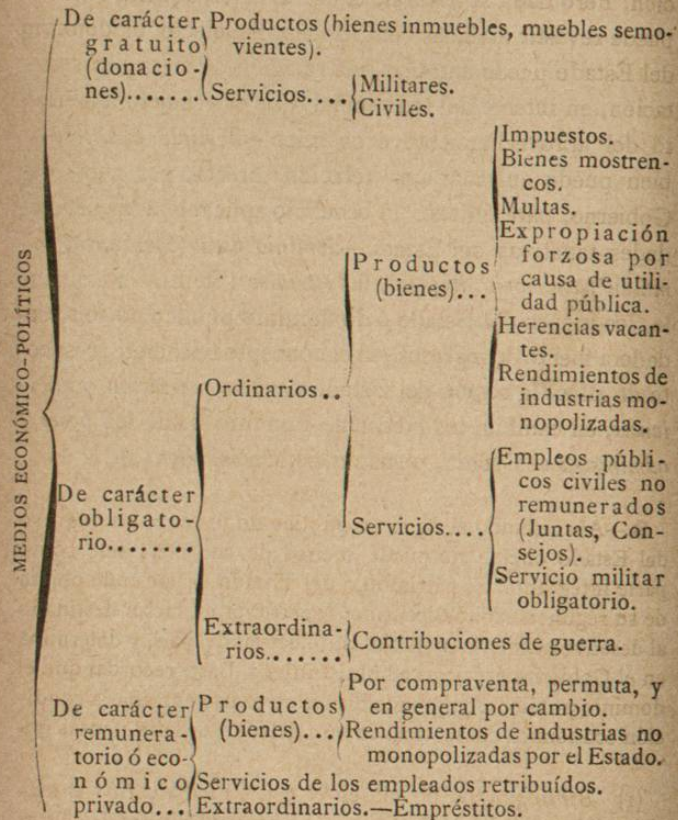
4.—También ofrece sus dificultades la sistematización de los medios económicos á que puede acudir el Estado. Prescindiendo de ciertos medios económicos que, aun cuando representan satisfacción de una necesidad, no se traducen inmediatamente en *ingresos* (1), éstos los clasifica Marzano en *originarios* y *derivados*: teniendo además en cuenta que por razón de la normalidad y periodicidad del gasto puede éste ser *ordinario*, que se renueva de tiempo en tiempo, y *extraordinario*, que el Estado percibe sin determinación de tiempo, y para atender á una necesidad extraordinaria ó colmar los desequilibrios momentáneos de los presupuestos (2).

5.—Especificando más las fuentes de ingreso en el Estado, las originarias son las que éste tiene en virtud de su relación personal de propiedad, y las derivadas las que resultan de la relación económica del Estado como entidad soberana, con el patrimonio de sus miembros. El tipo principal de las fuentes originarias es el *patrimonio del Estado*; el de las derivadas, el tributo, teniendo un carácter vario, según sea su condición económica, el *crédito*. Resumiendo,

(1) Las notas de esta página véanse en la siguiente.

pues, las fuentes de ingreso en los Estados son: 1.^a, el *dominio ó patrimonio*; 2.^a, los *tributos*; y 3.^a, el *crédito*.

(1) A guisa de ejemplo, incluiré en esta nota la clasificación de los medios económico-políticos que me ha proporcionado el Sr. Buylla, y que he publicado ya en mi libro *La Administración política y la Administración social*:



(2) Véase Marzano, ob. cit., pág. 14; Rica, ob. cit., pág. 118.

I.—El dominio. — Ingresos patrimoniales.

1.—Implica el dominio la relación personal de propiedad; el ingreso sobre que debe obrar la acción administrativa, es el beneficio ó producto obtenido mediante tal relación. Pero dada la naturaleza del Estado, aquella relación puede revestir diversas condiciones. En efecto: el dominio del Estado puede entrañar una relación de mera representación, en interés del todo social, que es el sujeto inmediato del aprovechamiento económico—*dominio público*,—ó bien puede entrañar una relación directa, por parte del Gobierno, para obtener un beneficio aplicable á las necesidades taxativas del Estado—*dominio fiscal* (Marzano); *dominio, patrimonio, empresas industriales* (Stein).—Realmente, los bienes del Estado ó de dominio público no son verdadera fuente de ingresos, en el concepto financiero: respecto de ellos, la acción del Estado es de *conservación y vigilancia*; en cambio, los bienes de dominio fiscal los *posee y administra* el Estado, y sus rentas son *ingresos* (1).

2.—Aun cuando el dominio público no produce un ingreso del Estado oficial, no puede menos de considerársele como parte integrante del patrimonio del Estado, y por ende objeto de su régimen económico, pues representa un factor destinado al desenvolvimiento material é intelectual del país, y determina en el Gobierno servicios administrativos. Baste recordar que el dominio público comprende bienes cuyo uso entraña la condición económica del servicio común del mar, de las defensas mi-

(1) *Bibliografía*: ob. cit. en el § 1.º; Pfeiffer, *Las entradas públicas*; Scheel, *Las entradas adquisicionales del Estado*, en el *Man. cit.* de Schomberg.