

litares, de las comunicaciones, etc., etc., siendo bienes de dominio público, como dice el art. 339 del Código civil: 1.º, los destinados al uso público, como los caminos, canales, ríos, torrentes, puertos y puentes construídos por el Estado, las riberras, playas, radas y otros análogos; 2.º, los que pertenecen privativamente al Estado, sin ser de uso común, y están destinados á algún servicio público ó al fomento de la riqueza nacional, como las murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión.

3.—El dominio fiscal implica el Estado, que, como sujeto de relaciones económicas, tiene ya propiedades, que sostiene y explota por su cuenta, ya una parte del patrimonio industrial, que dirige y aprovecha. Entre estos ingresos del Estado se colocan también las llamadas *regalías*, v. gr., la acuñación de la moneda. Ahora las entradas patrimoniales, en los Estados contemporáneos, suelen consistir en los siguientes objetos:

4.—1.º Los productos de ciertas propiedades territoriales que el Estado se reserva como medio adquisitivo, ó que de antiguo conserva, y que por sí ó por medio de arrendatario explota. Este ingreso, de gran importancia antes, la tiene menor en nuestros tiempos. La principal propiedad que el Estado conserva es la *forestal*; la cual cambia bantante en valor financiero en los diferentes Estados. «Así, por ejemplo, el producto neto de terrenos y bosques se calcula en Baviera en 17,3 por 100 de los ingresos públicos, en Sajonia en 9,7, en Prusia en 8,4, en Italia en 3, en Francia en 1,4, en Bélgica en 1, en la Gran Bretaña en 0,6 y en Austria en 0,5 (1).»

(1) Rica Salerno, ob. cit., pág. 136.

5.—En España pueden distinguirse varias fuentes de ingresos patrimoniales. En primer lugar el Estado, por la ley de 9 de Mayo de 1835 y otras posteriores, especialmente según varios artículos del Código civil, conceptúa como suyos los llamados *bienes mostrencos*, entre los cuales están las cosas *nullius* (salvo lo dispuesto en los arts. 610, 615 y 616 del Cód. civ.), las cosas que el mar arroja á la orilla y no tengan dueño conocido, la mitad de los tesoros que se descubren en terreno del Estado (art. 351, id.), los bienes de los que mueren sin testar y sin sucesores capaces legítimos, dando á los bienes el destino que indica el art. 956 del Cód. civ., los bienes injustamente poseídos, etc., etc. (arts. 5.º, 6.º, 10 y 26 de la L. de 1835). También entran en este concepto los *baldíos*, ó sea terrenos que se hallan sin cultivo y que no pertenecen á ningún particular ni corporación: están declarados en situación de venta (L. de 1.º de Mayo y de 21 de Noviembre de 1855).

6.—Figuran también en el concepto que exponemos, los bienes procedentes de la *desamortización civil y eclesiástica*, con que se ha contribuído por el Estado á transformar la condición de la propiedad inmueble, según las nuevas exigencias económicas. Dichos bienes constituyen un ingreso importantísimo en la vida del Estado moderno español: compréndense entre ellos los llamados *bienes nacionales*, y son éstos los declarados en situación de venta como *bienes del Estado ó de corporaciones civiles* por las leyes de 1.º de Mayo de 1855 y 11 de Julio de 1856. Por la primera de dichas leyes se declararon en la situación indicada los inmuebles del Estado, clero, órdenes militares, cofradías y obras pías, los del ex-infante D. Carlos, y los propios y comunes de los pueblos, de Beneficencia é Instrucción pública, y en general todos los pertenecientes á *manos muertas*, considerando, según la ley del 56, como *del Estado*, no sólo los que llevan ese nombre, sino los que, vendidos, determinan ingreso directo en su Tesoro, y considerando de *corporaciones civiles* los que se venden por cuenta de las instituciones á quienes afectan (80 por 100 de propios, Beneficencia, etc.) La ley del 56 declaró algunos bienes exceptuados de venta, para armonizar el principio de la desa-

mortización con la necesidad de las mismas funciones del Estado (edificios destinados á servicio público), con ciertas exigencias eclesiásticas, con la riqueza forestal (V. *Montes*), y con las atenciones de los pueblos.

7.—Los bienes de que tratamos están destinados, en su aplicación económica, á distintos fines. La manera de proceder el Estado para hacerse cargo de los mismos, las operaciones necesarias para su transformación en ingreso apreciable, y la aplicación de éste, constituyen el régimen de gestión administrativa de los *bienes nacionales*. Este régimen empieza por la *incautación* de dichos bienes por el Estado, que cuando es inmediata los convierte en patrimonio de la Hacienda, administrado por ella hasta la venta. Los bienes de Corporaciones civiles los administran éstas hasta la enajenación (L. de 1856, arts. 11 y 12). La incautación termina por la venta que ha de hacerse en *licitación pública*, debiendo pagarse en metálico, y hasta en cinco plazos, salvo ventas menores de 250 pesetas (L. de 11 de Julio de 1878 y 30 de Junio de 1892). Las subastas se aprueban por el Ministerio de Hacienda, formalizándose la venta por escritura (R. D. de 25 de Febrero de 1879 y R. O. de 13 de Julio de 1892). En caso de insolvencia del comprador se procede á la venta de la finca, luego de declarado en quiebra (L. de 13 de Junio é Inst. de 13 de Julio de 1878, y R. D. de 3 de Noviembre de 1879). El destino del producto de la venta, cambia: el de los propios del Estado (arts. 12 á 14 de la L. de 1855), se aplica por mitad á amortizar el déficit del año, ó si no lo hubiere, á la Deuda pública y al fomento de intereses materiales, y el de los de Corporaciones, el Estado los convierte en inscripciones intransferibles de la Deuda, aplicándose el interés á los fines de las fundaciones si de éstas se trata, ó á fines de utilidad pública si se trata de bienes de los pueblos (L. de 1855, arts. 15 á 23, y del 56, arts. 17 y 18). En los bienes eclesiásticos rige el Convenio de 1859-60.

8.—Debe agregarse á este género de ingresos los edificios públicos, pues en cuanto suponen un gasto hecho con carácter de permanencia, para cumplir un servicio del Estado, son verdaderos medios económico-políticos. Además de estos edificios,

dedicados al servicio público, hay los edificios ruinosos, ó los que no están destinados á ningún objeto importante, los cuales se pueden y se deben enajenar. Por L. de 21 de Diciembre de 1876 y R. O. de 5 de Febrero de 1877 se dispuso la formación de un inventario de los edificios públicos, facultando á una Junta del Ministerio de Hacienda para verificar su clasificación, según fueran útiles ó inútiles, y disponiendo la enajenación en pública subasta de éstos.

9.—2.º Los productos provenientes de *industrias*. No hay un perfecto acuerdo entre los hacendistas para determinar el concepto de estos ingresos. Scheel distingue dos *grupos* de importancia financiera muy diversa. En el primero comprende los ingresos de empresas de *comunicación* y de *transporte* (ferrocarriles, correos, telégrafos), y en el segundo los procedentes de empresas industriales y mercantiles. Respecto de los primeros, Marzano los excluye del concepto de patrimoniales fiscales: unos, los medios de comunicación en sí, son parte integrante del dominio público, y los otros (ferrocarriles y telégrafos) pueden considerarse como servicios administrativos, y así las hemos considerado nosotros. Los ferrocarriles sólo podrán considerarse como ingreso patrimonial, cuando el Estado los explote en concurrencia con los particulares. En cuanto al segundo grupo, Marzano sólo comprende las empresas industriales «ejercidas según las normas del *derecho común* y las leyes económicas de la concurrencia, reguladoras, tanto del *coste* como del *valor* de los productos que se obtengan,» excluyendo, por tanto, las industrias monopolizadas porque implican *impuesto*.

10.—Realmente, tanto en el concepto financiero, cuanto en las consecuencias administrativas, hay una diferencia capital

entre las industrias que el Estado explota como un particular, y las que explota en las condiciones de un monopolio. Estas entrañan siempre una limitación á la libertad económica de los particulares; aquéllas, no. Sin embargo, por la dificultad de separarlas prácticamente, agruparemos en esta exposición todos los productos industriales. Ahora bien: en tal concepto corresponden al Estado los ingresos que se derivan de las minas, manufacturas y empresas mercantiles realizadas por él: 1.º, como reservas monopolizadas; 2.º, como industrias libres; y 3.º, como manera de obtener determinados productos. De las industrias monopolizadas y de las señaladas en tercer lugar, ya hemos hablado. Las libres tienen cada vez menos importancia. En España merecen especial mención las minas que el Estado se ha reservado. De todas, las más principales que conserva son: las *salinas de Torre Vieja*, *minas de Almadén* y las de *Linares*.

II.—Régimen tributario.

1.—La fuente de ingresos más importante en el Estado, la constituyen los *tributos* (1), entre los cuales figuran como principales los *impuestos*. Geffeken considéralos como aquellas partes de los ingresos de los particulares que el Estado toma coactivamente, para aplicarlos á los fines públicos.

(1) *Bibliografía*: obs. cit. en el § 1.º, y Schaffle, *Die Grundsätze der Steuerpolitik*, 1880; Neumann, *Die progressive Einkommensteuer*, 1874, y *Die Steuer und das öffentliche Interesse*, 1887, y las monografías de Schall, *Las Tasas*; Helferich, *Teoría general del impuesto*; Wagner, *Teoría especial del impuesto*, en el tomo IV, parte primera del *Manual*, de Schonberg; Hoffmann, *Teoría del impuesto*; De Parieu, *Traité des impôts*, 1866-67; Say, *Solutions démocratiques de la question des impôts*, 1885; Pescatore, *Logica delle imposte*, 1867.

Marzano los define como «las rentas que el Estado percibe de los particulares, en virtud del derecho de *soberanía*,» y Azcárate dice que el impuesto ó contribución es «la parte que el Estado toma de la fortuna de los particulares para constituir la suya propia con que atender á las necesidades que está llamado á satisfacer (1).»

2.—Las definiciones copiadas describen el impuesto, ó mejor tributo. Pero la dificultad está en razonar su existencia. El tributo, en el sentido genérico de contribución, es una forma de cooperación social económica. El Estado *sirve* á la sociedad, y la sociedad *contribuye* á pagar el servicio. Pero esta contribución social tiene la particularidad de que el Estado la puede hacer efectiva de un modo coactivo (*impuesto*). Ahora bien: la razón de esto está en que el Estado se reputa representante de la sociedad en función jurídica, y por ende llamado á cumplir, y á hacer cumplir, los fines racionales, según declaración expresa de la conciencia colectiva. En tal respecto, la indicación de Marzano de que el impuesto nace del derecho de *soberanía*, es exacta: obra el Estado, al *imponer una contribución*, en virtud del poder personal que determina la forma de *satisfacer* una necesidad económica.

3.—La consecuencia más importante de esta índole de los tributos, es la de que la Administración procede en las operaciones económicas para obtener el ingreso del impuesto, como autoridad, á diferencia de la forma según la cual dirige la ordenación económica patrimonial, que implica mera actividad de gestión.

(1) Marzano y Geffeken, obras citadas más arriba. Azcárate, *Historia del Derecho de propiedad*, tomo III, pág. 192.

4.—El conjunto de los tributos con que cuenta la Hacienda de un Estado, constituye su sistema tributario, que implica necesariamente un sistema administrativo. Sin que podamos desarrollar las condiciones de un buen sistema tributario, teniendo en cuenta la naturaleza de los impuestos y su destino, parecennos aceptables los principios formulados por Helferich (1). Según éste: 1.º, los tributos especiales que constituyen el sistema deben ser ordenados y distribuídos con justicia; 2.º, los gastos de recaudación no deben ser excesivos dado el producto; 3.º, el impuesto ha de dejar el menor campo posible al fraude por parte de quien haya de pagarlo, y á la malversación por quien lo administre; 4.º, deben ser los impuestos pocos y productivos; 5.º, ha de tenerse en cuenta que, además de satisfacer las necesidades presentes del Estado, deben atender los impuestos á las progresivas; 6.º, es preciso que sean los ingresos de los impuestos constantes é iguales; 7.º, habrán de ser éstos elásticos; 8.º, no deben perturbar la actividad adquisitiva del ciudadano; 9.º, es necesario que incidan efectivamente sobre quien corresponda; y 10, importa que puedan ser pagados con facilidad.

5.—Estos principios generales del régimen tributario, deben ser complementados con los que exige el derecho de una buena administración. Ahora bien: éste pide: 1.º, el origen legislativo del impuesto; 2.º, la ordenación técnica del servicio; 3.º, el desarrollo de las operaciones según las reglas de la contabilidad; y 4.º, el concurso activo de las representaciones sociales del Estado.

6.—Aun cuando el tributo implique concurso social en

(1) Ob. cit., pág. 397.

la obra del Estado, la necesidad de regularlo proporcionalmente, y la dificultad de obtenerlo, ha determinado la variedad de formas de la tributación que la Hacienda explica y que la Administración procura hacer efectivas. Distínguense así los tributos: 1.º, en relación con las cosas que se piden, y son en *dinero* y en *especies*; 2.º, desde el punto de vista de la posición del obligado respecto del tributo, y se distinguen los *personales* en los que el contribuyente paga como persona y dado su poder contributivo, y los *reales* en los que aquél paga en cuanto es propietario ó representante económico del objeto, casa, industria, etc.; 3.º, según el carácter del servicio del Estado, que puede ser para la universalidad de los ciudadanos ó para algunos sólo, y son *generales* (llamados en sentido estricto *impuestos*) y *especiales* (que suelen denominarse *tasas*); 4.º, según el hecho á que la ley atiende para imponer el impuesto, y son sobre la *propiedad* ó sobre los *actos*; 5.º, según que se atienda á la renta ó la satisfacción de las necesidades, y son de *estimación* ó de *consumo* y el gasto; 6.º, según el modo de hacerlos efectivos, *directos* é *indirectos*; 7.º, según la forma de hacer su distribución, siendo entonces de *repartición* ó de *cuota*; y 8.º, según el carácter *transitorio* ó *permanente*, en cuyo caso el tributo es *extraordinario* y *ordinario*.

7.—De todas estas clasificaciones, la de más importancia legislativa es la que distingue los impuestos en *directos* é *indirectos*.

8.—No es posible exponer aquí la naturaleza de los diferentes impuestos; indicaré cuáles son los principales. Según Wagner, hay en el concepto de *directos*: I. Impuestos sobre los productos é ingresos, que comprenden: 1.º, impuesto sobre los productos de las tierras (*territorial*); 2.º, impuesto

sobre los productos de los *fabricantes*; 3.º, impuesto sobre la *renta del capital* (sobre los *intereses*); 4.º, impuesto sobre las *industrias* (profesiones); 5.º, impuesto sobre los *salarios* ó sobre los *sueldos*, é impuesto sobre las ganancias *personales*. II. Impuestos *personales*. Comprenden: 1.º, impuesto de *capitación* ó personal *puro*; 2.º, impuesto de *clase*. III. Impuesto general sobre los *bienes* (*riqueza, capital*). Entre los *indirectos*, tenemos: 1.º, el impuesto sobre los consumos; 2.º, el impuesto de Aduanas; 3.º, sobre transportes, etc., etc. (1).

9.—El sistema tributario español descansa en principios constitucionales de índole jurídica, se desenvuelve en esferas territoriales distintas, y comprende un variadísimo conjunto de contribuciones.

10.—Los principios constitucionales son: 1.º, la *proporcionalidad*: todo español está obligado á contribuir, *en proporción de sus haberes*, á los gastos del Estado, de la Provincia y del Municipio; 2.º, la *legalidad*, pues nadie tiene obligación de pagar contribuciones que no estén votadas por las Cortes ó por las Corporaciones autorizadas para imponerlas. (Constitución 1876, art. 3.º)

11.—Las esferas en que se desenvuelve el régimen tributario, son: 1.º, el Estado nacional: *Hacienda del Estado*; 2.º, las *Provincias* y los *Municipios*: *haciendas locales*; y 3.º, las *colonias*, cuyas haciendas, obra del Estado hoy por hoy, forman esferas tributarias distintas. Dejando para luego el régimen local, en el sistema tributario del Estado, se desarrollan los ingresos con un doble carácter: como *ordinarios* ó *normales*, y como *extraordinarios* y *transitorios*. Merced á las condiciones difíciles de España, el sistema tributario comprende: 1.º, un régimen de contribuciones calculado de modo normal—ordinarias;—2.º, un régimen de ingresos extraordinarios man-

(1) Véase mi *Administración política*.

tenidos por préstamos sobre *rentas* del Estado; y 3.º, un régimen de ingresos transitorios organizado como recargo de un tanto por ciento sobre las contribuciones ordinarias. Naturalmente, aquí sólo nos referimos al primero.

12.—El régimen tributario lo constituyen las *Contribuciones generales normales*. De todas ellas, las principales son, entre las *directas*: A) la *Contribución territorial*, de *inmuebles, cultivo y ganadería*. La determinación de esta contribución, hecha ya por la L. de 23 de Mayo de 1845, se ha ordenado declarándola de *cupo fijo* por la L. de 18 de Junio de 1885 y Reglamento de 30 de Septiembre del mismo año. Por la L. de Presupuestos de 1893 se dispuso la separación é independencia de las contribuciones urbana (edificios y solares), rústica y pecuaria. (V. Regl. de 24 de Enero de 1894.) Su organización administrativa entraña las operaciones necesarias: 1.º, para determinar la riqueza que concretamente grava, lo que se hace mediante la formación de las llamadas *Cartillas evaluatorias*, á falta de catastro parcelario, en las que se procura fijar la *utilidad líquida* de una hectárea de terreno, dada su clase, en cada localidad; 2.º, para fijar el tipo contributivo á deducir la utilidad líquida, habiendo fijado la ley (1888-89) los de 15,50 y 20,25 por 100 para la rústica y pecuaria, y 17,50 y 23 por 100 para la urbana, según que se trate de pueblos que hayan ó no presentado su declaración; 3.º, para averiguar la riqueza oculta y castigar á los ocultadores. En este punto (R. D. de 4 y 23 de Febrero de 1893) se han dictado disposiciones de investigación fiscal muy importantes, por las que se tiende á formar un *Registro oficial* (Inspección de la Hacienda). (Véase R. D. de 24 de Enero de 1894.) B) La *Contribución industrial y de comercio*: se exige por el mero ejercicio de industria, comercio, profesión, arte, oficio ó fabricación no exceptuados, estando sujetos á él todos los individuos ó personas jurídicas nacionales ó extranjeros. Las operaciones administrativas entrañan: 1.º, la declaración ó demostración del ejercicio de la industria; 2.º, la aplicación de las tarifas; 3.º, la formación del padrón y de la matrícula, y clasificación conveniente de las industrias sometidas ó exceptuadas; 4.º, las reclamaciones; 5.º, la cobranza, etc.

(véanse la L. de 16 de Junio de 1885; las de Presupuestos de 30 de Junio de 1892, 5 de Agosto de 1893, 30 de Junio de 1895; R. D., Reg. y tarifa de 28 de Mayo de 1896, etc.) *C)* El *Impuesto de derechos reales y transmisión de bienes*; grava el valor de toda clase de bienes al transmitirse ó manifestarse por contrato entre vivos ó por actos de última voluntad, contribuyendo á él las traslaciones de bienes inmuebles y de derechos reales; constitución, reconocimiento, modificación y extinción de éstos; transmisión de muebles por actos administrativos judiciales ó en virtud de contrato ante Notario; préstamos consignados en documento público, y los que se efectúen con garantía de efectos públicos ó valores comerciales, interviniendo agente ó corredor; anotaciones de embargos, etc. El tipo de *exacción* gira de ordinario como tanto por ciento sobre el valor de lo transmitido (LL. de 25 de Septiembre de 1892, 5 de Agosto de 1893, 30 de Junio de 1895 y 30 de Agosto de 1896, y Regl. de 1.º de Septiembre de 1896) (1).

13.—Entre los *indirectos* deben citarse: *A)* El *Impuesto de sello y timbre del Estado*; grava con tipo *fijo* ciertos actos, y con tipo *proporcional* otros que implican valor distinto. *B)* El de *Consumos*, que recae sobre ciertos artículos de comer, beber y arder. Su régimen administrativo entraña: *a)* la fijación del cupo proporcional; *b)* la cobranza que puede hacerse: 1.º, por Administración directa; 2.º, por ciertos gremiales; 3.º, por arriendo ó venta libre; y 4.º, por encabezamiento con las Corporaciones municipales; y *c)* la represión del fraude (véase la L. de 30 de Agosto de 1896 y Regl. de igual fecha).

14.—El sistema general de ingresos comprende los conceptos que vamos á expresar con la cantidad que producen, figuradas en millones de pesetas (1896-97). *Sección I.* DONATIVOS Y CONTRIBUCIONES DIRECTAS: del Rey (un millón), del clero (3), riqueza rústica y pecuaria (111), id. urbana (49), contribución industrial y de comercio (45), derechos reales y transmisión de bienes (34), de minas (3), sobre grandezas y títulos (no llega á

(1) Acebedo, *Le gislación del impuesto de derechos reales*.

un millón), de cédulas personales (7), sobre sueldos, asignaciones, etc. (24), pagos del Estado, provincias y Municipios (5), arbitrios de puertos francos en Canarias (menos de uno), provincias forales (2), sobre la Deuda interior y valores mercantiles (3).—*Sección II.* CONTRIBUCIONES INDIRECTAS: Aduanas (124), derechos obvenacionales de consulados (2), impuestos de consumos y sal (85), consumo de aguardientes, etc. (4), azúcares (20), artículos coloniales (11), viajeros y mercancías (13), timbre (49), guías de pólvora y explosivos (menos de uno).—*Sección III.* MONOPOLIOS Y SERVICIOS EXPLOTADOS POR LA ADMINISTRACIÓN: tabacos (95), cerillas (4), Loterías (24), Casa de moneda (3), Giro mutuo (menos de uno), *Gaceta* (id.), Correos (id.), productos de Telégrafos y Teléfonos (id.), Establecimientos penales (id.).—*Sección IV.* PROPIEDADES Y DERECHOS DEL ESTADO: *a)* *Rentas*. Salinas de Torreveja (menos de uno), minas (7), productos en administración de las fincas y rentas del Estado—varias—(1), rentas de bienes del clero (menos de uno), Cruzada (2), fincas de secuestros (menos de uno); *b)* *Derechos del Estado*. 20 por 100 de propios (menos de uno), 10 por 100 de aprovechamientos forestales (id.), consignaciones de Archivos y Bibliotecas (id.), asignación de empresas de ferrocarriles para inspección (uno), reintegro de gastos de depósitos de Aduanas (55), intereses de demora por producto de propiedades y derechos del Estado (menos de uno), pago por las Diputaciones de gastos de enseñanza (uno), renta de Institutos de segunda enseñanza (menos de uno), 10 por 100 de administración de partícipes (id.), 10 por 100 sobre arbitrios de pesas y medidas (id.), 5 por 100 de gastos de los recargos municipales (uno), honorarios de abogados del Estado en pleitos y demás, sentenciados á favor del Estado (menos de uno), reintegros de Ultramar por gastos de personal y material de archivos incorporados á Fomento (id.); *c)* *Ventas* por varios conceptos (4).—*Sección V.* RECURSOS DEL TESORO: redención del servicio militar (12), id. del de Marina (menos de uno), reintegro de ejercicios cerrados (2), custodia de depósitos (menos de uno), publicaciones oficiales (id.), eventuales (uno), y otros conceptos de poca importancia.

III.—Deuda.—Crédito público.

1.—Señalamos como otra fuente de riqueza posible del Estado, el *crédito público*, que implica la confianza que aquél inspira á los particulares de que cuenta con medios y voluntad para satisfacer sus obligaciones pecuniarias (Marzano). Mediante su *crédito*, el Estado contrae *deudas*, las cuales, según Stein, suponen por lo general el uso de *rentas futuras* para cubrir gastos *presentes*, ó como dice Geffeken, «el empleo actual de ingresos futuros (1).»

2.—El manejo del crédito del Estado debe estar prede-terminado constitucionalmente, porque el hecho de acudir á él implica carga efectiva sobre el haber presente, y porque influye en la marcha de la economía social. Sólo la representación más inmediata del Estado—quizá el *Referendum*—es quien puede determinar la necesidad de acudir al crédito.

3.—La legitimación del recurso del crédito depende de las circunstancias. Dado el mecanismo financiero del Estado, lo fundamental es que siendo dicho recurso extraordinario, sólo debe acudirse á él para necesidades extraordinarias. Estas pueden ser de dos clases: pueden implicar un empleo del capital futuro del Estado, v. gr., para obras públicas, en cuyo caso la deuda contraída significa una car-

(1) Véase ob. cit. en el § 1.º; Dietzel, *Sistema de los empréstitos públicos*; Wagner, *Ordenamiento de la Economía financiera y crédito público* en el *Manual* cit. de Schonberg, IV; Adams, *Public Debts*, 1887; Messedaglia, *Dei prestiti publici*, 1850; Rica Salerno, *Teorie generale dei prestiti publici*, 1879.

ga actual y futura reproductiva, ó bien pueden implicar gastos en razón: 1.º, de una gran calamidad pública: una guerra; y 2.º, de una mala administración, por imprevisión, inmoralidad, etc., etc., en cuyo caso la deuda supone carga grave improductiva.

4.—La *Deuda pública* representa una de las partes más interesantes del régimen financiero del Estado moderno. Esta importancia salta á la vista con sólo fijarse en los siguientes datos: asciende en efecto la carga por contribuyente en concepto de Deuda pública, á más de 20 francos por cabeza en Francia y Portugal; de 15 á 20 en Inglaterra, Holanda, Italia, Grecia; de 10 á 15 en Alemania, Austria, Hungría, Bélgica, *España*, Turquía, Rumanía; de 5 á 10 en Dinamarca, Rusia, Servia; menos de 5 en Suiza, Suecia y Noruega.

5.—Las deudas del Estado entrañan diferentes formas. Stein distingue tres principales: 1.ª, la del empréstito contraído por el Estado, con la previsión de poder pagarle dentro del año económico corriente con ingreso ordinario; 2.ª, el que contrae la Administración, obligándose á restituir el capital, pero sin término fijo—Deuda flotante;—y 3.ª, el que se contrae sin obligarse á restituir el capital y sí sólo los intereses—Deuda consolidada.—Es más completa la clasificación de Marzano, el cual distingue como formas principales de deudas públicas: 1.º, la *consolidada* ó préstamos definitivamente ordenados y cuyo servicio figura en los gastos ordinarios del pasivo, pudiendo ser *redimibles* cuando el Estado se obliga á extinguir el principal y los intereses, é *irredimibles*, si sólo se obliga á pagar éstos; 2.º, la *flotante*, que comprende los préstamos que, no estando definitivamente ordenados, cambian continuamente en su importe,

pudiendo ser los préstamos *voluntarios* (en cuenta corriente, bonos del Tesoro), ó *forzosos* (papel-moneda, etc.)

6.—Pero es aún más completa la clasificación de Wagner. Divide primeramente las deudas, desde el punto de vista del Derecho administrativo, en: 1.º Deudas de *administración*, ó que resultan en la práctica administrativa de las funciones del Estado, para atender á ciertos servicios ordinarios. Tienen estas deudas carácter normal y no requieren autorización especial: el Estado, representado por sus funcionarios, se constituye deudor. A este orden, por ejemplo, pertenecen las reclamaciones de créditos contra la Hacienda, por quienes en la vida diaria se relacionan con ella. 2.º Deudas de *Hacienda* ó *financieras* ó que contrae la Administración general de la Hacienda: *a*) para procurarse medios extraordinarios con que atender á los servicios del Estado; *b*) para actuar sólo en el servicio de un presupuesto durante su período financiero, bien á causa de que los ingresos no cubran por el momento los gastos, bien porque sea necesario restablecer el equilibrio, roto por la baja de los ingresos ó aumento de los gastos. Luego Wagner divide las deudas desde el punto de vista de la *técnica financiera* en esta forma: *A*) Deudas *flotantes*: 1.º, procedentes de las operaciones de diversos ramos de la Hacienda, en los ingresos y gastos; 2.º, procedentes de las funciones especiales del Estado (depósitos judiciales, depósitos en las Cajas de ahorros....); 3.º, procedentes de residuos pasivos que se arrastran de los ejercicios; 4.º, procedentes de préstamos contraídos á plazo breve, para reembolsarlos, ordinariamente, con los ingresos que se realicen más tarde; 5.º, papel-moneda del Estado, convertible. *B*) Deudas *consolidadas*: 1. Débitos *redimibles* (reembolsables) con las obli-

gaciones correlativas de amortización: *a*) *Redimibles* según un plan general de amortización fijado por la ley de toda la deuda ó de partes principales de ella. *b*) Reembolsable según un plan de amortización convenido. Para *a* y *b*: I, según el sistema del *fondo de amortización*. II, reembolsables mediante empleo de una suma de amortización ó de una cuota del capital del empréstito fijo. Para I y II: *aa*) mediante compra en Bolsa á precio corriente; *bb*) con reembolso á la par por sorteo. Para II: *cc*) con reembolso correspondiente con el pago de los intereses, según planes de lotería; *dd*) con reembolso en forma de renta temporal ó vitalicia. 2. Débitos de renta, sin obligación de amortizar en el deudor: *a*) Deudas de renta no denunciabile ni redimible (perpetua). *b*) Deudas de rentas denunciabiles á un determinado tipo nominal (valor nominal). I. Sin obligación para el capital. II. Con simple obligación respecto del interés, sin contener promesa alguna de reembolso del capital (1). *C. Papel-moneda inconvertible y de curso forzoso.*

7.—El crédito público en España se ha manifestado en diversidad de deudas. Hay, en efecto: 1.º, *deudas de Administración*; 2.º, *financieras*, siendo éstas unas *flotantes*, y las otras *consolidadas*, ya *amortizables*, ya *perpetuas*.

8.—Las deudas de Administración comprenden las que el Estado contrae en el desempeño regular de sus funciones, debiendo hacerse efectivas con arreglo á las leyes. (V. L. de Contabilidad, art. 16.)

9.—La Deuda *flotante* tiene en cada presupuesto un límite, en virtud de autorización legislativa: el último lo fija en la cuarta parte del importe del presupuesto de gastos, declarando que sólo en caso de guerra ó gran alteración del orden público

(1) Véase mi *Administración política*.

será lícito al Gobierno traspasar ese límite (art. 6.º de la L. de 30 de Agosto de 1896).

10.—En el concepto de deudas *consolidadas*, hay en España dos clases: 1.ª, Deuda perpetua del 4 por 100 (interior y exterior); y 2.ª, Deuda amortizable del 4 por 100. La *perpetua* procede inmediatamente de la ley de 29 de Mayo de 1882. La *amortizable* procede de la ley de 9 de Diciembre de 1881, que autorizó la primera emisión con interés de 4 por 100 anual y amortización trimestral por sorteos en cuarenta años. Hubo luego otra emisión (1891). Posteriormente, y para atender á las necesidades de la guerra de Cuba, se han creado *obligaciones del Tesoro sobre la renta de Aduanas*, habiéndose emitido, por virtud de la autorización de la ley de 10 de Julio de 1896, hasta 250 millones de pesetas en obligaciones al portador de 500 nominales á un tipo de emisión de 93 por 100. Estas obligaciones constituyen Deuda amortizable en ocho años por sorteos trimestrales. La Deuda pública, al tenor de los artículos 86 y 87 de la Constitución del Estado, se halla bajo la salvaguardia de la nación. Como garantía inmediata de la Deuda amortizable, están las *reservas* de contribuciones hechas en el Banco de España.

11.—En los presupuestos se reconoce la existencia de las deudas como deudas del Estado y del Tesoro. En el primer concepto figuran las *perpetuas* ya citadas y otras y las amortizables—excepto las de obligaciones de Aduanas—y representan una carga anual de 287.771.000 pesetas. Las deudas del Tesoro se figuran en 30.359.870. Hay además las *cargas de justicia*.

CAPITULO II

ORDENACIÓN ADMINISTRATIVA DE LA HACIENDA

1.—Expuesta la doctrina de la relación financiera, procede indicar el desarrollo adecuado de la acción administrativa para hacerla efectiva. En general, puede decirse que es obra de la Administración efectuar las operaciones que exige la vida económica del Estado, como Estado oficial, á partir de la determinación legal del gasto y de la fijación del correspondiente ingreso, hasta la realización práctica de éste y la satisfacción definitiva y oportuna de aquél. Pero la condición jurídica del Estado, su carácter representativo, la índole técnica del servicio financiero y la complejidad de las operaciones que pide, hacen que la obra de la Administración económica: 1.º, tenga que efectuarse por organismos apropiados; 2.º, se realice y practique con sujeción á leyes, á las que la Administración debe acomodarse; y 3.º, se someta á la inspección jurisdiccional y legislativa en la rendición de sus cuentas. Ahora bien: la exposición de la *Administración económica* propiamente dicha entraña la indicación de todo esto (1).

2.—La constitución de un organismo de la Hacienda del

(1) *Bibliografía*: obs. cit.; Stourm., *Le Budget*.