

LIBRO SEPTIMO.

LA ADMINISTRACION ECONOMICA.

CAPITULO PRIMERO.

NATURALEZA Y DIRECCION DE LA ADMINISTRACION ECONOMICA.

Comprendemos en general por economía toda administracion de los bienes materiales y la tutela de las relaciones externas que obran sobre los bienes. En el más amplio sentido de la palabra, debe comprenderse por administracion económica la conservacion y cuidado de las relaciones de los bienes que pertenecen al Estado y que de él se derivan. La todavía naciente ciencia de la Economía política (economía nacional) ha emprendido la investigacion y exposicion de las leyes y máximas de una bien ordenada y fecunda armonía en todas sus relaciones comunes. Sobre todo descansa en la base de las ciencias matemáticas y físicas, y, mientras aplica éstas á la generacion, consecucion y mejoramiento de los varios bienes externos que sirven para las necesidades y goces del hombre, debe tratar de fundar el sistema nacional y coherente de una buena economía.

No puede ser asunto del derecho público el abrazar á esta ciencia que, nacida en campo extranjero va á extenderse sobre su terreno. No debe separarse de un punto de vista del Estado, y tiene sólo que obrar con los órganos en el cuerpo del Estado, los que están establecidos para fines económicos del mismo, y señalar la recta direccion y los medios de su actividad. La administracion económica, pues, en

nuestro sentir, como ramo del derecho público, se refiere á la Economía política, así como la doctrina del poder militar á las ciencias militares, y como la doctrina de la organización de la justicia al derecho privado y penal.

La economía del Estado tiene esto de comun con la cultura pública, que aquí no tiene preferencia el momento específico y principal. No es una manifestación del poder del Estado en el sentido propio, que, según su esencia, sea una fuerza impulsiva y prohibitiva de la sociedad. Por esto se diferencia, como la cultura pública, de la policía, la cual aparece como activa para la prosperidad del Estado. Es más bien administración que gobierno, y sus principios directivos en los casos principales, son los mismos que los que se hallan fuera del Estado en la economía de los particulares y de las reuniones privadas. Por consiguiente, se acerca al régimen de la vida privada más que todas las demás funciones del Estado, y por la misma razón, el gran número de cargos financieros y económicos tiene carácter esencialmente distinto, que se aproxima más á la vida privada, en el sentido propio, que los demás cargos gubernativos. Se diferencia de la cultura del Estado en que es tutela directa de los bienes materiales, mientras que aquélla dice relación con los bienes espirituales y morales de la nación.

La administración económica se refiere:

1) A los bienes del mismo Estado. Lo que se conoce con el nombre de Hacienda, la economía gubernativa abraza, el cuidado material y administración con relación de aquellos bienes que pertenecen al Estado y de los que tiene necesidad para satisfacer sus atenciones públicas. Es por parte del Estado análoga á la economía privada de los individuos, pero, puesto que sirve para los fines públicos de aquél está más animada que la última del espíritu público.

2) Al cuidado del comercio y á las instituciones públicas, las cuales promueven la prosperidad material de la nación, como también á las condiciones fundamentales de bienestar nacional y particular, á la administración económica-popular.

Tanto la Hacienda como la administración económica popular presuponen cierta actividad política; la última es esencialmente política, y no está, como se ha creído con frecuencia, dominada por el espíritu del derecho privado ni de la economía privada; porque la administración económica

popular no se arroga el suplir ó dirigir la actividad de la economía privada, sino que tiene por mira especial la comunidad y los inmensos intereses y necesidades de ésta, y por esto obra indirectamente sobre la prosperidad de la economía privada.



I. PODER FINANCIERO.

A.—Bienes directos del Estado.

1. El Estado, como imperio corpóreo de la sociedad, necesita para su existencia externa de los bienes materiales. Ya desde los tiempos más remotos poseyeron los Estados bienes propios, muebles é inmuebles de la misma manera que los ricos particulares. Los Estados de la Edad Media se fundaban en la relacion económica casi totalmente de derecho privado sobre las rentas públicas y sobre los bienes particulares. Este es el grado más inferior del desarrollo político, sobre el cual domina la consideracion de derecho privado. Si el Estado tiene conciencia de su esencia, entonces la esfera de sus bienes está en cierta manera animada del espíritu público y se eleva sobre el simple derecho particular ó privado. A las públicas necesidades corresponden las rentas públicas, y los bienes del Estado para la satisfaccion de aquéllas, están ordenados segun los principios del derecho público.

Es natural que el Estado sobre estos bienes materiales aparezca como sujeto de propiedad particular y á la vez como el más rico. La propiedad privada es condicion indispensable para el destino público de los bienes del Estado. Este necesita muchos edificios para su vida pública, residencias, palacios de gobierno y de justicia, arsenales, fortalezas, etc., y á la vez que éstos estén bien provistos de todo lo necesario, como bibliotecas, museos, materiales de guerra, etc. Todo esto es, por una parte, un bien privado del Estado, y está sujeto á las reglas del derecho particular; pero, por otra parte, en cuanto á su uso y destino, tiene carácter público que está bajo la influencia de las relacio-

nes jurídicas. Todos aquellos bienes se han ido perfeccionando en obsequio del bien público (*dominio público*) (1). A la dignidad del Estado corresponde conservar estos bienes sin deterioro ni menoscabo, conforme á sus fuerzas y al destino de aquéllos, imprimiéndoles el sello de su honor, pues sirve para fines públicos.

La significacion y extension de estos bienes públicos, ha adquirido grande importancia desde la formacion del Estado moderno.

2. Diferente de estos bienes públicos del Estado es el llamado dominio público del mismo, que sólo de un modo indirecto le sirve para emplear sus rentas en fines públicos. A éste pertenecen los dominios en sentido estricto, capitales y algunos establecimientos de industria que son dirigidos por cuenta del Estado. Estos bienes hay que considerarlos en grado superior á los bienes públicos del Estado, como bienes privados del mismo. En los tiempos antiguos sacaban los Estados de estos bienes sus principales rentas. Con la conquista y division de los países, se separó gran parte de aquéllos que se dió en posesion á los príncipes y Estados para alivio las necesidades públicas. El sistema de los impuestos, durante la Edad Media, estaba poco perfeccionado, y el Estado se veía, sólo en caso excepcional, obligado á solicitar el auxilio de los particulares. En tiempos ordinarios bastaba su posesion privada.

El nuevo sistema financiero de los Estados no es favorable á tal economía privada de aquéllos. En Inglaterra, el ingreso neto de los domanios asciende al 1 por 100 de toda la renta del Estado; en Austria, al 1 y 1/2; en Francia, al 3; en Prusia, al 12; y en Baviera, al 25 (2). No debe desconocerse que bajo la relacion económica, el ingreso es mayor cuando los bienes privados están en manos de las personas particulares que cuando están bajo la administracion del Estado. Por otra parte, la misma posesion de estos bienes por el Estado, da una gran seguridad á la riqueza, cosa que es muy digna de tenerse en cuenta para los intereses duraderos, así que no parece necesaria la privacion voluntaria de los mismos. Por lo demás, mucho depende de las relaciones

(1) Véase el tomo I, lib. III, cap. 7.

(2) Véase con respecto á esto la exposicion y demostracion de Rau, en la obra intitulada, Conocimientos financieros I, p. 89 y sig.

de los particulares y de las costumbres de los pueblos y de los Estados.

3. Cuanto más cuidado exige la buena economía de los bienes fructíferos, tanto ménos conveniente les para ellos la administracion del Estado; y cuanto más relacion digan éstos con los intereses comunes del mismo y más sencilla sea su administracion, tanto más debe asegurarse al Estado la posesion de los mismos; por esto hace bien en los casos siguientes:

a) Cuando deja la administracion de las fábricas, comercios, manufacturas é industrias. Pues precisamente porque la especulacion y diligencia individual, son condiciones indispensables para el buen éxito de semejantes empresas, el Estado trabaja siempre con mayores gastos y menores utilidades que el particular, el cual, en todo y por todo se consagra con todas sus fuerzas á este trabajo. Aun en esto hay sus excepciones, sea porque el mismo Estado debe cuidar con mano más segura de ciertos materiales, como municiones y pertrechos de guerra, sin entregarse por completo á la industria particular; sea porque algunos oficios para la conservacion del arte, en los que se tiene más en cuenta su conservacion que la utilidad, como por ejemplo, la fábrica de porcelana; ó porque algunas artes se solicitan á expensas del Estado para fomento de las mismos por ser de grande interés para la prosperidad material del pueblo; ó por último, porque algunas industrias, entre otras las fundiciones, son indispensables para ejercer con ventaja las regalías.

b) Tampoco el Estado tiene ventaja alguna en conservar los edificios que no necesita para fines públicos.

c) Prados, campos, viñas, jardines desde los tiempos más antiguos, se dejarán siempre á la disposicion é industria de los particulares. Tampoco para esto es conveniente la administracion pública, aunque hay motivos políticos que pueden moverle á conservar alguna posesion de semejante naturaleza, por ejemplo, la consideracion á la necesidad que de tiempo en tiempo se manifiesta para dotar con posesiones y dar segura posicion entre la aristocracia nacional á algunos hombres distinguidos que han prestado grandes servicios al Estado.

d) Desde los más remotos tiempos, por el contrario, los bosques han sido útiles posesiones del Estado. La natu-

raleza del bosque que solamente á la larga produce frutos regulares, y la corta de la madera á largos períodos de tiempo, que suelen exceder al de la vida humana hacen deseable que el propietario pueda contar con larga vida. En la sucesiva posesion de los hombres, los que naturalmente tienen vida corta, fácilmente por el deseo de un lucro ó de una adquisicion momentánea se destruye la duradera idoneidad productiva del bosque, y mediante esto se causa al pueblo un perjuicio por ser para él la leña de utilidad indispensable. El deseo egoista de la generacion presente puede con esto causar á las futuras generaciones males muy graves. Se conjura en parte este peligro cuando los bosques en general pertenecen al Estado y á los municipios, cuya vida, que dura siglos, hace tenga que pensar en sus sucesores y cuyas instituciones ofrecen muchas ventajas para responder de la dilapidacion ó abuso excesivo de los bosques. La administracion de los bosques, conforme á sus reglas particulares, puede estar tan seguramente regulada y tan fácilmente inspeccionada, que puede muy bien comparásele con la más diligente economía privada y sobrepujar á la ordinaria. La inalienabilidad de los bosques del Estado, puede servir de regla en esta materia.

e) Pocas veces en nuestros tiempos puede dar la propiedad activa grandes capitales de intereses que pertenezcan al Estado. Aun en los cantones suizos, cuya simple administracion económica, mejor que en otras partes, ha llegado á igualarse con la economía privada, en los tiempos modernos, los mismos han disminuido notablemente. Donde existen tienen el gran privilegio de una renta más regular y más segura, y al propio tiempo, por la extraordinaria distribucion de los capitales, pueden emplearse sin gravámen para los ciudadanos. Pero si acarrean deudas, entónces es una ilusion para el Estado llegar á imaginarse que conserva intactos sus bienes cuando en realidad se destruyen con los opuestos capitales pasivos.

f) De igual naturaleza son varios derechos reales que los Estados modernos heredaron frecuentemente de la Edad Media, como los de los censos y diezmos. La perfeccion del derecho moderno privado, como tambien el progreso de la economía particular no es hoy favorable á estos derechos reales y en gran parte los ha quitado ó invertido.