

9/8773

PUBLICACIONES DE LA REAL

ACADEMIA DE  
JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

LXIX

EL PROBLEMA FINANCIERO DE ESPAÑA

POR EL EXCMO. SEÑOR

**D. JOSÉ ANTONIO UBIERNA Y EUSA**

Académico-Profesor y Revisor de la Corporación

1924

EDITORIAL REUS (S. A.) MADRID







PUBLICACIONES DE LA REAL ACADEMIA  
DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

9/8773

LXIX

# EL PROBLEMA FINANCIERO DE ESPAÑA

CONFERENCIA

FOR EL EXCMO. SEÑOR

DON JOSÉ ANTONIO UBIERNA Y EUSA

Académico-Profesor y Revisor de la Corporación

---

Sesión del día 25 de Abril de 1924

---

MADRID  
EDITORIAL REUS (S. A.)  
Impresor de las Reales Academias de la Historia  
y de Jurisprudencia y Legislación  
CAÑIZARES, 3 DUPLICADO  
1924

---

**ARTÍCULO 66 DE LAS CONSTITUCIONES:**

**Los trabajos que publique la Academia quedarán de su propiedad. Ningún trabajo realizado en la Academia podrá ser publicado sin autorización de la misma**

---

**En las obras que la Academia autorice o publique, cada autor será responsable de sus asertos y opiniones**

---

**Talleres tipográficos de la EDITORIAL REUS (S. A.)  
Ronda de Atocha, núm. 15 duplicado.—MADRID (1.345)**

## SEÑORES ACADÉMICOS:

Cuando mayor es la preocupación de Europa por vencer las dificultades de la post-guerra, más potentes surgen los problemas planteados en la esfera de la Hacienda pública, cuya importancia adquiere tal intensidad, que aumentase la bibliografía financiera: que el Parlamento extranjero dedica preferentemente sus deliberaciones a perfeccionar el régimen fiscal, nivelar sus presupuestos y mejorar la situación económica del país: que hoy los gobernantes de todas las naciones rinden a estas cuestiones la máxima atención, como lo prueban el discurso-programa que en 18 de Marzo último dirigió a la Cámara belga el Presidente del Gobierno Tounis; la política mantenida por el primer Ministro inglés Mac Donald, inspirada en la defensa de la Hacienda nacional; la declaración ministerial leída por M. Poincaré en la Cámara francesa, el 31 de Marzo, y el discurso que el mismo día pronunció en Italia el Ministro de Hacienda de dicha Nación, Stefani, y, por último, que la opinión pública de los paí-

ses europeos (exceptuando la del nuestro) concede a tales problemas tan especialísimo interés que jamás durante el período de la gran guerra, como escribe Lévy (1), la cuestión monetaria y financiera fué impuesta a la opinión con una fuerza comparable a la de la hora presente.

Nosotros, pensando que quizá la más grave de las preocupaciones reinantes en nuestra patria sea la que afecta al estado de su Hacienda: reconociendo con el Profesor de París, Charles Rist (2), que «las diversas políticas en realidad se refunden en una sola, pues éstas se subordinan a aquellas grandes direcciones que constituyen en todo momento la política financiera general y que cada ley agrícola, social o comercial tiene su natural repercusión en el presupuesto del Estado, éste influye en las oscilaciones del cambio, y a su vez, las oscilaciones del valor de la moneda afectan a la prosperidad agrícola, industrial y comercial del país», y comprendiendo que tal problema se presenta en estos instantes en toda su plenitud, al amparo de vuestra inagotable cortesía, señores Académicos, expondremos ciertas consideraciones sobre ese elemento esencial de la

(1) *La change et la tesorerie. Revue de deus mondes*, 15 de Marzo 1924, pág. 431.

(2) *Revue politique et parlamentaire*, núm. 352, tomo CXVIII, 10 Marzo 1924, pág. 395.

vida nacional, estudiándole muy brevemente, pues aun cuando el tema brinda a las más amplias expansiones, será examinado con la mayor concisión, como requiere el respeto que nos merece esta tribuna, como exige nuestro propósito de molestar vuestra atención poco tiempo y como impone el reconocimiento de nuestra incompetencia para desentrañar tan arduas cuestiones.



## I

### Situación de la Hacienda española

La situación de la Hacienda española no es muy brillante; pero tampoco es desesperada; y si echamos una ojeada sobre el panorama que nos presentan las Haciendas públicas del mundo entero, podemos ver cómo la Hacienda española ocupa un lugar intermedio entre aquellas Haciendas definitivamente consolidadas y aquellas Haciendas total o parcialmente averiadas. La Hacienda española no puede, desgraciadamente, clasificarse entre las primeras; tampoco puede, no debe, afortunadamente, considerarse comprendida entre las segundas; y lo interesante, lo transcendental para España, en el instante actual, es que ha de ser en este momento, es que depende de nosotros, es que es obra de presente el que la Hacienda española se clasifique definitivamente entre las Haciendas consolidadas o se despeñe por el abismo de las Haciendas averiadas.

El estado de la Hacienda española es, pues,

delicado, pero no se halla, a nuestro juicio, en la situación angustiosa y grave que algunos publicistas han proclamado. Y para justificar esta afirmación expondremos tres notas de carácter optimista, que pueden apuntarse al lado de esas tintas negras con que se nos pinta la situación financiera de nuestro país. Son éstas: la capacidad tributaria de la Nación, la población de España y la deuda extranjera.

Respecto a la capacidad de España, mejor dicho, a la riqueza nacional, comprendemos que es muy difícil determinarla exactamente, de tal modo que en el año 1907, por Barthe, se calculaba que la fortuna nacional de España ascendía a 128.000 millones de pesetas; en 1916 el señor Vizconde de Eza aducía, con datos para probarlo, que era únicamente de 75.000; en la discusión habida en el Congreso con motivo de la reforma tributaria de 1920, se afirmaba por el Sr. Cambó que ascendía a 120.000 millones y elevaba esta cifra 20.000 millones más el Sr. Cierva; y respecto de la renta nacional, el Sr. Bernis entiende que es de 6.000 millones y el Sr. Riu admite la suma de 13.000 millones de pesetas.

Sin embargo, aunque reconozcamos que no puede precisarse, coincidiendo con Bravo y Murillo que, en un opúsculo sobre la fortuna española, publicado en el año 1850, afirmaba que era incalculable, hay otros datos que prue-

ban el aumento considerable que ha tenido aquella cifra y demostraría a la vez, que si bien Villaverde, al presentar los Presupuestos en el Congreso, afirmaba que el poder tributario de España no podría exceder de 1.050 millones, hoy ha sufrido tan enorme crecimiento que la recaudación por conceptos de los doce meses del ejercicio que acaba de fenecer se eleva a 2.658 millones de pesetas con un aumento de ingresos, con relación al de 1922, de 229 millones y que la recaudación de Marzo ha sido de 301 millones de pesetas, cifra a la que jamás llegó la Hacienda española.

La población, considerada económicamente, representa el elemento del trabajo y su aumento se considera como una de las causas más influyentes en la grandeza material y política de las naciones.

En España, según los datos publicados por la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico, ha crecido la población constantemente, si bien el impulso en la marcha de nuestra población fué notablemente mayor en los cincuenta primeros años del siglo XIX que en los últimos.

El censo de 1887 ofrece una cifra total de 17 millones, elevándose a 20 millones en el censo de 1900 y en el año 1920 arroja un aumento de dos millones de población sobre el anterior.

Otra nota optimista nos la ofrece el examen de las deudas extranjeras, porque tendréis que

reconocer conmigo, señores Académicos, que en la vida internacional el carácter de relación tiene siempre mucha importancia; pero ese carácter tiene un interés extraordinario y especialísimo cuando se trata del orden económico, de tal suerte, que para juzgar acertadamente de la situación financiera de una nación y poder afirmar que tiene una marcha próspera, es necesario no separarla de la situación financiera mundial que ella refleja y examinar la vida económica de otras naciones, y en virtud de tal estudio comparativo vemos que, así como antes de la guerra mundial la Deuda, en total, ascendía a 220.000 millones de francos, después de la guerra se calcula que esa cantidad se eleva a 1.125.000.000, de los cuales corresponde a España 12.000 millones de pesetas, cantidad verdaderamente reducida al lado del volumen tan enorme de Deuda contraída por todas las naciones, y no decimos, además, para fortalecer tan favorable comparación, que en el año último se ha reducido el importe de las cuatro principales Deudas públicas españolas —Interior, Exterior y 4 y 5 por 100 amortizable—, pues aun cuando, en efecto, resulta que se ha disminuído en el año 1924 la Deuda consolidada en 36.357.334 pesetas, queda desvirtuado este dato con el recuerdo de que en igual periodo de tiempo ha sufrido (como ya veremos) un aumento considerable la Deuda flotante.

De todos modos, entre la Deuda del Estado y la del Tesoro corresponde a cada español unas 750 pesetas, carga menor que la que gravita sobre los ciudadanos de los restantes países europeos.

De intento hemos omitido, entre las notas favorables al estado financiero de nuestra nación, la derivada de la abundancia de dinero disponible que existe y que patentizan, entre otros antecedentes, el que ofrece el saldo de cuentas corrientes depositadas en el Banco de España importante más de mil millones de pesetas y el que resulta de la reciente emisión de obligaciones del Tesoro, pues ofreciéndose como importe de la misma 303.798 millones de pesetas, alcanzó la suscripción la suma de 2.488 millones, cubriéndose, por tanto, más de ocho veces aquella cantidad, porque ese dinero retraído de las factorías industriales y de la producción agrícola, alejado de la actividad comercial, es capital paralizado, que no puede servir de síntoma de la riqueza de un pueblo, sino por el contrario de prueba de la apatía y desconfianza del capitalista enemigo de aplicar su fortuna a las fuentes productoras del país.

A pesar de que tales notas optimistas reflejan que en estos momentos no llega a ser alarmante el estado de la Hacienda española, es lo cierto que se halla en situación delicada, que ofrece horizontes de inquietud, como lo prueba el examen de la liquidación de los Presu-

puestos generales del Estado, la constante emisión de obligaciones del Tesoro y la crisis económica.

Una aspiración que resume anhelos de alto patriotismo, es sin duda, la nivelación del presupuesto; pero el Parlamento español, apartándose del criterio de austeridad en los gastos que ha presidido después de la gran guerra la ley económica de todas las naciones, ha ido confeccionando la suya manteniendo constantemente una escala ascendente en aquellos —1.400 millones en el Presupuesto de 1917; mil millones más, o sea, 2.400 en el Presupuesto de 1920-21 y cerca de otros mil millones más (3.044) en el último Presupuesto de 1922-23— exceso de gastos que, originando un grandísimo desnivel, tanto daño han inferido al Erario público.

El déficit, convertido en mal crónico, que fué ascendiendo desde el año 1909, en que comienza la aventura de Marruecos y que alcanza la elevada cifra de 1.101 millones de pesetas en el ejercicio económico de 1921-22, en el siguiente año descendió a 920 y se reduce a 669.199.294 pesetas en el ejercicio económico finalizado el 31 de Marzo último, debido a la reforma tributaria de 1922 de nuestro ilustre Presidente, señor Bergamín, que sirvió para robustecer las fuentes de los recursos; a la política de restricción y austeridad mantenida por los Sres. Pedregal y Villanueva, que ha influido en la ac-

tual reducción de los gastos públicos y a la intensa inspección que hoy se observa en el régimen fiscal.

Aun cuando resulte consoladora la apreciación de tal descenso y confiemos que éste se acentuará en años sucesivos, hasta desaparecer (ya que el estado anormal de nuestra Hacienda pública, el déficit, la penuria de nuestro Tesoro no proviene felizmente de decadencia de la riqueza pública, de empobrecimiento del país, sino principalmente de problemas que imponen ahora grandes sacrificios económicos, pero en cuya solución próxima debemos confiar), no puede desconocerse la gravedad que implica que se liquide nuestro presupuesto con un déficit tan considerable que, aparte de los dos anteriores años, nunca se había elevado a una cifra tan alta, ni debe olvidarse que ese desnivel constante llaga nuestra Hacienda que no convalecerá en tanto que se liquiden los ejercicios económicos con excedente de pagos e influye poderosamente en la firmeza del crédito público español en Europa porque en estos momentos la consideración que merecen los Estados se mide por su solvencia y por la dotación y nivelación de su presupuesto, de tal forma, que aquellos países que aparecen deficientes a sus deberes en estos conceptos, apenas si figuran entre las demás como un pueblo normalmente constituido.

Otro antecedente del que no debemos pres-

cindir al estudiar la situación de nuestra Hacienda es el importe de la Deuda flotante en obligaciones del Tesoro.

La nación española ha tenido tantos y tan grandes dispendios, especialmente por el sostenimiento de distintas guerras y por la imperfección de su máquina administrativa, que solamente ha podido ser liquidado el importe de aquéllos por medio de la deuda pública, cuya cuantía se ha ido aumentando considerablemente, si bien siempre fué soportada con la formalidad con que la Nación debe sostener sus compromisos.

Aparte de la Deuda del Estado el arrastre de los déficits constantes de nuestros presupuestos ha dado lugar a una deuda flotante en obligaciones del Tesoro, que en 31 de Diciembre de 1923, representaba un capital de 3.747 millones (a pesar de haberse hecho en 1917 una consolidación por 1.025 millones y medio y otra en 1919 por 1.659 millones) y que se eleva en la actualidad, después de la emisión de 15 de este mes, a 4.050 millones de pesetas.

La crisis aguda que sufre el mercado, y que afecta a todos los órdenes del comercio y a todos los ramos de la producción, industrial, minera y agrícola (especialmente a esta última), influye poderosamente en el estado de nuestra Hacienda pública, pues como decía Colbert «el Tesoro de las naciones está en el bolsillo de los contribuyentes» porque el es-

tado floreciente de la agricultura, de la industria y del comercio ha de repercutir en las arcas del Erario.

Los últimos datos estadísticos del comercio exterior de España reflejan una atonía general de los negocios y en los diez primeros meses de 1923 hemos importado por valor de 2.445 millones de pesetas y hemos exportado tan sólo 1.247 millones con una diferencia, por tanto, en menos de la exportación de 1.197 millones de pesetas, lo que representa que el déficit de la balanza comercial española alcanza una suma inmensa, puesto que si bien la mitad de los productos que traemos de otras naciones se pagaron con mercancías nuestras en equivalencia, para satisfacer el importe de la otra mitad se acudió al capital o se empleó el préstamo.

No contradice tal afirmación el recuerdo de que habiéndose hecho en 1923 emisiones de valores nuevos por valor de 1.394 millones de pesetas con un aumento de 306 sobre el año anterior aparece mayor la actividad del mercado del dinero, pues más del 72 por 100 de aquella cantidad corresponde a las apelaciones del Tesoro, de Corporaciones locales y del Banco Hipotecario y, por tanto, queda representada la participación de las industrias nacionales por una cifra sumamente reducida.

Pudimos haber aplicado en las fuentes pro-

ductoras del país el inmenso capital que con motivo de la gran guerra se introdujo en nuestra patria, mas no fué así.

Los millares de millones, escribe el Sr. Aguilera, que ingresaron en España se gastaron alegremente en objetos de lujo; se perdieron miserablemente en la especulación, tomando como un juego de lotería, a que tan aficionados somos los españoles, el juego de las divisas extranjeras; otros millares de millones fueron absorbidos por los empréstitos del Estado y gastados en Africa; otros muchos en empréstitos industriales y mercantiles mal concebidos y de dudoso éxito, y pocos, muy pocos, han sido empleados con acierto en empresas serias y reproductivas, en las mejores de utillaje general, en la de los cultivos agrícolas o en las industrias de transformación. Perdidos han sido los millones empleados en joyas y en automóviles, de los males en los últimos años, y según las estadísticas oficiales, hemos importado por valor de 300 millones del Extranjero. Perdidos han sido también los 5 ó 6.000 millones que los españoles hemos jugado a la lotería de los marcos, liras y francos. Sin utilidad ninguna para la economía nacional han sido los 4.000 millones de Marruecos absorbidos en nuestra desdichada política de conquista seguida en el Riff. De aquel período de las vacas gordas no quedan hoy más que una serie de necesidades que nos hemos creado, sin

haber previsto los medios económicos para sostenerlas» (1).

Y, por último, agrávase nuestra crisis económica con la depreciación de nuestro signo monetario que hállase en progresivo y peligroso declive.

(1) *Revista de Economía y Hacienda*, 15 de Abril de 1924.



## II

### Antecedentes históricos

Mal viejo y persistente fué el que padeció la Hacienda de nuestra patria; por más que existiera el deseo expresado tan ingeniosamente por Bravo Murillo de «querer vivir a la moderna y pagar a la antigua», los gastos públicos siempre fueron tan exorbitantes y crecieron de un modo tan fabuloso, que eran frecuentes los apuros y los agobios de las arcas reales y la Hacienda pública española se encontró en muchos momentos en situación realmente angustiada y lindando con la bancarrota y la anarquía.

En el reinado de Fernando IV los gastos importaron 28 millones de maravedís y los ingresos solamente siete; en el de Alfonso XI no pasaron éstos de 1.600.000 y ascendieron aquéllos a nueve millones; Don Pedro *el Cruel* o *el Justiciero* deja, al ser asesinado, una existencia de 30 millones de maravedís en alhajas y otra igual en dinero; en el reinado de Enrique II los gastos llegaron a 21 millones y los

ingresos no pasaron de siete, y en el de Juan I, aun cuando subieron éstos a 35 millones, no bastaron a cubrir las atenciones.

Durante la dinastía austriaca sigue el estado constante de penuria en las arcas reales, tanto que, en tiempo de Carlos V, según afirma Blanqui (1), por la necesidad de sostener guerras interminables se vió obligado a recurrir a expedientes que arrebataron la mayor parte de los capitales a las industrias productoras para sepultarlos en el abismo de un estéril consumo. «Su Tesoro estuvo siempre exhausto y sus tropas mal pagadas, adquirieron la costumbre de vivir por medio del pillaje, de las concusiones y de los impuestos arbitrarios.»

D. Alejandro Llorente, el ex Ministro de Estado, consignó en un precioso trabajo titulado *La primera crisis de Hacienda en tiempo de Felipe II* los apuros del Tesoro en aquella época. Entonces el Rey exigió donativos a los señores Prelados e iglesias y es lo cierto que, no obstante la intervención de Carlos V, que desde el Monasterio de Yuste recomendó que pagasen los subsidios o donativos forzosos, tanto el Arzobispo de Toledo, como las demás iglesias y cabildos se negaron a ello por falta de recursos. El Obispo que fué de Orense, y más tarde Arzobispo de Toledo, D. Fernando de Valdés,

(1) *Histoire de l'Economie politique en Europe depuis les anciens jusqu'à nos jours.*

dijo a Carlos V «que vería lo que podía hacer y serviría lo que tuviese». Volvió este Monarca a recomendar a los Obispos la pretensión de su hijo Felipe II y por fin aquel Prelado y los de Córdoba y Zaragoza le facilitaron 170.000 ducados, dinero que sirvió para abonar a los vencedores de San Quintín la paga que bien merecía su heroico proceder.

En el reinado de Felipe II se impuso un préstamo forzoso y las contribuciones de la sisa de Madrid; la regalía de aposento, la contribución de criados; se hicieron préstamos sobre la plata de la flota, sobre las sisas de Madrid, sobre los mercaderes, etc.; se vendieron lugares, empleos, alhajas de la Reina, la renta de lanas, cartas de naturaleza, plazas del Consejo y alcabalas; se suspendió el pago de sueldos por un año, el de juro y de las librazas; se tomó dinero a censo en Indias; se usó de la tercera parte de Encomiendas y se impuso una contribución sobre el alquiler de las casas.

Desde entonces puede afirmarse que se ha mantenido tan lamentable situación de nuestro Erario, y que podrá expresarse en una u otra forma: de modo solemne, como el adoptado por Felipe III al dirigirse a las Cortes el 23 de Diciembre de 1598 para dar cuenta de la «gran necesidad en que le había dejado su padre»; en términos sentidos como los que empleó el Consejo Supremo de Castilla en consulta elevada a dicho Monarca el 1.º de Febrero de 1619 al de-

cir «que la causa de hallarse el pueblo en tan miserable estado nace de la raíz de los demasiados pechos y tributos de que está cargado y de la falta de Hacienda con que Vuestra Majestad se halla, que, aunque es mucha está toda consumida y empeñada...» (1) o en forma desenvuelta, clara y contundente como hiciera en 1864 *Gil Blas*, periódico satírico, que irónicamente escribía: «No hay un cuarto. He aquí fotografiada con la más rigurosa exactitud cierta situación histórica que todos conocemos»; pero lo cierto es que el estado difícil de nuestro Erario ha persistido y que el déficit, variable en su cuantía, oscilando de 75 millones de reales en tiempo de Felipe V, a más de 1.000 millones de pesetas hace tres años, ha brotado como planta fértil en el campo financiero español.

La imperfección de nuestro sistema rentístico no es sólo imputable a los varones que regentaron el Ministerio de Hacienda, que si bien entre los 358 que ocuparon tan alto puesto desde el año 1759, algunos hubo que no se destacaron por su valer, en cambio pueden citarse otros muchos que reunían las dotes, y que según Pita Pizarro, deben enaltecer a quien desempeñe el cargo: acrisolada honorabilidad, alto patriotismo, firme carácter, copiosa ins-

(1) Consulta del Consejo Supremo de Castilla, 1.º de Febrero de 1619 al Rey Felipe III.

trucción, recto y sosegado juicio y valor civil incontrastable.

Durante el reinado de Fernando VI, el Marqués de la Ensenada, que si mucho se distinguió como hombre de ciencia, como propulsor de obras públicas y como protector de la Marina, no menos sobresalió como hacendista, realizando el catastro—labor primordial para una justa percepción tributaria—introduciendo economías considerables en los gastos y llevando a todas partes la acción de una Administración vigorosa y entendida; en tiempo de Carlos III, D. Pedro de Lerena, celebrado por su celosa gestión y su notable Memoria ministerial; en el reinado de Fernando VI se destaca Gardoqui, persona de sólida instrucción financiera; entre los Ministros de Fernando VII merecen citarse D. Martín Garay, insigne patriota, ilustre hacendista y D. Luis López Ballesteros, que rigió ocho años sin interrupción este Departamento y que hizo un arreglo que dió por resultado la nivelación de los ingresos y gastos del Estado; gobernando Isabel II realizan una gestión enaltecedora y loable el Conde de Toreno, que consignó aquel patriótico principio que subsiste en nuestro vigente Código político (1) «la deuda pública está bajo la salvaguardia de la Nación»; D. Alejandro Mon, autor del sistema tributario de 1845, que vive todavía en

(1) Art. 86.

nuestro régimen fiscal; D. Juan Bravo y Muriello, figura eminente en el campo financiero y autor de la radical reforma organizando la Administración pública; el ilustre progresista Alvarez Mendizábal, que realiza la desamortización, completada el año 1855 por D. Pascual Madoz, y posteriormente en el reinado de Don Alfonso XIII, Fernández Villaverde, que ante la apurada situación del Tesoro, ideó un admirable plan hacendístico para atajar el mal huyendo del empirismo tanto como de las utopias.

Obsérvase que el vicio constante de nuestra Hacienda ha sido la inestabilidad de su organización y administración, o más bien la falta absoluta de un sistema fiscal fijo, vicio nacido del sistema abusivo que ha seguido frecuentemente cada Ministerio de variar o contrariar las disposiciones de su antecesor y del trasiego continuo de Ministros a tal punto que se nombraron cinco el año 1874, seis en cada uno de los años 1836, 1847 y 1868, cinco se posesionaron en 1905 y uno menos el año 1918, es decir, en seis años 32 Consejeros, correspondiéndoles poco más de dos meses de vida ministerial, lo que impedía que pudieran realizar una completa y meditada labor al frente de la Hacienda pública.

A este triste estado se llegó, no sólo por el despilfarro en los gastos, por la ocultación constante y por la multitud de arbitrios e impuestos creados, sino, principalmente, por la

complicada e imperfecta recaudación de las rentas reales.

Tal recaudación estuvo de ordinario encomendada a los arrendatarios.

Estos aniquilaron las fuentes de nuestra riqueza con sus abusos vergonzosos e intolerables vejaciones a los pueblos que elevaban en vano sus quejas y reclamaciones valiéndose de las Cortes.

La opinión pública les condenó al oprobio atribuyéndoles todo género de maldad.

De aquí tuvo origen el proverbio «arrendadorcillos, comer en plata y morir en grillos», y, por tanto, decía Cervantes en boca de la mujer de Sancho Panza: «no he de parar hasta verte arrendador o alcabalero, que son oficios que aunque lleva el diablo a quien los usa, en fin tienen y manejan dinero». (*Risas.*)



### III

#### **Causas del estado actual de nuestra Hacienda**

Diversas y muy complejas son las *causas* de la actual situación de la Hacienda, pero entre ellas se destacan como más importantes las tres siguientes: la acción de Marruecos, la política intervencionista que hemos tenido con motivo de la guerra mundial, y que se ha reflejado en el cumplimiento de la ley de Subsistencias, y los gastos del personal.

Nada indicaremos de la campaña de Marruecos, constante preocupación del pueblo español, sino únicamente expresar un anhelo que palpita unido a una esperanza; ellos son que se halle una solución tan rápida como la opinión pública reclama y tan honrosa como la dignidad nacional exige (1).

También prescindiremos del examen del se-

(1) De los datos provisionales reunidos por la Intervención civil de Guerra y Marina resulta que en Febrero último se han efectuado pagos por la Sección 13 del Presupuesto por valor de 40,39 millones de pesetas. De

gundo elemento apuntado, limitándonos a señalar una observación altamente laudable: que se rectifica aquella política funesta a cuyo amparo en estos años ha desembolsado el Tesoro público por auxilios a las Compañías de ferrocarriles la enorme suma de 630 millones de pesetas y otras cantidades crecidas en forma de anticipos reintegrables; se va reduciendo de tal forma el importe de estas atenciones que puede afirmarse que hoy preside una sana orientación, la de que se proscriba y muera un sistema tan perjudicial para la vida financiera del país.

Mas al llegar a la tercera causa, gastos del personal, nos detendremos quizá desproporcionadamente y alejándonos demasiado del tema elegido; pero consideramos tan atrayente el asunto —burocracia española— que preferimos prestarle la máxima atención.

esta suma correspondieron 27,63 millones a los gastos de Guerra.

En el periodo de Abril-Febrero del quinquenio de 1919-20 a 1923-24 los pagos hechos por el Protectorado en Marruecos han sido los que a continuación comparamos:

ABRIL-FEBRERO DE	PESETAS
1919-20 .....	122.146.795,30
1920-21 .....	166.090.473,26
1921-22 .....	418.846.379,05
1922-23 .....	350.253.663,33
1923-24 .....	261.589.870,26

Tan arraigado se halla el vicio de la empleomanía en nuestra vida social y tan antiguo es su origen, que desde Felipe II, en 1588, se han dictado multitud de pragmáticas y leyes inspiradas en el loable intento de poner coto al excesivo número de solicitudes y memoriales presentados para obtener un empleo público y a las exageradas y abusivas pretensiones de los favorecidos con su nombramiento.

Altamente interesantes son aquellas disposiciones que dictaron Felipe III en 1614; su sucesor, en la Pragmática de 10 de Febrero de 1623; Carlos III por Declaración de 16 de Septiembre de 1778 y su correspondiente Edicto de 1779; Carlos IV en 1795 y Fernando VII en 1825; en cuyos preceptos campeaba un propósito laudable, merecedor de todo elogio, si bien su reiteración revelaba la poca eficacia que tenían tan discretas leyes.

Hoy como ayer, el número de pretendientes de empleos públicos es considerable, aun cuando haya variado el procedimiento para conseguir el cargo.

El favoritismo que imperaba antiguamente sobre el valer y la competencia en la libre elección de los empleados, de tal forma que en tiempo de Carlos II y justificadamente se decía: «como tenemos en nuestra España la mala costumbre, de muchos años a esta parte, de que para los mayores empleos se haya de buscar, no la suficiencia, sino la grandeza ayu-

dada del favor», se ha querido desterrar con el sistema de la oposición, tan admitido en nuestro país que alcanza al nombramiento de empleados subalternos de algunos ministerios; mas sigue viva la constante pretensión de conseguir disfrutar de la nómina del Estado y la figura del opositor conteniendo por la plaza que se le ofrece en una proporción muy inferior al número de aspirantes, ha sustituido (aun cuando no por completo) al pretendiente de antaño, asediador de gobernantes y que, según donosamente decía Mesonero Romanos, «escribía 365 memoriales en cada año y 366 los que eran bisiestos; pero tenía la precaución de repartirlos entre los cinco ministros, y acontecía a veces entablar simultáneamente dos solicitudes a una plaza de correo de gabinete o una reposada canongía, a una Dirección de rentas o a una Comandancia militar».

Mas con uno u otro sistema (pues los dos se aplican) lo cierto es que cada día alcanza mayor proporción el número de empleados y hora es ya de que se preocupe el Poder público, sin lastimar derechos legítimamente adquiridos, de poner un límite que impida un abuso tan contrario a toda clase de intereses públicos.

Indudablemente ha podido influir en la cada vez más acentuada aspiración de disfrutar un empleo público el distinto concepto que este término merece y la importancia que reviste.

Antes, los irónicamente llamados «covachuelistas» padecían una apurada situación económica y una escasa consideración social, según nos describen con tanto donaire Flores, Zabaleta, Ortiz de Zárate y Rodríguez Villa; hoy muchos de ellos son representantes del noble ramo del saber, en sus escalafones figuran títulos del Reino, sus haberes son proporcionados y por su talento e ilustración merecen homenajes de respeto (1).

(1) Obedeciendo a imperativos de justicia, debemos rectificar el juicio despectivo que constantemente en composiciones satíricas, en obras doctrinales y en publicaciones de carácter político, ha merecido el empleado público, por estimar tal juicio erróneo e influido por la pasión.

Fernández y González, refiere la sátira que un fraile escribió en 1735.

«Recuerdo haber leído en un libro, no sé si en el precioso de Flores *Ayer, hoy y mañana*, o en alguna crónica antigua; la sátira que un fraile escribió. Este buen señor, para decir que las oficinas públicas estaban atestadas en aquellos tiempos de simples y bobos, empieza la sátira de la siguiente manera:

Para los simples y bobos  
pastores de nacimiento  
en las reales covachuelas  
hallo todo surtimiento.

En 1840, en la obra *Biblioteca de Hacienda española*, López Juana Pinilla afirma que, entre las causas que han contribuido, y contribuyen, a que la administración económica de España diste mucho de la perfección

Antes la labor del empleado era llana, respetuosa y sencilla. «Los empleados de la época del rey Don Carlos IV, según nos cuentan, cuando empezaban a servir no levantaban la vista del cartapacio que tenían delante. Fumar en la oficina, promover discusiones políticas,

que reclama su importancia, representa, a mi vista, como principal la falta de instrucción conveniente en la generalidad de los empleados en ella. Lejos de considerarse como una ciencia, y no de los menos difíciles y complicados, se ha mirado como un recurso para subsistir por todos aquellos que no han podido, o no han querido, abrazar otras ocupaciones más penosas, y en que no veían los alicientes que les presentaba la carrera de Hacienda. De aquí nace el que sus oficinas se vean pobladas de gentes que con sus desaciertos aumentan los trabajos y embarazan la marcha de los asuntos más triviales.

Y el ilustre estadista Sr. Sánchez de Toca, hace pocos años, escribe que «la formidable colmena burocrática del Estado moderno, regentadora y dueña de los servicios públicos y que seesteando perezosa en sus encastillados oficinescos, justificaba los vertiginosos aumentos de sus plantillas y dotaciones de lista civil, envolviendo día tras día con redes más tupidas todos los actos de sus administradores y complicándoles cada vez más la vida, tendrá que considerar de otra manera los cometidos y deberes de su función.

La vida que se desenvuelve a despecho de los funcionarios del Estado, impondrá en adelante con más inexorables realismos el supremo interés de los servicios públicos.»

vestir con lujosas galas, hombrearse con sus superiores, eso nunca. Sólo les era lícito leer, si el trabajo lo consentía, *El Diario de Madrid*, que publicaba en su primera plana el *Santo* de la Iglesia y las *cuarenta horas*. Además, la entrada en la oficina era fija, las nueve en punto, como que en algunos barrios servían los empleados de reloj a los vecinos, y la salida a las dos de la tarde. Al llegar al despacho, se calaba el guardamangas o manguito de percalina negra para no estropear la ropa, cortaba las plumas de ave y media el margen del papel para dar comienzo a su tarea»; (*Risas*) hoy la misión del funcionario público es más alta y meritoria, el desempeño de su servicio más difícil, la forma de realizar su labor más enaltecadora.

Antes apenas existían publicistas de Derecho administrativo (Vivien, Posada Herrera y Colmeiro, a mediados del siglo XIX) que se preocuparan de analizar el concepto y funciones del empleado público; ahora Gellinek, Brunialti, Demartiel, Busquet, Posada y mil más han estudiado con la mayor predilección semejante problema.

Antes era bien reducida la legislación relativa al funcionario, y en España es preciso acudir al Real decreto de 18 de Junio de 1852, de Bravo Murillo, para encontrar una ley reguladora del ingreso, derechos y categoría de los empleados; en estos últimos años los Estados

Unidos con su ley de 10 de Mayo de 1912, Austria con su Estatuto de 19 de Junio del mismo año, España con su ley de 1918 y casi todos los países con otras disposiciones, demuestran que el Poder público no se olvida de atender a la reglamentación de tan importante clase social.

## IV

### Remedios para solucionar el problema

Es evidente que la situación de nuestra Hacienda es necesario que mejore; el desnivel, el déficit a que antes aludíamos es preciso que desaparezcan, y para ello es innegable que no existen más que dos procedimientos: restringir los gastos, soportar toda clase de sacrificios en el personal y en el material, respetando los que algunos califican de productivos o aquellos que no se pueden regatear porque sirven para mantener el honor nacional, que equivale a decir la vida del país, y a la vez intensificar los rendimientos que pueden producir los tributos mediante el empleo de una celosa inspección y la aplicación de unas bases equitativas y justas en el régimen fiscal.

1. REDUCCIÓN DE GASTOS.—Somos enemigos de aplicar la división de gastos en productivos e improductivos, pues como dice Garnier, es muy difícil precisar el modo de medir el *más* o el *menos* de productividad o *improductividad*, o mejor dicho de utilidad de tal o cual gastos, es-

pecialmente con los que se refieren a obras públicas.

Es esta una cuestión que, según escribe Brañas, trae divididos a los economistas. Dicen unos que el Estado consume sin producir, pues las sumas que devuelve a la circulación en forma de sueldos y pensiones, no dan resultados, o mejor dicho, no producen *valores* económicos, sino jurídicos. Por lo tanto, el *consumo público* es siempre improductivo. Otros, como Dameth (1), dicen que el consumo público debe ser siempre *reproductivo*, porque el Estado no vive para sí, vive, obra, consume por cuenta de la sociedad y a sus expensas; luego toda la parte de frutos de la producción que le pertenece debe tener un empleo estrictamente reproductivo.

Examinado el presupuesto español, observará el más celoso censor de los gastos públicos, que todos los que en ellos se contienen tienen en principio verdadera justificación.

La partida elevadísima que responde al pago de la Deuda pública, debe su existencia a orígenes tan ligados con el honor de la Nación, como son los que se relacionan con el crédito de ella: los gastos para pago de clases pasivas, tienen también fundamentos legítimos y respetables: los que se originan para atenciones de

(1) *Introduction à l'étude de l'Economie Politique*. Sesión 18 Consumo de las Riquezas, pág. 390.

carácter militar, se inspiran en la necesidad de mantener la defensa del Estado y su integridad nacional y los que se derivan de otras atenciones ministeriales, tienen su razón de ser en los servicios que cumplen relacionados con los fines propios del Estado; pero es indudable que, así como en relación a tales gastos se impone una severa política de reducción, hay otros gastos que no sólo deben ser respetados, sino que deben ser aumentados, para que puedan alcanzar esos servicios la importancia que interesa para el fomento de la riqueza nacional.

Entendemos que deben respetarse aquellos que contribuyan a asegurar la integridad nacional o que sirvan para aumentar el bienestar general y la riqueza del país, y asimismo cuantas atenciones demanda una política social entre ellas el cuidado de los pobres que en en España prácticamente depende de la voluntad y caridad de los ciudadanos y los retiros de la vejez, fundados en lo que se denomina la libertad subsidiaria y que tan brillantemente ha establecido el Instituto Nacional de Previsión, y, por último, cuantos gastos se apliquen a la enseñanza pública muy mejorada en los últimos años (1), pero que no debe regatearse, imitando así a los pueblos modernos que emplean costosísima dotación para perfeccionar este servicio.

(1) El presupuesto de Instrucción pública y Bellas

Y recordando que como se decía en el discurso preliminar, leído a las Cortes al presentar el proyecto de Constitución de 1812: «El Estado no menos que de soldados que le defiendan, necesita de ciudadanos que ilustren a la Nación, y promuevan su felicidad con todo género de luces y conocimientos. Así que, uno de los primeros cuidados que deben ocupar a los representantes de un pueblo grande y generoso es la educación pública. Esta ha de ser general y uniforme, ya que generales y uniformes son la religión y las leyes de la Monarquía española» y pensando que la instrucción es, como escribía Jovellanos en su notable *Memoria sobre la educación pública*, «la fuente de las fuentes o el origen de todas las fuentes de la prosperidad social», es indudable la importancia extraordinaria que las instituciones de enseñanza deben tener, dentro de las atribuciones que for-

Artes es uno de los departamentos que ha obtenido más acentuado desarrollo.

Como ejemplo citaremos algunos datos:

EJERCICIO	Pagos ejecutados — <i>Pesetas</i>
1900 .....	16.921.962
1905 .....	43.965.103
1910 .....	51.664.903
1918 .....	80.882.830
1920-21 .....	141.770.061
1922-23 .....	155.712.866 (*)

(\*) Liquidación provisional.

man la competencia de las entidades locales, y a las que el Estado deberá prestar la mayor atención.

Hay dos problemas: el de Marruecos y el ferroviario, cuya solución influye más poderosamente que la de ninguno otro en la liquidación favorable de nuestro presupuesto del Estado; mas aparte de tales gastos, podemos aludir a otras atenciones que requieren una despiadada reducción para que desaparezca el desnivel abrumador que hoy existe.

*Deuda pública* (1).— Siempre que los países recurren al crédito después de una época de crisis, de una guerra, de una revolución; cuando de él se valen para construir obras públicas indispensables, ferrocarriles; para fomentar la educación creando escuelas y universidades, de las cuales deben salir sus futuros administradores; cuando hacen uso de él para emplearlo en algo de utilidad indispensable, constituye el crédito un elemento de vida y de adelanto material.

Pero en contadas ocasiones se hace uso del crédito para un fin eminentemente útil. En la generalidad de los casos los Gobiernos contra-

(1) La deuda del Estado ha venido acreciendo hasta más de 12.300 millones y absorbido más de 1.100 en 1917; 486 en 1918; 250 en el primer trimestre de 1919-20; 560 en 1920-21, y 862 en 1921-22 y sobre esta cifra en 1922-23.

tan empréstitos en circunstancias normales, cuando en realidad se pudiera prescindir de ellos; y ese derroche, esa nueva contribución con que recargan el Erario público, lo invierten en compensar los defectos de una mala administración, sostener y aun fomentar sus despilfarros y emprender temerarias aventuras que comprometen la soberanía nacional, la Hacienda y la vida del pueblo.

En efecto; cuando una Hacienda permanece año tras año en situación de desequilibrio, como le ocurre a la nuestra desde 1909, con la excepción de 1911 y 1912, en que, por causas providenciales, más que por efecto de una buena administración, se registraron modestos supéravit, se afirma con acierto que la única, la primordial preocupación de todo Gobierno debe consistir en planear y poner en vigor las medidas conducentes a lograr la desaparición de esa anomalía en el plazo más breve posible; pero entre esas medidas, la buena doctrina, el interés general, repugna del socorrido procedimiento o recurso de emitir deudas reembolsables más o menos pronto, a pretexto de que tales inversiones crean riqueza, son la mejor inversión a que pueda aspirar el ahorro y rinden lo bastante para hacer frente a las anualidades e intereses.

Es necesario conseguir la disminución de la pesada carga de la Deuda pública, que alcanza en los últimos presupuestos la elevada suma

de 664 millones de pesetas para pago de sus intereses; mas no creemos que deba intentarse con la reducción del interés que concede el Estado, pues tal medida representaría la bancarrota declarada y, en último resultado, envolvería y traería consigo la pérdida consiguiente de la parte proporcional del capital sin esperanza posible de recuperarla; ni opinamos que sería preferible la supresión de la amortización en determinadas clases de Deuda, porque significaría la infracción por parte del Estado de un pacto, vulnerando el legítimo derecho de sus acreedores a cobrar íntegros los valores que estipularon en un contrato bilateral y en perjuicio de unos intereses que deben tener siempre el amparo del Poder público por hallarse, según precepto constitucional, bajo la salvaguardia de la Nación; ni tampoco, ante el recuerdo de que la Deuda flotante excede de cuatro mil millones de pesetas, entendemos que debiera acudirse a una consolidación, aun cuando seguramente representaría una economía de 40 millones de pesetas al año en los intereses, porque quizá hoy sería aventurado intentar esa operación toda vez que es preciso, ante todo, restaurar el estado de la Hacienda pública para que acuda el capital con toda garantía y la mayor confianza.

El remedio más eficaz para reducir esta carga hállese en la liquidación favorable del pre-

supuesto del Estado (1) que permita aplicar el superávit que exista a disminuir la Deuda pública.

Es preciso preocuparse de este problema a fin de mejorar y disminuir la Deuda pública, pues es evidente que el estado de ella es según la constitución de los pueblos modernos, no sólo el barómetro de su prosperidad, no ya la señal del grado que alcanza en el orden material y moral, social y político, sino la base y fundamento de las fortunas particulares.

La baja del valor de la Deuda pública de un país supone el descenso de la estimación de la firma de ese país, como decía el Sr. Moret. Con tal medida se produciría la desconfianza en las naciones extranjeras, venta de nuestro pa-

(1) En estos últimos años los presupuestos han sido aprobados por las Cortes figurando déficit.

		Pesetas
Año económico 1917....	{ Gastos.....	1.494.640.560
	{ Ingresos.....	1.281.035.818
		<u>213.605.742</u>
— 1920-21.	{ Gastos.....	2.403.730.313
	{ Ingresos.....	1.842.720.572
		<u>561.009.741</u>
— 1922-23.	{ Gastos.....	3.044.122.302
	{ Ingresos.....	2.617.047.068
		<u>427.075.234</u>

pel y extracción de dinero de las plazas españolas, que lentamente buscaría otros campos de mayor garantía y firmeza para los valores; al escasear el metálico sube el interés del dinero y crecen a compás los apuros del Erario; la Deuda flotante adquiere cada día mayor precio y los capitales empiezan atraídos por ese alto interés a tomar el camino del Tesoro y a abandonar el de la producción o el comercio; al mismo tiempo la agricultura, la industria y el comercio languidecen faltos de auxilio y con ellos vuelven a disminuir los impuestos y a reducirse los rendimientos del Estado, originando, por una serie no interrumpida de consecuencias fatales, aquel primer movimiento de descenso en los valores públicos la ruina y empobrecimiento del país. ¿Sucede lo contrario? Pues todo el que tiene en su poder una cantidad de títulos de la Deuda encuentra que sólo y por esta benéfica influencia aumentan de valor, que asciende su riqueza; con ella puede hacer nuevas negociaciones o emplearla en las fuentes productoras del país; como el Tesoro se siente desahogado, no solicita el capital, disminuye con esto el interés, y como la producción se aumenta y el comercio se desarrolla, vuelven a subir las rentas, a crecer los ingresos, y de la misma manera que la depreciación de la Deuda era la ruina, el aumento de valor es la propiedad.

*Clases pasivas.*—Creemos que debiera orde-

narse una revisión de los expedientes de clases pasivas, medida que se realizaría sin lesionar legítimos derechos, puesto que se mantendrían vivas aquellas clasificaciones que se hubieran declarado en virtud de un precepto legal y al mismo tiempo produciría un beneficio para el Tesoro.

Justifican esta aspiración el recuerdo de la enorme cantidad que absorbe en el Presupuesto español el concepto de Clases pasivas (1), que en el últimamente aprobado figura por la suma de 91.579.000 pesetas; los abusos que se han descubierto cuando se han practicado otras revisiones, una en virtud de la ley de 11 de Mayo de 1837, otra el año 1849, otra en cumplimiento del Decreto-ley de 22 de Octubre de 1868 y, por último, la que se realizó por el Real decreto de 31 de Enero de 1889, y considerando, además, que hay dictadas algunas órdenes ministeriales que no se hallan en armonía con la letra y algunas veces con el espíritu restrictivo de las leyes que regulan las Clases pasivas.

Debemos hacer una aclaración: que esta medida no significa ningún cargo para los dignos

(1)	EJERCICIO	Pagos ejecutados — <i>Pesetas</i>
	1900.....	70.335.000
	1910.....	76.975.000
	1920-21.....	92.550.000
	1922-23.....	95.224.000

funcionarios de la Dirección de Clases pasivas ni supone ningún perjuicio para una clase que es merecedora de toda protección por hallarse integrada de individuos que gozan de un beneficio al amparo de una prescripción legal, fundándose en razones de equidad y ostentando un legítimo derecho.

*Gastos de personal.*—¿Debe disminuirse el número de empleados?

Si no bastara para reconocer la necesidad de llegar a tal reducción el cumplimiento estricto de la ley de 20 de Julio de 1918, la progresión ascendente tan considerable que se observa en los gastos del Estado y el crecimiento extraordinario del importe de clases pasivas, aconsejan que se procure la minoración del excesivo número de funcionarios que viven al amparo del presupuesto del Estado (1).

(1)	NÚMERO DE EMPLEADOS	
	Ejercicio económico de 1917	Ejercicio económico de 1922
Presidencia del Consejo de Ministros . . . . .	139	79
Ministerio de Estado . . . . .	391	484
Idem de Gracia y Justicia. . . . .	5.373	5.349
Idem de Gobernación . . . . .	16.877	25.805
Idem de Instrucción pública y Bellas Artes. . . . .	33.744	38.494
Idem de Fomento. . . . .	20.205	19.003
Idem de Trabajo. . . . .		896
Idem de Hacienda. . . . .	6.545	8.956
<b>TOTAL. . . . .</b>	<b>83.274</b>	<b>99.066</b>

Mas no somos partidarios de ir a la disminución del personal reduciéndole caprichosamente y sin razón, creemos indispensable, ante todo, reorganizar nuestra Hacienda.

La organización de la Hacienda española es un problema nacional, porque a todos interesa que los derechos de la Hacienda se consignent de modo claro y terminante en la ley, que se establezcan las prerrogativas justas y nunca que se considere como manifestación de esa misma Hacienda el de un arbitrario e irritante privilegio, porque a todos afecta que la Administración disponga de los medios económicos precisos para el cumplimiento de los servicios públicos; que la percepción de los impuestos se realice de un modo justo y equitativo para el contribuyente; que el importe de tales tributos tenga la aplicación que en la ley se determina; que los particulares tengan abierto el cauce de recursos necesarios para promover los que sean pertinentes en defensa de su derecho; que los procedimientos sean fáciles, rápidos y sencillos, y, en una palabra, que se sustituyan estas relaciones que hoy existen de lucha, de enemiga y de recelo entre la Administración y los administrados por unas relaciones de concordia y de armonía. Y uno de los principales elementos para ello sería la rectificación del procedimiento económico-administrativo.

La rectificación del procedimiento, decimos,

porque aun cuando se mantengan esos tres períodos que se consideran indispensables en toda reclamación, el período expositivo, el período probatorio y el período definitivo, siempre resultaría que, así como no se puede reducir el expositivo, limitado a la presentación por parte del reclamante de la solicitud que declara contener los requisitos que en el procedimiento civil se establecen, en el art. 534 de la ley, para las demandas, y en el período probatorio tampoco se pueda reducir nada, porque está ya limitado en la ley de 19 de Octubre de 1889 el plazo dentro del cual ha de practicarse la prueba; si se pueden reducir éstos en el período definitivo, es decir, en los restantes actos administrativos que preceden al momento de la resolución del expediente, o sea, en el de dictar el acuerdo. Y para ello creemos conveniente que se suprimieran los informes dilatorios e innecesarios; que desaparecieran los trámites inútiles; que se redujeran los plazos y que se determinase un límite máximo para el despacho de los expedientes; que se considerase que los plazos de la Administración son perentorios y fijos, de tal modo, que una vez que éstos pasaran quedase libre el camino de la reclamación contencioso-administrativa para el reclamante; que los acuerdos de notificación fueran claros y que no se obligase a ingresar al reclamante el pago de cuotas tributarias que hoy se exige al interpo-

ner un recurso, sino únicamente la consignación de un depósito, y eso sólo en el caso de que se interceptase con el recurso la vía ejecutiva.

Y esta necesidad de simplificar la Administración y de establecer que fuera más sencilla y de que desapareciera alguna de esas ruedas de la máquina burocrática no es sólo un anhelo nuestro, sino que es una pretensión de todas partes, aspiración que aparece en Francia mantenida por Jézé, por Auriou y por otros tratadistas de Derecho administrativo; que existe en Portugal, mantenida por el Ministro de Hacienda Barros Querioz, que presentó un proyecto de ley en 3 de Agosto de 1921 ordenando que el Gobierno procediera a la revisión de los servicios públicos, suprimiendo los innecesarios y reduciéndolos a lo estrictamente preciso para la vida nacional; es el propósito de la ley de 13 de Agosto del mismo año, de Italia, también dictada con ese mismo propósito de revisar la Administración, de reorganizar los servicios, de simplificar las funciones administrativas y de reducir el personal; y esto consideramos que tiene mucha importancia, porque de esa manera, reduciendo y simplificando los servicios de la Administración, el personal debería ser mucho menor.

Insistimos en que es preciso en España revisar los servicios, reorganizar la Administración, limitar los procedimientos y simplificar

las funciones administrativas como base de la disminución de sus empleados; y debe adoptarse tal medida urgentemente, como reclama el interés público, pero teniendo sumo cuidado en que no se lastimen derechos legítimos y en que no se eliminen a aquellos funcionarios que cumplan fielmente su misión en el ejercicio del cargo, pues no puede olvidarse que, como discretamente decía el Ministro de Hacienda de Carlos III, Lerena, en una Memoria que dirigió al Monarca en 5 de Noviembre de 1790, la verdadera economía no consiste en suprimir empleados que pueden ser necesarios para la recaudación de las rentas públicas, sino en que la Administración elija empleados inteligentes y fieles.

*Disminución de los gastos locales.*—La implantación del régimen autonómico en los organismos municipales implica el reconocimiento de su derecho a disponer de recursos mayores para soportar las nuevas cargas de la corporación; de esta consideración se deduce que el aumento de servicios que se atribuye a las entidades locales representa una disminución de aquéllos que hoy incumben al Estado, y en su consecuencia debe procurarse la disminución de éstos para aliviar al Fisco en su capítulo de gastos.

¿Cuáles deben ser los gastos locales? Dentro de la clasificación de sociedades aparece la municipal como entidad perfecta, por cumplir-

se en ella los fines de la vida, que rebasando la esfera privada de la familia, constituye un núcleo de relaciones para el cumplimiento en común de aquellos fines que traspasan el dintel del hogar doméstico. Requiere para ello la existencia de un organismo especial, autónomo en cuanto a su propia existencia, pero formando parte de una entidad social más amplia llamada Estado, con la que tiene vínculos que le enlazan, subordinándole a la vez que protegiéndole; sin que esto constituya una negación de la personalidad política y social que como primordial carácter se asigna al Municipio.

Esta misma relación tutelar más o menos estrecha, según el criterio centralizador o descentralizador que se admita, nos lleva a la distinción, dentro de los fines que ha de cumplir, entre aquellos de necesaria realización impuestos por el Estado ejercitando su misión tuitiva y su acción jurídica, y los que no teniendo igual naturaleza se reconocen como útiles a los intereses de la localidad facultando a las entidades corporativas directoras para su ejecución.

Dedúcese de la aludida diferenciación la distinta naturaleza que ha de caracterizar a los *gastos* que en concepto de medios intervienen en el cumplimiento de aquellos y que constituye la base de la división de los gastos, aceptada por todos, en obligatorios y voluntarios según respondan a necesidades de uno u otro orden.

La extensión tanto de los gastos obligatorios impuestos por los Gobiernos, como de los voluntarios o potestativos de los Municipios, dependen de una serie de factores, principalmente políticos, que no nos es dado examinar aquí con la amplitud que fuera de desear.

Tenemos por una parte la Constitución política del Estado, la manera de estar organizada esta superior entidad, como causa influyente y principalísima de los gastos. Cuando el Estado se limita, a realizar sus fines permanentes, a perseguir únicamente la consecución del derecho, los gastos a que obligue al Municipio serán cortos y poco dispendiosos. Si por el contrario los fines tutelares e históricos son atendidos por el Estado, los impondrá también a las localidades como de necesario cumplimiento. Algunos economistas como Hoffman persiguen este último ideal sosteniendo la utilidad que reporta a la generalidad el que lo mismo el Estado, que el departamento, que el Municipio, haga un gran consumo de las riquezas públicas, porque corrigiendo las desigualdades de la Economía privada viene a convertirse en regulador de la riqueza.

Huyendo de exageraciones de escuela, no puede menos de tenerse en cuenta que la riqueza pública de un país produce un máximo de renta con la que hay que atender a los gastos generales, a los locales y a los individuales; la renta aplicada al consumo público, si merma

de un modo excesivo el remanente destinado al individuo, impide la formación de nuevos capitales y hasta les consume a veces. Además, el consumo individual es más frecuentemente productivo que el social. Sobre todo que ni el Estado ni el Municipio son organismos dedicados a la producción; nunca hemos comprendido las excelencias de los gastos llamados *productivos* por los hacendistas, contraponiéndolos a los *improductivos*, y creemos con convicción tan sincera como profunda, que los gastos públicos deben ser *improductivos*, debiendo limitarse y restringirse el empleo de gastos de otro género. El Municipio debe exigir de la riqueza ya formada lo necesario para cubrir sus gastos, y no emplearlos en formarla, misión propia de las individuales energías y a la vez el Estado debe reservar a la entidad municipal cuantos servicios sean de su competencia, reduciéndose las partidas de gastos de los Presupuestos generales del Estado en armonía con la disminución de tales servicios.

2. INTENSIFICACIÓN DE LOS RENDIMIENTOS. Al lado de la reducción de gastos, otro de los remedios adecuados para obtener la normalidad de la vida financiera hállase en la vigorización de los recursos, en el aumento de los rendimientos del Estado, sin elevar los actuales impuestos que figuran en nuestro sistema fiscal.

Nadie puede soñar con la supresión del régi-

men tributario, preciso para la vida nacional, ya que el impuesto es un medio económico indispensable para que se puedan cumplir los fines del Estado.

En efecto, allí donde una asociación se forma, donde un pueblo nace, surge espontánea la necesidad de atender al sostenimiento de sus organismos directores con la *ofrenda patriótica*, según la denominaba en uno de sus discursos el verbo de la elocuencia de la revolución francesa.

En esta necesidad encontramos la justificación del impuesto; no trae su origen de la conquista, ni de la voluntad del Soberano; ni nace del sufragio del país, ni de la razón del Estado; tampoco se justifica por la facilidad de los ingresos; hacemos caso omiso de la teoría de Montesquieu, Girardin y otros, que ven en el impuesto una prima del seguro, siendo así que es una prima obligatoria, que no se gradúa por la importancia del riesgo, y generalmente ni indemniza al contribuyente llegada la realidad de un siniestro; tampoco seguimos a Proudhon y Simonde de Sismondi, que le asimilan al contrato *do ut facias*, sin fijarse en que los que menos contribuyen, los pobres, son los que más beneficios reciben; ni es tampoco un anticipo de la producción nacional, como sostiene Menier, en cuyo caso sólo serían admisibles los gastos productivos.

Mas observamos, señores Académicos, que

nos alejamos del tema de nuestro estudio, y tal consideración nos obliga a omitir las utópicas teorías que hacen del impuesto un regulador de los bienes, como indirectamente sostenía Federico II de Prusia, o un modo de fomentar la producción, como declaró Mac Culloch, o la mejor colocación de los capitales; el buen sentido nos releva del deber de refutarlas; su mismo enunciado basta para desconfiar de las maravillosas ventajas que han visto en el impuesto notables pensadores desviados sin duda de la realidad.

Cierto es que las reformas económicas para tener condiciones de viabilidad y de existencia han de ser progresivas y meditadas. Siempre es de más seguros resultados la mejora de lo existente que el planteamiento de lo desconocido. Las teorías más deslumbradoras y acreditadas, mientras no lo sean por la práctica, constituyen un problema de dudosa resolución. Por el contrario, las mejoras acrisoladas en la experiencia, son de evidente y positiva utilidad.

Sin embargo, entendemos que es preciso hacer una revisión completa, una modificación radical, de nuestro anticuado sistema tributario, inspirado en el plan de 1845, de D. Alejandro Mon. Creemos que es oportuno que se intente esa reforma completa, como hizo el Imperio alemán en 1913, los Estados Unidos en el mismo año, como la que implantó Caillaux en

Francia y la ideada por Pierson en Holanda, ya que así lo exige la necesidad de vigorizar la base imponible, reforzando los recursos públicos, y llegando a la implantación del impuesto sobre la renta. Este impuesto descansa en una base científica, se orienta en sentido democrático, aplaudido y defendido por muchos hacendistas, y constituye una contribución equitativa, racional y justa; el impuesto sobre la renta habría de establecerse entendiéndose esta palabra, no en el sentido limitado y restrictivo que algunos tratadistas quieren darle, sino en un concepto amplio, es decir, considerando la renta en el sentido de incluir toda clase de ingresos, lo mismo el interés del dinero, que los productos de los bienes, que el beneficio que reporta el trabajo o el rendimiento que proporciona la industria; todo ello debe someterse al impuesto, siquiera deba diferenciarse aquella renta que proceda del capital (y en cuyo aspecto también hay que distinguir la renta del capital productivo de la probable del capital improductivo) de la que procede del trabajo que debe tener un trato de favor.

Mas si no se entendiera que debe aceptarse este impuesto, por lo menos establézcanse las alteraciones convenientes en las bases de los tributos, haciendo más equitativa su distribución, suprimiendo algunos que dificultan el tráfico, disminuyendo otros en interés del contribuyente y de la Administración, y refor-

mando las rentas en los términos que los tratadistas defienden y los intereses generales del país reclaman, inspirándose siempre en el criterio de justicia, que es el verdadero criterio de la libertad, y procurando que el incremento de los ingresos se obtenga sin necesidad de agravar el peso ya abrumador de los sacrificios que soporta el contribuyente. (*Muy bien.*)

Debe procurarse la simplificación del régimen tributario; no es que pretendamos que se establezca el impuesto único, porque comprendemos que realmente el contribuyente se cree menos gravado satisfaciendo con diferentes nombres lo que por aquél se le intenta exigir en uno solo, y porque el impuesto único se presta al fraude, y, como decía Flora, aparte las consideraciones de orden teórico, hay una razón puramente financiera: la de que un impuesto único no llegaría nunca a cubrir la necesidad del Estado, precisamente porque no tendría en cuenta la diferenciación cualitativa de las rentas que el impuesto debe seguir paralelamente; y porque la tasación de una sola forma de riqueza requería cuotas elevadísimas, insoportables, que determinarían la absorción de las fortunas mínimas.

Pero ya que no se acepte el impuesto único, deben simplificarse los que existen y tener un plan general de Hacienda, basado en reglas uniformes e inspirado en los preceptos de una bien entendida economía, consiguiéndose de

esta forma simplificar el régimen tributario y a la vez conseguir que desaparezca esa multiplicidad incoherente que se observa en nuestro sistema fiscal.

A la vez que dicha simplificación en materia tributaria, debe procurarse que una parte mínima de la fortuna se halle exenta del impuesto, para que así el impuesto—esa palabra sugestiva, como decía René Stourin, que ha causado tantos sufrimientos y ha hecho derramar tantas lágrimas—no grave al pequeño contribuyente. Así se hallaba inspirada la obra de Villaverde sobre el impuesto de utilidades del año 1900, cuando eximía de la contribución a los sueldos menores de 1.500 pesetas; así ha sucedido en Inglaterra al hacer la reforma del «Income tax» de 1908, cuando se sujetaba a impuesto solamente las utilidades del trabajo personal que excedieran de 260 libras, y así va sucediendo en la mayor parte de los impuestos que se adoptan en el extranjero.

Otra base para la reforma debe ser que se implante con mayor extensión el impuesto progresivo. Esta forma de impuesto tiene por fundamento la igualdad de sacrificio; no sólo se impone, dadas las circunstancias especiales de nuestro estado social, por exigencias imperiosas de la justicia, sino que se abre paso por demandarlo de un modo más apremiante, si cabe, la utilidad y la conveniencia, ya que, entre otras razones, con este sistema se moderan los

altos vuelos del capital exorbitante y se limitan las grandes fortunas, es decir, se pretende la nivelación de la riqueza.

\* \* \*

Y aun cuando se mantengan los impuestos que hoy figuran en la órbita fiscal de nuestra Nación, también podrían implantarse radicales modificaciones a fin de perfeccionar su exacción.

En primer término, nos encontramos hablando de los impuestos, con la impropiedad que tiene la designación de muchos de ellos. Llamar impuesto de «derechos reales y transmisión de bienes» a un impuesto que grava muchos actos en los que no hay transmisión de bienes, como pasa cuando se trata de informaciones posesorias; titular «impuesto de utilidades y sobre riqueza mobiliaria» al que a veces se aplica a utilidades procedentes del trabajo personal; llamar «contribución territorial» a un impuesto en que no se incluye el canon de superficie (que pueden también calificarse de territorial), constituye, como antes decíamos, motivo para pensar en que hay mucha impropiedad en el nombre de algunos impuestos. De todos modos, hay que convenir en que el nombre no hace a la cosa, y que esta no es cuestión que revista gran importancia.

El impuesto de cédulas personales no vamos a examinarle para dilucidar si debe correspon-

der al Estado, como entendía el Sr. Conde de Bugallal en la reforma que el año 1919 proponía, o debe ser un impuesto puramente municipal, a fin de que los Municipios tengan dentro de su autonomía elementos suficientes (puesto que la principal autonomía debe ser la económica) para desarrollar y desenvolver su vida local. Lo cierto es que en el impuesto de cédulas personales nos encontramos con que es precisa la sistematización de sus cuotas; es necesario aumentar el número de sus clases, y que también se vaya perfeccionando, a fin de que resulte el impuesto sin esas grandes desigualdades que hoy ocurren, puesto que se da el caso de que hay provincias, como la de Guipúzcoa, donde aparece cada ciudadano pagando por cédula personal una peseta cuarenta y cuatro céntimos, en tanto que en otras provincias, como las de Almería y Murcia, no pagan más que nueve céntimos. De manera que resulta que un ciudadano de Guipúzcoa paga un cédula muy superior a la que se paga en las otras provincias que he mencionado. Es necesario que esto se modifique, y es preciso que se reforme perfeccionándolo, porque se observaba que, a pesar de que todos los impuestos siguen una norma ascendente, en cambio, examinando la estadística del impuesto de cédulas personales, aparecía en descenso.

Otro tipo que debe procurarse variar es el que existe en la contribución territorial. Cuando se

creó, el año 1845, el Ministro de Hacienda no fijaba el 12 por 100 (1), determinando que la cantidad a recaudar era de 75 millones de pesetas. Pocos años después, el hacendista Conte admitía el criterio que sustentara el entonces Ministro Bravo Murillo, el año 52, de que esa misma cantidad de los 75 millones de pesetas, una vez que desapareciera la riqueza oculta que entonces existía, podía dar margen para que se redujera el tipo de imposición al 6 ó 7 por 100. Pero aquel tipo se ha aumentado y, aunque con respecto a la riqueza catastrada según las leyes de aplicación a la misma, está consignado el 14 por 100, lo cierto es que, en la riqueza que no tiene tal carácter, lo que se paga por cupo, incluyendo los recargos, excede del 25 por 100, y tal medida creemos que es una enormidad por tratarse de tipo realmente excesivo.

Debe evitarse también que exista la desigualdad que actualmente hay en cuanto al tipo de imposición. No es que pretendamos que haya un tipo uniforme; no. Las diferentes condiciones de la propiedad raíz en nuestro suelo, exigen que sean distintos los tipos de contribución, y pretendemos que se vaya al impuesto progresivo, no al proporcional que hoy rige, y de esa

(1) Las Reales órdenes de 23 de Diciembre de 1846 y la de 8 de Agosto de 1847 le fijaron como tipo máximo del impuesto.

manera, reduciéndolo, y mejor aún, eximiendo de la contribución aquellas cuotas que representen una renta total de 1.000 pesetas, porque implica una consideración de ética social, que debe tenerse en cuenta, puede irse poniendo unos tipos mayores a medida que sea mayor también la masa de propiedad sobre la que grava la contribución. Mas con el vigente sistema, la diferencia es tan grande, que, según se hace constar en el proyecto de ley que presentara el año 1910 el Sr. Cobián, hay cuotas tan distintas que oscilan del 1,75 al 33,59 por 100.

Con respecto a la contribución sobre utilidades, creemos que al implantarse la reforma del año 1920, pudiera haberse hecho una revisión de la escala de tributación por los sueldos de los funcionarios civiles para que resultase más equitativa y flexible la distribución y haber reducido la cuantía de los tipos, acercándose de este modo al criterio mantenido por muchos hacendistas de no admitir este impuesto por estimar que el Estado se halla obligado a señalar a sus servidores la retribución que merezcan percibir, sin hacer posteriormente descuentos o reducciones que debieron ser tenidas en cuenta al fijar la cuantía del sueldo.

Otra modificación conveniente, tratándose de dicho impuesto, hubiera sido borrar la diferencia entre el tipo del descuento aplicable a los funcionarios civiles y el que se aplica a los militares, pues no tiene razón de ser, ya que el

fundamento del impuesto es el mismo para unos y otros, y por tanto, en armonía con la escala que se fijara para los funcionarios del Ejército, debería haberse establecido para los empleados civiles.

Admitiendo que con las cuotas elevadas con que contribuyen las sociedades, se debilita el espíritu de asociación por la traba que para la formación de sociedades implica una imposición excesiva, debiera haberse, al reformar la ley, aminorado el impuesto, a fin de dar facilidades para que se constituyera en España un mayor número de entidades sociales, cuya existencia son, en realidad, la base de la prosperidad y fomento nacional.

Y, por último, creemos que la reforma en el impuesto de utilidades debió afectar a los intereses de la deuda, ya que en realidad esta contribución es ineficaz, porque hacer de los títulos que representan dicha Deuda materia de imposición y pretender que la cualidad de deudor sea productiva y base de un impuesto, es una verdadera quimera, puesto que el quebranto que significa la cuota tributiva sólo afecta al acreedor en un momento determinado y en seguida se capitaliza el dinero y el título se cotiza a un valor menor.

La contribución industrial debiera reformarse mediante la renovación de las tarifas. Toda tarifa de contribución industrial, basada en caracteres externos, ha de estar necesariamente

en desarrollo constante. La letra de las disposiciones ha respondido siempre, también en nuestro país, a este pensamiento; pero la comprensión de las condiciones de su realización es de tal manera superficial, que no puede sorprender el que esas disposiciones hayan sido letra muerta. En el caso más elemental, en el de formación de un expediente de clasificación de industria nueva, la Administración procede como buenamente puede, dada su organización deficiente, a determinar el rendimiento medio de la explotación. ¿Por qué? Por cumplir de alguna manera el precepto de clasificación. Pero es una verdad casi increíble que el legislador ha olvidado dictar las reglas según las cuales el justo precepto de la Constitución de la Monarquía debía hacerse efectivo en este tributo. Es evidente que con igual razón pudo estimarse como objeto, no el rendimiento neto medio, sino la capacidad, como acontece en otros países; y no citamos el beneficio líquido a que refieren incidentalmente las disposiciones vigentes, porque sería incurrir a sabiendas en una contradicción fundamental con el principio de la imposición por signos externos y cuotas generales, que esa referencia aparece totalmente desconocido.

Si las tarifas no han podido seguir el desarrollo de la técnica, menos ha respondido el régimen de la contribución a las modificaciones económicas que han sido la consecuencia de

aquel desarrollo, y en especial al estado de cosas producido por la reacción de la grande industria, ya en su forma centralizada de la fábrica o en la descentralizada de la industria a domicilio sobre los antiguos artesanos.

Y examinando la reforma introducida en virtud de la ley de 29 de Abril de 1920, se observa que se continúa en esta ley el procedimiento, por muchos tratadistas estimados como imperfecto, de consignar en el texto de aquélla únicamente las bases que el Poder ejecutivo ha de desenvolver mediante una intervención extraordinariamente amplia, pues tal sistema da origen a constantes reformas en el tributo, inspiradas con frecuencia en opuestos principios y que, a la vez, influyen de un modo eficaz en que reine una verdadera perturbación en la exacción del impuesto.

En el impuesto de Derechos reales podría intentarse también el impuesto global que defendía el Sr. Cobián. En una palabra, si fuéramos examinando todos los impuestos, veríamos cómo dan margen para que se soliciten reformas; y como todo esto implicaría el que yo molestara mucho tiempo vuestra atención, y no quisiera abusar de ella, me limito a consignar mi anhelo de que se procure hacer esa modificación total, completa, deseando más éxito que el que acompañó a aquellos Ministros que tuvieron tan plausible intento: aludimos a los Sres. Cobián, Alba, González Besada y Bugallal, que idea-

ron reformas radicales, y que luego no tuvieron realidad.

\* \* \*

Hasta hace pocos años se aceptaba en todas las naciones la política de aumentar los impuestos, de tal suerte, que aun en Francia, sin embargo de que el antiguo Ministro de Hacienda, M. Lasteyrie, había declarado en el Parlamento francés que la potencia económica de su país no admitía la imposición de nuevos recursos, en el presupuesto que presentó a la Cámara existía aumentado el impuesto titulado «chiffre d'affaires», y en Alemania, a pesar del sistema tributario que adoptó después de la revolución, apenas comprensible para el contribuyente español, y no obstante que en el año 21 se estableció un recargo sobre los tres impuestos del capital y sobre el de la renta global, en Agosto de aquel mismo año se autorizó por el Gobierno un proyecto conteniendo quince leyes, todas afectando a la tributación y en un sentido ascensional; más hoy la tendencia de los Ministros de Hacienda es reducir las contribuciones; recientemente (1) el Ministro italiano Stefani anunciaba su propósito de adoptar ese sistema cuando se obtuviera la ni-

(1) Discurso pronunciado en el Teatro Scala, de Milán, el 20 de Marzo de 1924.

velación del presupuesto y en los Estados Unidos se está debatiendo cuál es el efecto económico de los recargos impositivos a consecuencia de los proyectos financieros de M. Mellon que propone en su esquema presupuestario una reducción de los impuestos sobre la renta limitándolo en el 25 por 100 de ésta.

Y aludiendo a nuestro país, creemos, coincidiendo con el pensamiento del ilustre Moret (1) que no es necesario aumentar los tributos y recargar la pesada carga que sufre el contribuyente español.

3. MEDIDAS COMPLEMENTARIAS. — Además de estas medidas, pueden considerarse necesarias otras de carácter complementario, como son la responsabilidad de los funcionarios y la inspección de los tributos, que seguramente habrían de influir en el perfecto desenvolvimiento de nuestro régimen fiscal y en el mayor rendimiento de los impuestos vigentes.

*Responsabilidad.*—La existencia del principio de responsabilidad, con relación a los funcionarios públicos es, no sólo conveniente, sino precisa.

Exigese su responsabilidad por la necesidad

(1) «Yo no soy partidario de aumentar los impuestos existentes, soy partidario de hacerlos producir más por la mejora de sus bases».

*Diario de Sesiones* de 17 de Diciembre de 1870. Discurso del Sr. Moret, Ministro de Hacienda.

de que un organismo perfecto y probo desempeñe las funciones de la Administración. Deber de ésta es, al hacer la designación de sus empleados, elegir aquellos que mediante las oportunas pruebas de suficiencia, por la posesión de determinados títulos o el desempeño de ciertos servicios, se encuentren aptos para el cargo que han de prestar; pero esta justificación de competencia tiene su cumplimiento en la declaración de responsabilidad por aquellos actos que infrinjan sus deberes como tales empleados.

La sociedad, como afirma Dalloz, ha de cuidar porque los funcionarios públicos no hagan un punible uso del poder y de la autoridad que les está confiados; y a tal efecto adoptará ciertas garantías que son: unas, de orden *preventivo*, como la prestación de fianza, exigida antes de empezar a desempeñar el cargo, la vigilancia que deben ejercer los superiores de orden jerárquico, la inspección que se confiará a determinados funcionarios afectos exclusivamente a este servicio, y además, otras garantías *represivas*, entre las que se encuentran aquellos castigos que se han de imponer, si las faltas son leves, por la propia Administración, y si tienen el carácter de delitos, por el poder judicial, señalando penas especiales y de mayor gravedad que si se hubieren cometido por los que no fueren funcionarios.

La imposición de tales sanciones está plena-

mente justificada, porque prestado el juramento por el funcionario, si fuera preciso, y habiendo entrado en posesión del cargo, se establece, según dice Persico, «una mutua obligación del Estado con el ciudadano y del ciudadano con el Estado». Este vínculo o relación en parte se deriva de la ley o reglamentos que regula el empleo, y en parte, de la especial naturaleza de la función que desempeña.

No se trata, en realidad, de un mandato, sino de un mandato *sui generis*.

Y de dicho vínculo nacen los derechos y obligaciones que recíprocamente se reconocen al Estado y a sus funcionarios, entre las cuales se encuentra el principio de responsabilidad de los últimos por los actos que ejecuten en el desempeño de sus servicios o por los que realizan, obedeciendo sus órdenes, empleados de inferior categoría.

Mas algunos escritores no se limitan a mantener este criterio, sino que pretenden que se amplíe la responsabilidad a ciertos actos que son merecedores de alguna sanción, y que, a pesar de ello, no aparecen incluidos en ninguno de los preceptos que señalan la responsabilidad de los funcionarios.

Justo es, dicen, el principio de exigir responsabilidad a los contribuyentes que por la omisión de bienes o disminución de valores de los declarados o mediante el empleo de otros medios, procuren eludir el pago del impuesto ocul-

tando la verdadera base tributaria; por esta consideración son precisas las disposiciones legales que señalan una sanción en tales casos y plausible el celo con que el legislador ha establecido tal responsabilidad en todos los impuestos.

Mas si la defensa del Erario público y el propio interés de la justicia demandan esa medida y aconsejan ese criterio, entienden que sería pertinente el que también se exigiera con respecto a los funcionarios administrativos, encargados de la exacción de los impuestos, cierta responsabilidad de carácter económico, cuando padezcan un error que ha producido perjuicios al contribuyente, siempre que aquél se realice por negligencia inexcusable.

*Inspección.*—Si en todo momento es conveniente procurar el aumento de las contribuciones y rentas públicas, moralizando la Administración y persiguiendo el fraude, es realmente indispensable el empleo de este sistema (a fin de evitar la suspensión de pagos o tener que acudir a la apertura de empréstitos o a la creación de nuevos impuestos), en el caso de que los ingresos ordinarios de un Estado procedentes de la exacción de contribuciones e impuestos, del importe de sus rentas o de los productos de sus fincas y derechos, no se consideren suficientes para cubrir los elevados gastos que implica el cumplimiento de los fines que tiene encomendados.

La inspección viene a combatir la ocultación de la riqueza tributaria y es necesario, en nuestro sentir, que se procure atacar esa ocultación, a fin de que la base tributaria descansa sobre el verdadero valor de la renta nacional de España, que según afirma —como ya hemos dicho— el culto escritor Sr. Bernis (1) asciende a 6.000 millones, y teniendo en cuenta la total riqueza española, aun cuando es empresa difícil poder calcularla.

Bien comprendemos que hay distintos medios para disminuir esa ocultación, que se puede atacar o agravando la responsabilidad del contribuyente que defrauda o rebajando los tipos de imposición, porque de este modo ya no hay aliciente para el fraude, mayor si es elevado el impuesto, o por último, por procedimientos que pudieran emplearse en España para ciertos impuestos, como es el que se halla establecido por la ley de 11 de Octubre de 1919, en Bélgica, respecto al impuesto de sucesión, que es presentando una relación del contribuyente, en la cual éste afirma, bajo palabra de honor, que es exacta y que está hecha de buena fe tal declaración; pero todos estos medios no serían suficientes para combatir la ocultación, y es indudable que de una manera más eficaz se combate por medio de una inspección tenaz, constante e intensa.

(1) *La Hacienda española*, pág. 106.

La ocultación es un mal en la esfera tributaria, que procurará impedir una celosa Inspección, principalmente necesaria en nuestra nación, en primer término, porque hay que reconocer que el contribuyente español no es como el contribuyente francés, que vienen a auxiliar a la Administración y a cooperar con ella, sino al contrario, que tiene cierta predisposición a la ocultación, al fraude, y, en este sentido, es más necesario que exista una inspección intensa; pero hay que reconocer también, que no es sólo la culpa del contribuyente, lo es también del Estado, pues éste no se preocupa de que al lado de la instrucción haya una educación adecuada, orientada en el sentido de que al niño se le inculquen los deberes ciudadanos; y en este particular, recordamos que hace unos años oímos decir al Catedrático de la Universidad Central, Sr. Lozano, en el acto de la inauguración del curso académico, que era realmente curioso lo que sucede en la instrucción que se da a los niños: que se les enseña que se encuentran obligados a pagar diezmos y primicias a la Iglesia de Dios, cosa que no es exacta, y en cambio se omite el enseñarles que deben pagar los tributos y los impuestos, cosa que sería muy conveniente que supieran; por eso indicamos que no es culpa sólo del contribuyente, que es también imputable al Estado, que no se preocupa de inculcar en el niño esos deberes de ciudadanía, para que

cuando se halle en la edad de ejercerlos sepa y practique ya aquel precepto de la Constitución que establece que todos los españoles están obligados a contribuir a las cargas del Estado en proporción a sus haberes. Y otra razón es, que no hay un sistema tributario en España, completo, perfecto, y por eso no puede el contribuyente soportarlo resignadamente, porque si nos fijamos en los impuestos y contribuciones, vemos que son combatidos generalmente, y en efecto, respecto de la contribución industrial, hay cultos tratadistas, que afirman que es el tipo más imperfecto que existe en Europa: con relación al impuesto de Derechos reales, decía el Sr. Arriaga, que tenía como justificación la idea de ser preciso para cubrir las cargas del Estado y evitar que se elevaran los tipos de otras contribuciones: aludiendo al impuesto de títulos y grandezas, se sostiene que tiene su base en la vanidad y no la riqueza, que es lo que debe servir de fundamento a todo impuesto; refiriéndose al impuesto de transportes, decía el Profesor Sr. Pier-nas, que no era justo que el traslado de una persona o cosa pudiera servir de base a la tributación, y por último, el impuesto del Timbre, se justifica únicamente, según otros autores, porque produce muchos rendimientos y porque en él se da una de las cuatro reglas que Bocardo admitía como fundamentales para el impuesto, y es la de que sea de fácil y cómoda

percepción. Todos estos impuestos no pueden soportarse por el contribuyente y procura eludir su pago, y por eso es más necesario, como antes decía, una inspección constante y tenaz.



## V

### Política de economías que impera en la legislación extranjera

Si el examen de la legislación extranjera siempre es conveniente, toda vez que, «mantenerse el estudio circunscrito a un sólo país y a una sola época, es moverse en una sola dirección, es permanecer inmóviles sobre un punto, unir a lo anterior el estudio histórico de la ciencia, es moverse en una sola dirección retrocediendo hasta lo pasado. Añadir el método comparativo es moverse en todas direcciones», refiriéndonos al problema de la Hacienda pública, su importancia aumenta, pues servirá para demostrarnos: 1.º, que impera en todos los países una severa política de economías en los gastos públicos, y 2.º, que mejora la situación de su Hacienda por figurar con superávit el presupuesto de la mayor parte de dichas naciones.

*Gran Bretaña.*—Ha proseguido su política financiera secular, que es la de la prudencia, la del equilibrio del presupuesto mantenido a toda costa y con tal sistema consigue pagar de

un modo relativamente rápido su deuda de guerra para con los Estados Unidos, como el ex primer Ministro Mr. Stanley Badwyn, canciller del Echiquier, ofreció hace pocos meses en Nueva York liquidar su presupuesto, finalizado el 31 de Marzo último, con un superávit de cerca de 50 millones de libras esterlinas y consigue que mejore su signo monetario. Las estadísticas del Tesoro británico acusan una cifra de 791.044.697 libras esterlinas hasta el 25 de Marzo último, elevándose los gastos a 742.787.722.

Los gastos que soportará el Tesoro británico desde 1.º de Abril implican una reducción de 1.500 millones de pesetas sobre los que contiene la presuposición actual. La poda es implacable y llega a todas las zonas del Presupuesto. En los servicios civiles sube la reducción a 37,3 millones de libras esterlinas; en el Ejército, a 7; en la Marina, a 3. Los gastos de las posesiones británicas en Oriente, que en 1923 importaban 8,67 millones de libras, bajan en 1924 a 5,72. En cambio hay servicios de muy característica significación, cuyas consignaciones reciben aumento; son, entre otros, los créditos para Universidades, investigaciones científicas y Museo Británico, así como las cantidades atribuidas para pensiones a la vejez.

*Alemania* —Durante el mes de Enero, las entradas fiscales de Alemania experimentaron un aumento no esperado y alentador, pues se calculan los ingresos en la suma de 503 millo-

nes de marcos oro, o sea 191 millones más que en Diciembre del año pasado, en cuyo mes hubo también un aumento del 10 por 100 comparados con los de Noviembre.

Las cifras definitivas de los gastos de Enero, aún no se conocen, pero se cree que su total será cerca de 480 millones de marcos oro, exponiendo que en el caso de confirmarse, habrá, por primera vez, después de la guerra un *surplus* de varios millones.

El proyecto de Presupuesto para el ejercicio fiscal que ha empezado el 1.º del actual, se presenta sin déficit, pues estima los ingresos totales en 5.710 millones de marcos oro, y los gastos en 5.270 millones.

El Presupuesto extraordinario acusa 130 millones de marcos oro en los ingresos, que serán destinados a obras públicas. Se prevé una suma de 640 millones oro para la ejecución del Tratado de Paz, de los que 360 son para el sostenimiento de las tropas de ocupación. Los gastos para el Ejército y la Marina importan 450 millones de marcos oro.

*Italia.*—Para el año financiero transcurrido de 1.º de Julio de 1922 al 30 de Junio de 1923 el déficit ha sido de 3.041 millones de liras, cifra inferior en 1.000 millones a los cálculos previos. Para el año 1923-24 el Ministro Stefani que ha reunido en sus manos los Departamentos del Tesoro y de Hacienda, que hasta ahora habían estado separados en el Gabinete de Roma, es-

tima que el déficit ha desaparecido, y se puede prever que también en el próximo presupuesto habrá equilibrio entre los gastos y los ingresos. Puede decirse, pues, que está realizada la restauración financiera del Estado italiano. Este resultado se ha conseguido a pesar de la disminución de muchos ingresos de carácter transitorio, principalmente por el aumento de contribuyentes, que ha llegado a ser de millón y medio; la nivelación en los presupuestos de los servicios industriales del Estado, como ferrocarriles, Correos, Telégrafos y Teléfonos, y la realización de sensibles economías en la organización administrativa del Estado.

Se han suprimido cuatro Ministerios, ocho Subsecretarías y 32.117 funcionarios públicos, lo que representa una economía de 297 millones de liras. La deuda interior ha disminuido desde 102.000 millones a 95.000, y se van a recoger 1.070 millones en bonos del Tesoro, que vencido a primeros del presente mes.

Las reformas fiscales realizadas desde la llegada del fascismo al Poder son demasiado numerosas y demasiado variadas para que sea posible estudiarlas aquí en detalle. No hay rama de la legislación tributaria que no haya sido objeto de alguna modificación. Los derechos de timbre han sido simplificados y unificados; los del vino, reformados; ciertas contribuciones, rebajadas. Pueden multiplicarse los ejemplos. Es fácil formar idea completa de la

obra fiscal del Gobierno fascista, escogiendo entre sus diversas medidas, aquellas cuya originalidad y atrevimiento más merecen fijar la atención. Ninguna más significativa que la reforma sobre las sucesiones y sobre las donaciones. En Italia, como en otras naciones, la tarifa de estos derechos había sido elevada sin cesar en los últimos años; podía llegar a más del 90 por 100 para las sucesiones superiores a 20 millones de liras cuando se trataba de personas sin lazo alguno de parentesco. Por un Decreto de 20 de Agosto de 1923, el Gobierno fascista ha ordenado la supresión entera de todos los derechos sobre todas las sucesiones o donaciones de padres a hijos, de esposa a esposo, de hermano a hermano, de tío a sobrino. Las tarifas relativas a todas las demás sucesiones fueron rebajadas a la mitad aproximadamente.

Se han abolido muchas juntas, consejos y oficinas. El Subsecretario de la Presidencia ha indicado en un discurso que pronunció en Boulogne el 27 de Octubre último, que hasta aquella fecha y por consecuencia de dichas supresiones, 40.000, entre funcionarios, agentes y obreros, habían sido licenciados, y que en plazo próximo la cifra llegaría a 55.000.

*Francia.*—La ley fiscal francesa, aprobada el 22 de Marzo último (1), dispone en su art. 1.º

(1) Publicado en el *Journal Officiel* el día 23 de Marzo.

que El total de las reducciones no podrá ser inferior a mil millones de francos, efectuadas en 1924 sobre los gastos del Estado.

Se autoriza al Gobierno para que durante los cuatro meses siguientes a la promulgación de la citada ley, proceda, mediante Decretos dictados en Consejo de Ministros, oyendo al Consejo de Estado, a introducir todas las reformas y simplificaciones administrativas que sean necesarias para la realización de tales economías.

Cuando las medidas así adoptadas modifiquen leyes en vigor, los Decretos serán sometidos a la sanción legislativa en el plazo de seis meses.

En el art. 2.º se establece que a partir de la promulgación de esta ley y hasta la terminación del ejercicio de 1924, no se procederá en los servicios públicos del Estado a creación de empleo alguno ni a nombramiento de nuevo personal de ninguna clase, salvo en lo que se refiere a los empleos reservados a las víctimas de guerra.

Tal economía de mil millones no se obtiene mediante la supresión de todos aquellos organismos y funciones especiales que el Estado francés creó durante la guerra—como los demás Estados beligerantes—; esa labor se realizó en 1922, y fueron decretadas entre el personal civil 67.000 cesantías. De lo que se trata ahora es de simplificar toda la máquina administrativa ordinaria de Francia, como medida

extrema, exigida por la situación del Tesoro.

*Dinamarca.*—Resumen del proyecto de Presupuestos para el año económico de 1924-25 (1):

	<u>Coronas.</u>
Ingresos.. . . . .	411.198.906
Gastos. . . . .	<u>358.505.011</u>
Superávit...	<u>52.693.895</u>

*Egipto.*—Durante el ejercicio financiero de 1922-23 los ingresos han sido de 35.763.744 libras y los gastos de 28.247.572 libras, resultando un superávit de aquéllos sobre los gastos de libras 7.516.171.

Este excedente ha sido realizado principalmente por las restricciones de los gastos.»

*Argentina.*—Recientemente el Ministerio de Hacienda ha dado a publicidad la exposición-memoria puesta en manos del Presidente de la República para demostrar la situación probable de las finanzas nacionales al cerrar el ejercicio del Presupuesto de 1923. Como expresión oficial del estado caótico e inorgánico en que las diferentes leyes de gastos han colocado al Tesoro durante el año de que trata la exposición, resulta dicho trabajo muy interesante y los cuadros que le acompañan son altamente elocuentes.

(1) Presentado al Folketing el 3 de Octubre de 1923.

Ellos confirman de una manera indudable los augurios que había hecho la opinión seria y desapasionada del país y los tratadistas al ocuparse de este problema, respecto a la necesidad de introducir la más estricta economía en los gastos de la Administración pública.

Conforme con las cifras contenidas en las cuentas del Ministerio de Hacienda, el ejercicio de 1923, que ha de cerrarse el 31 del corriente mes, arrojará un déficit probable de 35.345.000 pesos, moneda legal, y semejante comprobación no puede inquietar los espíritus suspicaces, puesto que el déficit de 1922 fué de 120 millones, y se calculaba el de 1923 en 180 millones.

*Cuba.*—En el proyecto de Presupuestos generales (1) para el ejercicio de 1924-25 los ingresos ascendían a 76.719.000 pesos y los gastos a 66.400.282,54 pesos, ofreciendo, por tanto, un superávit de 10.318.717,44 pesos.

Proyecto enviado por el Presidente de la República al Congreso en 14 de Noviembre de 1923.

\* \* \*

Del examen de las naciones europeas puede deducirse que la industria y el comercio mejo-

(1) Proyecto enviado por el Presidente de la República al Congreso (Parlamento) con fecha 14 de Noviembre de 1923.

ran notablemente en la Gran Bretaña; que Italia ha fortalecido de un modo considerable su situación económica; que Polonia parece hallarse en un período de mejoramiento de su organización, y que ha bastado de un esfuerzo insignificante para cambiar por completo el estado de Austria; que aun cuando es evidente que la reorganización de Rusia representa un problema colosal, no es menos cierto que los primeros pasos para conseguirla se han dado; que Alemania tiene justificada esperanza de que los nuevos organismos que han empezado recientemente a actuar producirán excelentes resultados en el orden fiscal; que Bélgica también consigue la mejora de su situación económica. «Nuestras industrias—escribe Dumont—trabajan; nuestros comerciantes realizan negocios; sin duda las medidas fiscales que las Cámaras han votado han mejorado considerablemente la situación financiera; el impuesto sobre la renta se percibe sin dificultad y su rendimiento aumenta continuamente», y que igual política salvadora impera en otros Estados (1).

\* \* \*

El orden regular de las cosas requiere que la dirección suprema y la acción preponderante

(1) *Revue Politique et Parlementaire*, núm. 354, tomo CXXVIII, páginas 9 y 453.

en el Gobierno del Estado se subordinen en todo caso a las exigencias de la necesidad preferente de resolver las cuestiones de mayor interés social entre las que simultáneamente puedan agitarse y preocupar la opinión pública en cada época, y siendo la cuestión de Hacienda, juntamente con la de Marruecos, las que descuellan entre nosotros sobre todas las demás, en gravedad e importancia para todos los intereses sociales, a ellas, pues, debe conferírsele la primacía en la gobernación del país, otorgando el Poder público a tan magnos problemas su preferente atención.

Y si así sucede; si en vez de desdeñar el problema financiero se le presta el máximo interés por los gobernantes y una viva preocupación por todos los ciudadanos; si se procura rebajar los gastos públicos al límite de los recursos disponibles, pensando que por dolorosas que sean estas amputaciones son preferibles a la quiebra que constituye la muerte o significa al menos la deshonor del Estado; si se intenta vigorizar los recursos del Tesoro con ciertas medidas que conduzcan a la intensificación de sus rendimientos y aplicando el criterio de que la ciencia financiera y administrativa de un país debe manifestarse en el sentido de extender cada día más el dominio de los recursos del Estado, para que así los gastos públicos no resulten tan gravosos para el contribuyente y de dar a los impuestos, en vez de carácter fiscal, un carác-

ter social; si se utiliza prudentemente el crédito público; si además de extinguir el *déficit*, se lograra un *superávit* que permitiera la reducción de la deuda contraída para atender a las necesidades extraordinarias y a los descubiertos del Tesoro, se conseguiría que quedara nuestra Hacienda saneada, más a la vez sería brillante nuestra situación económica y se contribuiría al florecimiento de la nación española.

Aparte, pues, las exageraciones de los tímidos y de los agiotistas, como escribe un ilustre hacendista, es lo cierto que el conflicto existe y nuestra situación económica da motivo para alarmas fundadas.

La conducta del Estado no es ciertamente la única causa de las angustias presentes; pero es indudable también que obra en ellas como factor importantísimo, y la reforma de la hacienda pública se impone de momento con exigencia irresistible. Esta necesidad, sentida desde hace mucho tiempo, es ahora preciso satisfacerla, y la manera de conseguirlo señalada queda con la indicación de los vicios que deben corregirse y además teniendo presente que en la historia de los pueblos se encuentra constantemente que la prudencia, la inteligencia, la actividad y el orden introdujeron y conservaron en ellos la prosperidad; y se hicieron miserables desde que la prudencia cedió su lugar a la osadía, la actividad a la indolencia, la inte-

ligencia a la ignorancia y el amor del orden al libertinaje y desenfreno.

Cuando un pueblo ha caído en el abatimiento le quedan dos medios de restablecerse: el primero es de auxiliar con el caudal público a los ramos de riqueza que han desfallecido; el segundo es el de la perseverancia en el orden y la frugalidad.

El principal objeto de un buen Gobierno debe ser de aumentar la renta pública sin aumentar la contribución de los particulares y aumentar la renta de los particulares con el auxilio de la renta pública. Las leyes de protección son medios que aprovechan, pero no bastan sin la ayuda del caudal público.

\* \* \*

Para terminar, señores académicos, ciertas son las palabras que recientemente pronunciara en Nueva York el ilustre diplomático Mr. Moore: «España—decía—se ha convertido en una de las naciones de importancia del mundo. Aquel país adelanta y progresa. Yo aconsejaría a mis amigos que visitaran España en estos próximos diez años, porque en ese plazo máximo se ejecutarán allá muchos grandes cambios industriales, comerciales y económicos que cambiarán radicalmente las actuales perspectivas románticas e históricas» ciertas son, repetimos, tan alentadoras frases, que ofre-

cen horizontes de optimismo, pero ante todo es preciso que se resuelva la grave crisis económica que padecen nuestras industrias, especialmente la agraria, y nuestro comercio; es necesario que el poder público percatado de la gravedad que implica para la vida del país el problema financiero le preste su preferente atención y que todos colaboremos en su solución animados con la patriótica esperanza de que si se lograra no sólo sería España admirada en el mundo por sus bellezas, enaltecida por su heroísmo y exaltada por su noble historia, sino que sería, además, respetada como nación poderosa, fuerte y rica. (*Grandes y prolongados aplausos.*)



# ÍNDICE

	<u>Págs.</u>
I.— <i>Situación de la Hacienda española</i> .....	9
II.— <i>Antecedentes históricos</i> .....	21
III.— <i>Causas del estado actual de nuestra Hacienda</i> .....	29
IV.— <i>Remedios para solucionar el problema</i> ....	37
1. <i>Reducción de gastos:</i>	
Deuda pública.....	41
Clases pasivas.....	46
Personal.....	47
Gastos locales.....	51
2. <i>Intensificación de los rendimientos:</i>	
Simplificación del régimen tributario... ..	58
Reforma del impuesto de cédulas personales.....	60
Reforma de la contribución territorial..	61
Reforma de la contribución sobre utilidades de la riqueza mobiliaria.....	63
Reforma de la contribución industrial..	64
3. <i>Medidas complementarias:</i>	
Responsabilidad.....	68
Inspección.....	71
V.— <i>Política de economías que impera en la legislación extranjera</i> .....	77
Gran Bretaña.....	77
Alemania.....	78

	<u>Págs.</u>
Italia.....	79
Francia.....	81
Dinamarca.....	83
Egipto.....	83
Argentina.....	83
Cuba.....	84

## OBRAS DEL MISMO AUTOR

---

- Estudio jurídico de los Fueros municipales de la provincia de Guadalajara.* Dos ediciones. Madrid, 1898, y Guadalajara, 1917.—2 pesetas.
- Intervención de la Iglesia en el Estado y sus mutuas relaciones.* (Memoria leída y discutida en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.) Madrid, 1900.—1,50 pesetas.
- Tratado de Hacienda municipal* (\*). Dos ediciones. Avila, 1906.—5 pesetas.
- Tarifa del impuesto de Derechos reales,* anotada con los preceptos legales. Dos ediciones. Avila, 1907, y Madrid, 1911.—1 peseta.
- Autonomía municipal.* (Memoria premiada.) Madrid, 1907.—3 pesetas.
- Timbre del Estado.* (Autorizada por Real orden del Ministerio de Hacienda. Madrid, 1909.—6 pesetas.
- Conflictos jurisdiccionales entre los Poderes ejecutivo y judicial.* (Autorizada por Real orden de la Presidencia del Consejo de Ministros.) Madrid, 1911.—4 pesetas.
- Impuesto de utilidades.* Dos ediciones. Madrid, 1911 y 1914.—En tela, 4 pesetas en Madrid y 4,50 en provincias.
- Derecho administrativo* (\*). Contestaciones al Programa de Registros de la Propiedad. Madrid, 1911.—4 pesetas.
- Apremios administrativos.* Dos ediciones. Madrid, 1912 y 1917.—En tela, 4 pesetas en Madrid y 4,50 en provincias.
- Derecho político y administrativo* (\*). Contestaciones al Programa de Abogados del Estado. Madrid, 1912.—8 pesetas.
- Legislación especial de Hacienda* (\*). Contestaciones al Programa del Cuerpo de Abogados del Estado. Madrid, 1912.—15 pesetas.
- Impuesto de Derechos reales* (\*). Contestación al Programa de Abogados del Estado. Madrid, 1912.—15 pesetas.
- Hacienda pública* (\*). Contestaciones al Programa del Cuerpo pericial de Contabilidad. Madrid, 1913.—2,50 pesetas.
- Legislación de Hacienda* (\*). Contestaciones al Programa del Cuerpo auxiliar de Contabilidad. Madrid, 1913.—8 pesetas.
- Derecho administrativo* (\*). Contestaciones al Programa del Cuerpo pericial de Contabilidad. Madrid, 1913.—2,50 pesetas.
- Procedimientos administrativos.* Dos ediciones. Madrid, 1914 y 1917.—6 pesetas en Madrid y 6,50 en provincias.
- Responsabilidad de los órganos del Estado.* Madrid, 1915.—5 pesetas.
- De la función docente del Estado,* Tomo XXVIII de la «Biblioteca Jurídica de Autores españoles y extranjeros». Madrid, 1917.—10 pesetas.
- Problemas de Derecho penal.* (Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación.) Madrid, 1917.
- Vida autonómica de los organismos municipales.* Madrid, 1919.—4 pesetas.
- Cortes Constituyentes.* (Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia.) Madrid, 1919.—2 pesetas.
- Reorganización del Secretariado municipal.* Madrid, 1920.—2 pesetas.
- Crisis agraria.* (Discurso pronunciado en el Senado). Madrid, 1922.
- La Reforma del Senado español.* (Conferencia pronunciada en la Real Academia de Jurisprudencia.) Madrid, 1922.—2 pesetas.
- Derecho municipal* (\*). Madrid, 1924.

(\*) En colaboración.







## OTRAS PUBLICACIONES

DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN  
COMO DE AYUDA EN ESTE MISMO SENTIDO EDITORIALES

ATLAS - El Congreso de la Sociedad de las Naciones - 2 tomos

ATLAS - El desarrollo de las Naciones - 2 tomos

GRUPO DE INVESTIGACIÓN - Los diez exámenes de la  
Universidad de Salamanca - 2 tomos

ALFARABUS - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

TRATADO DE - El primer tratado jurídico del mundo  
de la Universidad de Salamanca - 2 tomos

Precio de venta de este ejemplar: 2 ptas. en Madrid; 2,50 en provincias

## OTRAS PUBLICACIONES

DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, DE VENTA EN ESTA MISMA SOCIEDAD EDITORIAL

ALTAMIRA.—«El Congreso de la Sociedad de las Naciones». 2 ptas.

SELA. — «La Sociedad de las Naciones». 2 ptas.

GONZÁLEZ HONTORIA. «Los fines esenciales de la acción internacional española». 2 ptas.

ALTAMIRA.—«La nueva literatura pacifista: El Clerambault de Romain Rolland». 2 ptas.

SPOTTORNO. — «Consideraciones generales y de carácter histórico acerca de la Diplomacia». 2 ptas.

FERNANDES (Raúl). «El principio de la igualdad jurídica de los Estados después de la guerra». 2 ptas

GOICOECHEA.—«La política internacional de España en noventa años (1814-1904)». 3 ptas.

LASALA.—«Pacifismo reformista y pacifismo científico». 2 ptas.

MARTÍN PEINADOR. El suelo de Marruecos y sus primeros habitantes. Problema hispano-marroquí». 2 ptas.

GARCÍA ALONSO. «Tánger para España». 2 ptas.

RIVES Y MARTÍ.—«Derecho judicial español en la Zona de nuestro Protectorado en Marruecos». 5 ptas.

CAMBÓ.—«La solución autonomista del problema catalán» 2 ptas.

GOICOECHEA.—«El proyecto de Estatuto Regional, y las aspiraciones autonomistas». 2 ptas.

LLANOS Y TORRIGLIA. «Calaluña e Irlanda». 2 ptas.

BENITO ENDARA. «Leyes y legisladores o la gran ficción constitucional». 2 ptas.

UBIERNA.—«La reforma del Senado español» 3 ptas

MOROTE.—«Los problemas de Barcelona». 2 ptas.

