

PRIMERA PARTE

TEORÍA DE LOS GASTOS PÚBLICOS

1. Teoría del gasto en el sistema de la ciencia de la hacienda

§ 22. Comenzamos la teoría de la economía financiera por aquella parte que trata de los *gastos* o las *necesidades* del Estado. Procedemos de tal modo porque en la economía financiera, a diferencia de lo que suele ocurrir en la economía privada, al tratar de establecer el plan económico para el ejercicio inmediato, se determinan primeramente las necesidades y los gastos que han de ocasionar y después los medios con que se procura satisfacerlas. Pero como hemos dicho anteriormente, no se quiere indicar con esto que se determinen los gastos sin tener en cuenta el medio de satisfacerlos, sino que, por el contrario, para determinar la cuantía del gasto, la administración financiera ha de tener siempre en cuenta el gravamen que puedan soportar los ciudadanos sin perjuicio para el progreso económico y cultural. Dentro de estos límites la obtención de los ingresos se acomoda a la cuantía de los gastos.

Por lo que respecta a la teoría del gasto, en sí mismo considerada, sólo en parte mínima corresponde a la ciencia de la hacienda, pues ésta se limita fundamentalmente a mostrar cómo se han de satisfacer las necesidades del Estado y cuál es el mejor procedimiento para ello. Responder a la cuestión de si determinados gastos del Estado son o no precisos a los intereses generales, es algo que cae fuera del campo de la ciencia de la hacienda. Ésta, de un modo esencial, se contenta simplemente con aceptar como magnitud previamente dada la de la cuantía del gasto, investiga luego sus efectos sobre los ingresos y los agrupa por consideraciones o puntos de vista técnicos o económico-financieros. El juicio decisivo sobre la conveniencia o necesidad de los gastos

del Estado se abandona a otras disciplinas. Determinar las necesidades del Estado incumbe a las respectivas ramas de la administración pública que causan el gasto; examinar la conveniencia del gasto, y en definitiva acordarlo, incumbe a la representación nacional; el tratamiento científico de la teoría del gasto incumbe a diversas disciplinas, tales como el Derecho político y administrativo y la Economía política. No obstante, es conveniente tratar del gasto público en un manual de ciencia de la hacienda. Prescindiendo de que solamente se puede adquirir plena visión de la hacienda, cuando en ésta se trata también de los fines del gasto público, hay que tener en cuenta que en los efectos del gasto influyen por una parte las consideraciones y puntos de vista de economía general, y por otra la naturaleza y cuantía de los ingresos que son materia propia de la ciencia de la hacienda.

2. Evolución de los gastos del Estado

§ 23. La observación de la historia nos enseña que con el progreso de la cultura *aumenta también la actividad del Estado*. Mientras al comienzo de la cultura la satisfacción de las necesidades de todas clases era, fundamentalmente, incumbencia de la economía doméstica y de la familia, siendo muy pequeño el campo de actuación de la actividad comunal, con el progreso de aquélla aumentaron también, consciente o inconscientemente, las exigencias de la nación al Estado. Y aunque el Estado deje a veces de actuar en un determinado campo donde antes intervenía, o varíe el modo de intervención, en general se observa tan continuo e incesante aumento de la actividad del Estado que se habla de la ley de la extensión creciente de la actividad pública. Cuando creemos ver que el Estado de épocas anteriores, por ejemplo, en la era del absolutismo, desplegaba una actividad tan grande o mayor que en la época actual, no vemos en realidad más que una apariencia de mayor actividad, y ello se explica por la mayor falta de consideración con que en aquella época se sometía la vida individual a la intervención del Estado. El crecimiento de la actividad del Estado, y consiguientemente de los gastos públicos, es un fenómeno tan uniforme y característico de los Estados modernos que no se puede considerar como un fenómeno casual o patológico. Ese fenómeno es independiente de la naturaleza de la constitución política y de la magnitud del territorio nacional de los pueblos; es un fenómeno apreciable por doquiera.

Según la estimación, ciertamente no muy segura, hecha por *Fr. Kolb*, ascendieron los ingresos públicos de todos los Estados europeos en 1786 a 2.550 millones de francos; en 1880, a cerca de 15.000 millones. Y como la población en ese período de tiempo aumentó de 167 millones a 313 millones de almas, resulta que los ingresos del Estado, por cabeza de la población, se elevaron de 15 a 47 francos. Más apreciables son los siguientes datos sobre la cuantía de las necesidades públicas, datos que solamente abarcan un corto espacio de tiempo.

Ascendieron los gastos ordinarios del Estado en:

Prusia

1849.....	282,3 millones de marcos		
1865.....	506,7	»	»
1884.....	993,0	»	»
1894.....	1.935,9	»	»
1898-99.....	2.187,5	»	»
1914.....	4.477,9	»	»

Austria

1849.....	163,1 mill. <i>gulden</i> (florines)		
1883.....	491,9	»	»
1889.....	540,8	»	»
1891.....	546,8	»	»
1898.....	715,9	»	»
1913.....	3.137,2 mill. <i>coronas</i>		

Francia

1816-28 (media).....	960 millones de francos		
1840-48 (íd.).....	1.432	»	»
1862.....	1.970	»	»
1893.....	3.291	»	»
1898.....	2.359,7	»	»
1913.....	4.664,6	»	»

Italia

1861.....	812,0 millones de liras		
1898-99.....	1.686,8	»	»
1912-13.....	2.272,3	»	»

Rusia

1859.....	560,2 millones de rublos		
1898.....	1.474,0	»	»
1913.....	2.987,8	»	»

España

1817.....	178,5 millones de pesetas
1845.....	296,1 » »
1875.....	762,4 » »
1900.....	878,5 * » »
1910.....	1.128,2 * » »
1913.....	1.521,2 * » »
1920.....	2.682,1 * » »
1924-5.....	2.941,7 (Presupuestos)

Es decir, que en el último medio siglo aumentaron los gastos en el 286 por 100.

República Argentina

1903.....	379,24 millones de pesetas
1925.....	1.305,36 » »

Brasil

1903.....	616,12 millones de pesetas
1925.....	1.547,00 » »

Méjico

1903.....	202,40 millones de pesetas
1925.....	758,94 » »

En cuanto tratamos de investigar las causas del crecimiento de las necesidades públicas parece a primera vista percibirse que ello es debido, en la mayor parte de los casos, a las guerras y gastos ocasionados por el ejército y la marina. Esta impresión se confirma por la realidad de los hechos, pues las guerras del siglo XIX han ocasionado gastos enormes, y por otra parte, como consecuencia del sistema preventivo en la política internacional, justamente en los tiempos modernos, en todas partes se ha aumentado fuertemente el ejército y se han constituido y reforzado las marinas de guerra y los armamentos. Una gran parte del plus de gastos en la época contemporánea en relación con las anteriores se debe a los grandes gastos que implica la transformación técnica de los instrumentos de guerra, tanto por tierra como por mar. Igualmente se debe en gran parte a los gastos de guerra el rápido aumento del capital de la deuda pública y de la carga anual de interés y amortización de la misma.

* Pagos efectuados.

En tiempos de Federico II costaba el ejército prusiano cerca de 17 millones de táleros (51 millones de marcos); los gastos militares de la Confederación de la Alemania del Norte importaron, en 1870, 66,6 millones de táleros. Los gastos totales por ejército y marina de los países alemanes que actualmente constituyen el *Imperio alemán*, importaron en 1870 cerca de 240 millones de marcos, y en 1913 (según los datos de liquidación del presupuesto), 1.610,8 millones en concepto de gastos ordinarios, más 62,9 millones en concepto de gastos extraordinarios.

Para *Francia* calculó *Necker* que los gastos militares en el año de 1784 ascendieron a 122 millones de libras; el presupuesto para el año de 1811 los fija en 600 millones de francos (460 para el ejército y 140 para la marina). El presupuesto de paz en el año de 1870, es decir, el confeccionado antes de la declaración de guerra, ascendía a 549,4 millones de francos (ejército: 376 millones y marina — incluidas las colonias — 173,3). En 1883 importaron en total estos gastos 789 millones de francos. En el proyecto de presupuesto para 1913 ascendían los gastos ordinarios para el ejército a 957,2 millones, para la marina 461,3; en total, 1.418,4 millones. En la misma *Suiza* aumentan los gastos militares: en 1849 fueron de 683.450 francos y en 1913 de 45,8 millones de francos.

Véase a lo que ascendieron los gastos militares de las cinco grandes potencias que se citan a continuación:

	1880	1890	1900	1906	1913
Gran Bretaña.....	570	656	855	1.268	1.540
Francia.....	600	625	766	835	1.109
Rusia.....	678	767	720	1.054	1.676
Italia.....	200	390	458	327	535
Alemania.....	405	586	756	1.032	1.411

(Los anteriores datos, en millones de marcos, están tomados para los tres primeros años del «*Journal of the Royal Statistical Society*», para 1906 de la obra de *Fr. Zahn* y para 1913 de los proyectos de presupuestos.)

Como se ve, en 1880 es Rusia la que gastó mayor cantidad a este respecto y en 1913 la que más gastó fué la Gran Bretaña (!). Pero el crecimiento más fuerte es el de Alemania, pues en todo ese periodo aumentó en 1.006 millones, sigue luego Rusia con 996, Inglaterra con 970, Francia con 509 e Italia con 335. El gravamen por cabeza de la población en el año de 1913 fué de 33,47 marcos en Inglaterra, 27,72 en Francia, 21,07 en Alemania, 14,09 en Italia y 10,09 en Rusia. Hay que hacer observar que la veracidad de estas cifras es discutible. Pero, no obstante las grandes dificultades propias de toda comparación en las estadísticas financieras internacionales, nos proporcionan una apreciable imagen de conjunto.

De momento no se puede dar una estadística comparativa de los gastos militares para los años posteriores a la guerra mundial, en parte porque no nos podemos proporcionar los datos, y en parte también porque no se pueden comparar los de un Estado con los demás por el diferente poder adquisitivo de las valutas respectivas.

Para los gastos militares en época de guerra véase el § 30, en su nota al apartado 3.

España: gastos de guerra y marina (en millones de pesetas):

<u>1880</u>	<u>1890</u>	<u>1900</u>	<u>1906</u>	<u>1913</u>
175	194	206	211	390 (1)

El aumento de los gastos para el ejército y la marina nos causa una impresión tan tenaz que fácilmente se prescinde de examinar la cuestión de si han crecido en proporción análoga los gastos ocasionados en las demás manifestaciones de la actividad del Estado. Y, sin embargo, una cuidadosa investigación muestra que también a este respecto el aumento es muy importante, y a veces proporcionalmente mayor. Esto se debe al aumento de la población, a la elevación de los precios y al desarrollo de las relaciones sociales y culturales. Es natural que cuando aumenta la población aumenten también los gastos del Estado, aunque éste no amplíe el campo de su actuación. La elevación de los precios conduce necesariamente a la elevación de los sueldos de los funcionarios y de los salarios, a mayores gastos para el sostenimiento de la tropa y para la adquisición de bienes muebles e inmuebles, etc. Pero aun influye más en el crecimiento de los gastos del Estado la ampliación del círculo de actividad de éste y la mayor intensidad de su actuación. A medida que aumenta la población, que la vida adquisitiva se hace más intensa, que las relaciones entre los hombres son más complicadas, se siente también la necesidad de una mayor protección para garantizar la persona y bienes de los ciudadanos. Con la complicación progresiva de las relaciones sociales y económicas se extiende el campo de actuación del derecho, se promulgan más leyes y más especializadas y aumenta también el número de instituciones y de funcionarios. El derecho de Banca y Bolsa, de comercio y letras de cambio, de ferrocarriles, es esencialmente creación de la época moderna, lo mismo que la legislación de fábricas y talleres y policía sanitaria, entre otros muchos ramos. Pero el Estado moderno no se limita a la mera promulgación de preceptos jurídicos, sino

(1) Incluidos 108 millones de gastos en Marruecos.

que procura fomentar por su propia actuación el florecimiento económico y espiritual de los ciudadanos; cada vez actúa más en el sentido de una comunidad benéfica que interviene en la regulación de las relaciones sociales y económicas. Con el transcurso del tiempo se originan necesidades colectivas que antes se satisfacían por los individuos y sus asociaciones, y que aun hoy se satisfacen en parte de tal modo, pero que por su importancia económica y cultural, por su duración en el tiempo y el espacio es mejor confiarlas a la actividad amplia, uniforme e ininterrumpida del Estado. Tales puntos de vista explican el aumento de las necesidades públicas en lo que se refiere a carreteras, canales, puertos, medios de transporte, enseñanza y cultura, fomento de la producción nacional, protección de las clases trabajadoras, etc.

Veamos solamente algunos ejemplos a estos respectos:

En *Prusia* importaron los gastos ordinarios permanentes en el presupuesto de Justicia el año 1850: 28,2 millones de marcos; en 1890, 87 millones; en 1913, 198,1; en el presupuesto de enseñanza y culto, 11,1, 90 y 270,2 millones, respectivamente. Sólo los gastos de instrucción primaria se elevaron de 53,4 millones a 173,3 millones en el corto tiempo que va del año 1896 al 1912.

En *Francia*, los gastos del Estado (sin contar Argelia) importaron en millones de francos:

	1830	1874	1913
Deuda pública y dotaciones	362,3	1.210,6	1.290,4
Justicia.....	19,1	33,7	59,4
Negocios exteriores	8,1	11,3	20,0
Gobernación (Interior).....	16,6	80,8	141,6
Ejército.....	186,8	366,5	957,2
Marina.....	65,1	152,9	461,3
Enseñanza, arte y culto.....	46,1	96,1	325,7
Agricultura, industria y comercio.....	6,9	15,5	110,7
Obras públicas, etc.	41,4	160,5	347,7
Gastos de explotación.....	118,4	246,4	350,7
Suma de todos los gastos.....	912,2	2.509,7	4.664,6

En *Inglaterra* se concede por primera vez el año 1834 un subsidio de 2.000 libras esterlinas para atenciones de instrucción primaria; en 1914 aparece en el presupuesto británico un capítulo para enseñanza, arte y ciencia dotado con 20 millones de libras esterlinas.

Los gastos ordinarios del *Imperio alemán* y de los cuatro Estados mayores importaron, en millones de marcos:

	1879-80	1911	Aumento %
Imperio alemán	545,9	3.152,7	477
Prusia	711,5	3.745,0	426
Baviera	221,6	631,2	184
Sajonia	62,4	395,4	534
Wurtemberg	53,7	220,2	314

Para *España* hemos dado en el § 23 la nota del incremento total de los gastos públicos en el transcurso del último siglo. Por conceptos, el desarrollo es el siguiente en millones de pesetas:

Años	Deuda	Clases pasivas	Gracia y Justicia	Estado	Gobernación	Guerra	Marina	Fomento y enseñanza	Hacienda y gastos de contribuciones	Total
1850	39	35	46	2,7	12	78	17	15	63	324,6
1875	54	43	56	3,2	21	358	33	52	128	627,8
1900	355	72	54	2,3	23	169	25	73	72	854
1910	407	78	57	5,8	74	216	56	165	55	1.127
1920	561	88	91	16,9	209	438	111	609	288	2.676
1923-4	978	102	101	14,5	255	450	165	660	406	3.511

República Argentina:

Los gastos ordinarios en millones de pesos papel, fueron:

	1913	1925
Guerra y marina	31,0	119,6
Servicio de la deuda pública	84,4	149,1
Obras públicas	9,1	22,9
Otros ramos de la Administración	222,0	297,0
Total	346,5	588,6

Así, pues, la evolución del último siglo y la situación actual muestran que el círculo de acción que la sociedad otorga al Estado crece constantemente y que cada vez es mayor la importancia de las corporaciones públicas para el desarrollo de la cultura humana. De aquí se deriva, por lo que a los ingresos del Estado se refiere, la exigencia — importante desde el punto de vista de los principios — de que éstos han de ser de tal naturaleza que pue-

dan acomodarse a las crecientes necesidades financieras, es decir, que se alimenten de fuentes elásticas que en caso de necesidad puedan fácilmente dar gran rendimiento.

Bibliografía.—*K. Th. Eheberg*, «Finanzen im 19. Jahrh.» (hasta 1870) en el «Handw. d. Staatsw.», t. IV. — *Fr. Zahn*, «Die Finanzen der Grossmaechte», Berlín, 1908. — *O. Schwarz*, «Die Finanzsysteme der Grossmaechte», Leipzig, 1909 (y el artículo «Finanzen der Gegenwart» en el «Handw. der Staatsw.», t. IV, Jena, 1910). Del mismo autor, «Die Finanzen der europäischen und der wichtigeren aussereuropäischen Staaten» (en la revista «Fin.-Arch.», 1912 y sigs.). — *Papacosta*, «L'acrosissement des budgets de l'Etat», París, 1912 (sobre los decenios anteriores, véase *Pfeiffer*, «Vergleichende Darstellung der europäischen Staatsausgaben», 2.^a ed. Stuttgart, 1877). — *G. Picot*, «La progression des dépenses publiques de 1880-86» (Reforme sociale, t. III, 1887). — *W. Burkhard*, «Das bayerische Staatsbudget in den ersten 70 Jahren seines Bestehens» (en «Fin.-Arch.», 1888). — *Wagner*, «Finanzwissenschaft», t. III, §§ 17-96 (1).

3. Principios generales del gasto público

§ 24. Repetidamente se ha dicho que el ahorro es el principio supremo del gasto. No ofrece duda alguna que la administración del Estado debe tener siempre en cuenta el hecho de que la mayor parte de sus ingresos proceden de la renta de los ciudadanos y no se debe privar a éstos de que la empleen como tengan por conveniente, salvo en caso de necesidad justificada. Pero jamás debe interpretarse este principio en el sentido de que merezca la preferencia aquella administración del Estado que gaste menos, o que simplemente por ahorrar deje de satisfacer necesidades importantes. Antes por el contrario, debe afirmar que no sólo han de realizarse en todo caso los fines necesarios, sino que también debe aspirarse a la consecución de los que sean útiles. Ciertamente que cada nuevo gasto no hay que juzgarlo en sí mismo, sino en comparación con los ya existentes por su grado de apremio y utilidad.

Es fundamental al carácter del Estado moderno que los gastos deben satisfacer solamente *necesidades generales*, es decir, que deben beneficiar a todas las clases sociales y a todo el territorio nacional y no a ciertas partes del mismo, a determinadas clases

(1) Existe traducción francesa, aunque no coincidan los tomos con la obra original.

o personas. Hay, pues, que establecer, por una parte, una relación adecuada entre los gastos efectuados en el centro del territorio nacional y en la periferia, ya que el centro se encuentra naturalmente favorecido por residir en él los supremos funcionarios del Estado y radicar en el mismo las más altas instituciones en pro de la ciencia, el arte, etc. Por otra parte, hay que procurar que los gastos públicos no proporcionen ventajas especiales a determinadas clases o personalidades. Los gastos efectuados, por ejemplo, para fomentar la industria nacional o la agricultura, los socorros del Estado para el sostenimiento del seguro obrero, pueden justificarse, aunque en primer término beneficien a determinadas clases o círculos, en cuanto se fomente al propio tiempo el bienestar general.

Por lo demás, no se puede perder de vista la proporcionalidad que debe existir entre las prestaciones del Estado y las exacciones que hayan de satisfacer los ciudadanos, ya que de no tener en cuenta esta exigencia se causaría fácilmente la sensación de una presión injusta por el hecho de que la mayor parte de los bienes y prestaciones que ofrece el Estado son obligatorios, es decir, que necesariamente tienen que aceptarlos los ciudadanos, del mismo modo que es coactivo el pago de las exacciones y tributos.

§ 25. Frecuentemente se opina que los gastos, aun cuando se empleen en fines de dudosa justificación, son beneficiosos, o al menos pueden hacerse sin reparo alguno, mientras beneficien de algún modo a alguien. Y esto no es exacto, dicho en términos tan generales. Ciertamente es deseable y conveniente, desde el punto de vista políticoeconómico, acudir exclusiva o principalmente a la producción nacional, cuando ésta lo permita, para satisfacer las necesidades materiales del Estado. En determinadas circunstancias puede incluso recomendarse que sólo se confíe a la producción nacional el suministro de importantes artículos, aun cuando al principio haya que pagarlos a precios superiores a los que se podrían obtener en el extranjero, si con ello se logra la independencia nacional (como, por ejemplo, en la construcción de buques) o se procura trabajo a la masa obrera, etc. Pero aquella opinión expresada en términos tan generales es falsa, aunque no fuese más que por la consideración de que los gastos beneficiarían a cada uno en muy distinta proporción.

En la economía financiera, del mismo modo que en la vida económica en general, solamente se puede considerar justificado el gasto que actúa de un modo *reproductivo*, esto es, que directa o indirectamente capacita a los ciudadanos para un nuevo progreso.

El que los gastos actúen de un modo directamente productivo, es decir, que rindan un producto neto cifrable (como, por ejemplo, los gastos hechos en empresas públicas de carácter lucrativo), no es siempre lo decisivo, pues es muy posible que tal gasto productivo actúe de un modo dañino sobre la economía nacional (como, por ejemplo, si se priva a la industria privada de ejercer una actividad que podría desempeñar sin reparos). Pero todo gasto público para ser justificado debe ser indirectamente productivo, debe servir a la utilidad general y fomentar el progreso de todos. Ciertamente que resulta muy difícil formular un juicio sobre la reproductividad de los gastos, puesto que si bien se puede determinar de un modo matemático la suma de exacciones que han de ser exigidas a los ciudadanos y la totalidad de los gastos del Estado, no se puede, en cambio, precisar el valor de las prestaciones del Estado, puesto que éstas consisten principalmente en bienes inmateriales.

§ 26. En los tiempos actuales se propende a extender la actividad del Estado a todos los terrenos. Ello puede basarse en el aumento del bienestar y de la cultura, en la distinta acomodación de la división del trabajo entre las economías privadas y públicas, en la mayor necesidad de una suplementaria actividad administrativa, en una distinta dirección de las ideas políticas y económicas; pero aun hoy puede considerarse como un principio de sabiduría política (de no querer lastimar el sentimiento de iniciativa y de propia responsabilidad de los ciudadanos), que el Estado solamente debe hacer gastos para satisfacer aquellas necesidades que no podrían satisfacerse o no se satisfarían de un modo adecuado por la actividad de los ciudadanos o de sus asociaciones libremente constituidas.

Es imprescindible la actividad del Estado cuando se trata de funciones que no pueden cumplir los particulares o no las pueden cumplir con igual perfección; cuando se trata de funciones que por su naturaleza solamente se pueden ejecutar por el poder público, como ocurre con la protección militar y jurídica de los ciudadanos, o cuando esas funciones suponen un grado de confianza de que, por lo general, sólo goza el poder público, como ocurre en lo que se refiere a pesos y medidas, correos y telégrafos. La actividad del Estado se justificará cuando se trate de manifestaciones de la vida económica en que la naturaleza de las mismas conduzca a la formación de monopolios, como ocurre en ferrocarriles, o donde fácilmente se puedan crear por convenios entre los empresarios interesados. Motivos económicos y a veces

también financieros pueden hablar en pro de la actividad del Estado, cuando se trata de bienes o prestaciones que son de extraordinaria importancia para la generalidad. En épocas anteriores, la falta del espíritu de empresa, o la falta de capital en poder de los individuos, incitaba al Estado a actuar como propulsor, en el terreno económico, fundando empresas comerciales e industriales; y hoy, los partidos radicales de la izquierda piden en sus programas políticos que se extienda la actividad del Estado a muchas esferas de la vida económica, como, por ejemplo, a las minas de carbón, a la electricidad, a la Banca y al seguro, en parte para nutrir el presupuesto nacional con las ganancias que hasta el momento perciben las empresas privadas, y en parte por considerar que explotando el Estado esta clase de empresas se abastecerá mejor a la generalidad con esa clase de bienes y prestaciones.

4. Clasificación de los gastos públicos

§ 27. *Necesidades personales y reales.* — Esta distinción puramente externa se basa en el hecho de que el Estado, para el cumplimiento de sus fines, necesita ya de bienes, ya de prestaciones de servicios personales.

1. Por *necesidades personales* se entiende, en general, la suma total de prestaciones de trabajo personal de que el Estado tiene necesidad para la realización de sus funciones. Pero para el presupuesto del Estado sólo tienen importancia directa aquellas necesidades personales que determinan algún gasto, tales como sueldos, pensiones, etc. Las prestaciones de servicios gratuitos o no remunerados, bien sean voluntarias, o coactivas, son «necesidades públicas encubiertas» cuyo coste grava los presupuestos individuales. Aun hoy se dan éstas en gran extensión. Piénsese, por ejemplo, en los funcionarios políticos honoríficos, en los cargos concejiles, en los magistrados del tribunal del jurado, en el servicio militar cuando rige el sistema obligatorio que, al menos en tiempo de paz, sólo se remunera parcialmente.

La cuantía de las necesidades personales varía en los distintos países según el régimen constitucional (monarquía, democracia, etc.), la organización administrativa, la constitución del ejército, etc. Pero, en general, puede decirse que las cantidades que se emplean en satisfacer las necesidades personales aumentan cada vez más. Como acabamos de ver, se hacen aún hoy numero-

sas prestaciones de servicios al Estado por las cuales no se percibe indemnización o sólo se percibe en parte. Pero, en general, la tendencia de la época actual consiste cada vez más en retribuir a los que ejercen funciones honoríficas, bien sea en forma de dietas, de gratificaciones, de viáticos, etc. Por una parte, ello es consecuencia del desarrollo de la vida adquisitiva y del instinto del lucro, que hace que las cargas de las funciones honoríficas se estimen hoy como más pesadas que ayer; y en parte es también consecuencia de la democratización de las funciones honoríficas en virtud de la cual se llama también a prestar estos servicios públicos a gentes de pocos o de ningunos medios de fortuna. Pero fundamentalmente aumenta cada vez más la burocracia profesional.

El aumento de la burocracia es, esencialmente, consecuencia del progreso en el terreno económico y espiritual por virtud del cual se exige más del funcionario. La progresiva división del trabajo, por otra parte, hace que se creen órganos especiales para toda clase de funciones. En general, se asegura el Estado la capacidad de los funcionarios por la regulación en el orden de los estudios que éstos tienen que hacer y por la prestación de servicios preparatorios o de práctica; del mismo modo que se asegura la bondad de los servicios del funcionario por la aprobación de los exámenes u oposiciones. El sueldo, además, hace que las funciones públicas sean accesibles a todo el mundo sin tener en cuenta la situación económica de cada uno. La burocracia profesional, cuando es ajena a las arbitrariedades políticas, es la que mejor garantiza la actividad imparcial de los funcionarios, haciendo posible que los gastos que requieren los servicios públicos se distribuyan del modo más uniforme y con el mayor provecho para todos los ciudadanos. Pero el aumento de las necesidades de carácter personal está también condicionado por el aumento de la población, que naturalmente implica un aumento de las instituciones públicas y de los funcionarios que las sirven; una elevación en la cuantía de los contingentes militares, que a su vez supone un aumento del número de oficiales, médicos militares, etc. En igual sentido actúa el hecho de que el Estado tome a su cargo nuevas funciones, tales como, por ejemplo, el seguro obrero, el fomento del bienestar material o de la cultura, la representación y protección de los intereses extranjeros, etc.

Los gastos de la burocracia profesional constituyen una parte esencial y creciente de los gastos del Estado. El que de un modo exclusivo presta al Estado sus servicios debe obtener de éste el derecho a la función o al cargo y unos medios de vida suficientes,

bien inmediatamente de entrar al servicio del Estado o bien una vez transcurrido un determinado tiempo, a modo de prueba. Los sueldos de los funcionarios deben armonizar con la posición social que va unida al cargo y con el capital empleado en alcanzarlo. En particular se acostumbra fijar la cuantía del sueldo de los funcionarios en atención a la importancia de la función y dentro de ésta por los años de servicios prestados. Pero la cuantía del sueldo no se conviene en cada caso particular, sino que, con muy pocas excepciones, para cada cargo se establecen unas normas reguladoras del sueldo a que se someten todos los que aspiran a entrar al servicio del Estado. Es deber del gobierno y de la representación nacional procurar que en todo momento la cuantía de los sueldos sea tal que corresponda a las condiciones de cultura que el cargo exige, a las prestaciones de los funcionarios y al movimiento de los precios de las subsistencias, sin que haya necesidad de esperar a que la disminución de la demanda de destinos públicos dé a conocer que éstos no son apetecibles. Pero no hay que desconocer que las obligaciones que se impone el Estado al velar por el funcionario en caso de incapacidad para el trabajo o al socorrer a su familia en forma de sueldo de retiro, pensión de viudedad u orfandad, justifican que los sueldos de los funcionarios sean menores que lo que serían en el caso de contratarse servicios análogos entre particulares, pues entonces el empleado tendría que destinar una parte de su sueldo a esos menesteres. Por lo que respecta a los funcionarios de ínfima categoría y al proletariado que presta sus servicios al Estado, la recompensa por estos servicios se parece más al salario del jornalero, y su cuantía y condiciones se determinan, esencialmente, en atención a las condiciones del mercado de trabajo. Pero, no obstante, hay que esperar del Estado que se muestre benévolo por lo que respecta a la cuantía del salario y demás condiciones de trabajo de estos servidores suyos.

La elevación de los precios de los medios de subsistencia y otras circunstancias han determinado en el imperio alemán y sus Estados particulares una perseverante elevación de sueldos en los últimos años y ya antes de desencadenarse la guerra mundial. En el imperio alemán influía en el aumento de los gastos de personal más que esa causa, el aumento en el número de funcionarios que era consecuencia del rápido y necesario perfeccionamiento del organismo burocrático del naciente imperio. Según los cálculos de *van der Borgh* (en la obra «Die Entwicklung der Reichsfinanzen») los gastos personales del imperio alemán ascendieron, en millones de marcos, a las cifras siguientes:

	Administración civil	Administración militar	Administración de la marina	Totales
1908	459,26	205,14	53,68	718,08
1906	299,05	170,07	30,18	499,30
1891	165,50	149,09	16,36	330,95
1887	94,03	122,23	9,53	225,79
1872	61,19	93,90	6,11	161,20

La mayor parte, con mucho, de los gastos personales de la administración civil era la gastada en la administración del correo, del telégrafo y los ferrocarriles del imperio. Prescindiendo de estos gastos, los demás de personal ascenderían solamente a 4,25 millones en 1872 y a 28,4 en 1908. La mayor parte de los gastos de personal en ejército y marina corresponden a los haberes, que fueron para el ejército — sin contar Baviera — en el año de 1872, 90,48 millones; en 1908, 143,59; en 1913, 207,03 millones y para la marina de 3,2, 30,8 y 47,64 millones, respectivamente. Ese aumento se debe, en primer término, al aumento del personal, pues el contingente de la paz para el ejército se elevó desde 401.659 hombres a 647.811 en el período transcurrido desde el año 1872 al 1913; y para la marinería en igual período, de 10.000 a 50.000 hombres en números redondos. En proporción, ha aumentado más rápidamente el sueldo de los oficiales y funcionarios, puesto que por este concepto el ejército gastó en 1872 unos 15 millones y 61 millones en 1908, es decir, que en este período se cuadruplicaron los gastos, mientras que el haber de la tropa solamente dobló el gasto en dicho período. Proporcionalmente se ha elevado también la carga por pensiones.

Sobre el enorme aumento de los gastos de personal en los últimos tres años no se pueden dar datos estimables por las razones indicadas en otro lugar. Pero, en general, puede decirse que los sueldos son de diez a veinte veces mayores — en relación inversa al rango del funcionario, — pero a pesar de ese gigantesco aumento nominal los sueldos son inferiores a los de antes de la guerra dada la desvaloración del dinero.

España.—Gastos del personal militar y civil del Estado:

Año	Gastos del personal militar civil al servicio del Estado sin incluir las clases pasivas		Total gastos del personal del Estado	Importe total del presupuesto de gastos	Tanto por ciento que representa el gasto de personal
1900	143.424,075	149.910,911	365.110,875	905.451,827	40,34
1911	191.181,098	208.701,292	474.900,390	1,122.632,455	42,32
1915	220.761,755	217.891,379	518.437,634	1,465.044,082	35,47
1920	439.888,980	451.251,998	978.840,978	2,403.730,313	40,73
Aumentos de 1900 a 1920	207 %	200 %	167 %	164 %	

2. Por *necesidad real* entendemos el gasto de dinero que hace la administración del Estado para producir u obtener los bienes materiales que se procura. Es de importancia fundamental a este respecto la cuestión anteriormente mencionada de si el Estado se ha de procurar estos bienes por propia producción y hasta qué punto. Se objeta contra la producción por el Estado de los bienes de uso corriente, que la mayor parte de ellos pueden ser adquiridos de la industria privada en cantidad y calidad adecuadas; que la producción por el Estado es frecuentemente más costosa que la producción privada, ya que el funcionario dotado de un sueldo fijo no tiene, como el hombre de negocios que vive del rendimiento neto de la empresa, un interés directo e inmediato en el mayor éxito del negocio; y que la necesaria inspección y control de los funcionarios crea continuamente una serie de obstáculos y de pérdidas de tiempo y de dinero. Pero esto no excluye que el Estado satisfaga por sí mismo sus necesidades, cuando la industria nacional privada no proporciona los bienes adecuados, o cuando no sea conveniente acudir a la industria extranjera, o cuando amenaza un precio abusivo por haberse cartelado las empresas suministradoras, o cuando se trata de bienes cuyo único consumidor es el Estado (armamentos militares) o cuya producción requiere el secreto.

Cuando los bienes se adquieren a la industria privada, la aspiración del funcionario ha de tender a obtener un buen suministro a precios convenientes. Se recomienda a este respecto, por lo general, que los funcionarios traten directamente con los productores y hagan las compras al por mayor; que los suministros se efectúen por el procedimiento de subasta, y que se exijan al contratista garantías que aseguren la bondad de los suministros. Pero éstas no pueden ser reglas absolutas, pues a veces, motivos económicos o de política social, exigen tener en cuenta a los pequeños productores o preferir contratistas nacionales a los extranjeros. Incluso el procedimiento de la subasta, por muy justo que parezca, ha dado lugar a numerosas quejas, pues fácilmente conduce a ofertas ruinosas que perjudican al verdadero hombre de negocios fijando un precio realmente insostenible. Quien en tal caso se quede con la contrata procurará la compensación a costa de los clientes particulares, vendiéndoles a éstos artículos de peor calidad o peso; o a costa de los obreros, reduciendo sus salarios. Los pequeños empresarios, de no asociarse, no podrán fácilmente tomar parte en las subastas, bien por producir a mayor coste, o bien por exceder de su capacidad de prestación la cuantía del

asiento. Se procura evitar estos inconvenientes mediante un previo dictamen de peritos.

La principal participación en el aumento de las necesidades objetivas, que se manifiesta por doquiera, corresponde a la administración del ejército y de la marina, cuando se prescinde de la administración de las empresas adquisitivas del Estado (correos y ferrocarriles principalmente). La construcción de las flotas y las fortalezas, las continuas mejoras en la artillería y en las armas en general, la adquisición de caballos, y el aumento del precio de los artículos que requieren el sustento de las tropas, ocasionan gastos cada vez mayores.

Además, una parte de las necesidades objetivas no se incluyen entre los gastos del Estado; son, por tanto, necesidades «encubiertas». Así ocurre cuando los particulares conceden voluntariamente medios para los fines de la administración (para instituciones de cultura, museos, etc.), o cuando los municipios u otras personas o entidades interesadas en asegurar una institución del Estado (la construcción de una línea férrea, por ejemplo) ceden gratuitamente los terrenos que la empresa requiere o hacen donativos pecuniarios.

Dos terceras partes, aproximadamente, de los gastos totales del ejército corresponden en el imperio alemán, y en el año de 1914, a necesidades reales u objetivas. Los gastos para el sustento de las tropas se elevaron de un modo extraordinario por el aumento del contingente militar y principalmente por la elevación de los precios de los artículos de consumo; fueron en 1872 de 60,78 millones de marcos y en 1914 de 238,17 millones. En armamento, incluida la artillería, se gastaron en los mismos años 5,17 y 81,19 millones, respectivamente. En la marina los gastos de sostenimiento de la flota y los arsenales fueron en 1872, 6,07 millones; en 1914, 68,60 millones. Los gastos extraordinarios para ejército y marina, frecuentemente elevados, se hicieron casi sin excepción para satisfacer necesidades materiales.

En *España* (según la ley de Contabilidad de 1.º de julio de 1911), todos los contratos de obras o servicios por cuenta del Estado se realizarán por subasta pública, excepto los determinados en esta ley. (El capítulo V de la mencionada ley, señala las normas para el concurso, concierto directo y ejecución por la propia administración.)

§ 28. *Necesidades ordinarias y extraordinarias.* — La diferenciación usual y corriente entre necesidades ordinarias y extraordinarias se debe a exigencias prácticas del presupuesto del Estado. Por necesidades *ordinarias* se entienden en primer término aquellos gastos que periódicamente se repiten en cada ejer-

cicio, que en general son constantes, o que aumentan paulatinamente, y cuya cuantía se puede por tanto precisar de antemano.

Tendrán, por ejemplo, tal carácter los gastos de la lista civil, de sueldos de funcionarios, intereses de la deuda, etc. Ciertamente, no todos los gastos ordinarios son constantes, esto es, de igual cuantía, sino que los hay también inconstantes, es decir, gastos de cuantía variable, como, por ejemplo, los gastos de edificación y de reparación. No obstante se consideran tales gastos como ordinarios, aunque no se requiera efectuarlos en cada ejercicio, siempre que sea probable su periodicidad en mayor o menor lapso. Así ocurre, por ejemplo, con los gastos hechos para sustituir los buques de guerra, o los coches de los ferrocarriles. Se entiende por *necesidades extraordinarias* aquellas que requieren un gasto de mayor cuantía y que sólo se presentan una vez o en períodos irregulares, como ocurre, por ejemplo, en caso de guerra, de transformación del armamento, de aumento de la flota, de la construcción o compra de ferrocarriles o de construcción de edificios públicos importantes. La necesidad extraordinaria es de cuantía variable y no es raro que se presente de un modo imprevisto. Los pequeños gastos imprevistos que se dan en todo Estado, y que en general se repiten periódicamente en análoga cuantía, se satisfacen acudiendo a los fondos de reserva u otros semejantes.

Desde otro punto de vista se consideran como gastos ordinarios aquellos que regularmente se consumen completamente en la satisfacción de los fines del Estado dentro de un año o de un ejercicio financiero; y se consideran como gastos extraordinarios aquellos cuyos efectos se extienden regularmente a varios ejercicios.

Distinguir las necesidades en ordinarias y extraordinarias resulta especialmente importante por lo que se refiere a la *elección de los medios para satisfacerlas*; pues los gastos ordinarios requieren para su satisfacción ingresos ordinarios también, es decir, ingresos que permitan una repetición periódica en cada ejercicio — ingresos de economía privada, exacciones; — mientras que los gastos extraordinarios se satisfacen, la mayor parte de las veces, por medios especiales que no son susceptibles de una repetición periódica y cuya elección depende de la situación del momento — emisión de deuda, enajenación del patrimonio, etc.

Mientras las necesidades ordinarias, en general, tienen una tendencia continuada al alza, las sumas que requieren las necesidades extraordinarias, por naturaleza, oscilan fuertemente. Los

gastos extraordinarios, cuando se satisfacen por la emisión de deuda o por la enajenación del patrimonio del Estado, influyen a su vez sobre las necesidades ordinarias, puesto que en un caso aumentan la cuantía del interés y de la amortización, y en el otro disminuyen los ingresos del Estado.

Véase a estos respectos el § 206.

§ 29. *Gastos de gobierno y de explotación.* — En atención a la posición de los gastos en la administración financiera, se distinguen los *gastos de explotación* de los *proprios o de gobierno*. Los primeros son los que necesariamente se ocasionan con la percepción y recaudación de los ingresos. En su consecuencia es mayor su cuantía cuando el Estado se nutre, en gran parte, de ingresos procedentes de empresas y negocios lucrativos cuya explotación origina frecuentemente elevado coste de producción, o cuando acude a impuestos indirectos de cara cobranza. Entendemos por *gastos de gobierno* aquellos que directamente se emplean en la satisfacción de las necesidades del Estado. Los gastos de explotación son medio para un fin; los gastos de gobierno son un fin en sí mismo. Para formar juicio exacto sobre la situación financiera de un Estado, así como sobre sus prestaciones efectivas, es importante separar de la suma total de gastos los de explotación y los de gobierno, como se hace en casi todos los presupuestos. Esta separación hay que tenerla especialmente en cuenta cuando se trata de hacer comparaciones entre distintos países. Los gastos brutos no dan idea adecuada de la actividad de cada Estado y de la cuantía del gravamen tributario. Entre dos Estados de igual población e igual cuantía de gastos brutos puede uno de ellos hacer mayor gasto propiamente dicho que otro, si en este último son mayores los gastos que ocasiona la cobranza de los ingresos. La relación se invierte por lo que respecta al gravamen tributario de la población en esos dos Estados: cuanto mayor sea la parte de los gastos brutos que se destina a gastos de explotación de las empresas lucrativas del Estado, dominios, bosques, ferrocarriles, etc., tanto menor será el gravamen tributario, supuesta esa igualdad del total del gasto bruto en los países que se comparan. Por lo que respecta a los gastos de explotación de las empresas adquisitivas, de una parte, y a los gastos de recaudación de las exacciones, de otra parte, se da la notable diferencia de que los primeros no constituyen un gravamen de los ciudadanos, o al menos un gravamen directo, mientras

que los últimos aumentan el gravamen en el importe de los gastos de recaudación.

Para examinar la relación que existe entre los gastos de explotación y los ingresos netos, hay que tener en cuenta, además de la naturaleza de los ingresos mismos, otras muchas circunstancias, tales, como el bienestar del país, la densidad de la población, las condiciones de producción y de tráfico, la situación geográfica. En un país dilatado, pobre de industria y de tráfico, los gastos de correos y ferrocarriles y los de recaudación de los tributos serán mayores que en un Estado denso e industrialmente rico, y por tanto el superávit o ingreso neto será mayor en este último. Cuando el total producto que rinden los impuestos directos se compone de muchas cuotas pequeñas, la cobranza será más cara que en aquellos otros países en los cuales las rentas más pequeñas se eximen del tributo y sólo se gravan las rentas medias y altas. Cuando las fronteras del Estado son difíciles de vigilar y el contrabando adquiere gran extensión, se gastará en vigilancia una parte más desproporcional de los ingresos que rinden los derechos aduaneros.

La siguiente tabla, referida al año de 1908 y basada en la obra de O. Schwarz («Die Finanzsysteme der Grossmächte», Leipzig, 1909), nos muestra claramente la diferente cuantía de los gastos de explotación en los países a que se refiere. Hay que recordar también aquí que las comparaciones internacionales son defectuosas, pues la determinación de los gastos de explotación no se hace siguiendo idénticas normas en cada Estado.

Estados	Total gasto bruto		Gastos de explotación					
			de los ingresos adquisitivos			de las exacciones		
	Cifras absolutas en millones de marcos	Por cabeza de la población en marcos	Cifras absolutas en millones de marcos	% del total de gastos	Por cabeza de la población en marcos	Cifras ab. en millones de marcos	% del total de gastos	Por cab. de la población en marcos
Francia.....	3.098	78,80	243	7,9	6,19	186	6,0	4,75
Austria.....	1.603	65,48	468	25,6	16,94	128	8,0	5,26
Italia.....	1.370	40,79	134	9,8	3,98	120	8,7	3,58
Rusia.....	5.007	33,10	1.306	26,0	8,62	564	11,3	3,72
Gran Bretaña.....	5.040	68,84	360	11,5	7,95	60	2,4	1,46
Imperio alemán y Es- tados federados in- cluida Prusia.....	7.815	124,04	3.267	44,3	51,86	143	1,9	2,25
Imperio alemán solo....	4.557	117,10	2.277	49,9	58,40	67	1,5	1,73

Las importantes diferencias entre el imperio alemán o Prusia y los demás Estados, principalmente Francia, Italia y la Gran Bretaña, son inmediatamente perceptibles. Mientras los gastos brutos en Francia ascienden a 78,80 millones, en Alemania fueron de 124,04 millones por cabeza de la población, y el gasto propiamente dicho fué allí de 67,04 y aquí de 62,95 marcos. Esta cuantía del puro gasto fué de 54,38 marcos en la Gran Bretaña; 20,81 en Rusia; 33,24 en Italia; 37,01 en Austria Hungría (*O. Schwarz*, artículo «Finanzen» en el *Handw. d. Staatsw.*, tomo IV, página 238). En los Estados alemanes tienen mucha importancia los ingresos adquisitivos, principalmente ferrocarriles, que en la Gran Bretaña faltan en absoluto y en Francia, Austria y Rusia no alcanzan grandes cantidades. Los gastos ordinarios ocasionados por la recaudación de los ingresos adquisitivos, expresados en tanto por ciento de los totales gastos ordinarios, fueron en los Estados alemanes, sin incluir el imperio, según los presupuestos para el año 1913: en Prusia, 58,84; en Baviera, 47,51; en Sajonia, 53,56; en Wurtemberg, 46,06; en Baden, 42,37; en Hessen, 39,78; en Mecklemburgo-Schwerin, 47,94; en Oldemburgo, 52,99; en Braunschweig, 37,22. En los demás Estados esta cifra no llega al 25 por 100; en el imperio es de 21,55. Después de la guerra y de la revolución, esas relaciones se han alterado. Algunas empresas, como correos y ferrocarriles, trabajan, de momento, con grandes déficits; por otra parte, el gravamen tributario ha crecido de un modo gigantesco. Una imagen numérica de estas alteraciones no se puede dar aún por ahora.

España. — Aunque no sea posible dar unas cifras que sean comparables con las del cuadro anterior por la diversidad de conceptos que se incluyen, y aunque más adelante nos referiremos a cada uno de ellos, diremos aquí que en España el total presupuesto de gastos se cifraba para el ejercicio de 1922-23 en 3.044 millones de pesetas, o sea 146,23 por cabeza de la población. Los gastos de explotación de los ingresos adquisitivos (monopolios y servicios explotados por la administración y propiedades y derechos del Estado incluidos en la sección 11 de nuestro presupuesto de gastos, en la que propiamente no se incluyen todos los gastos de personal) ascendieron a 168,5 millones, o sea el 28,2 por 100 de los ingresos de igual índole, o el 5,5 por 100 del total presupuesto de gastos y 7,85 pesetas por cabeza de la población; si a esos gastos se añaden los de correos y telégrafos (incluidos en el ministerio de la Gobernación, que en total, es decir, con los de personal ascienden a unos 99 millones), las cifras relativas se elevarán al 42,3 por 100 del total de ingresos de igual índole, o el 8,8 por 100 del total presupuesto de gastos del Estado y 12,45 pesetas por cabeza de la población.

§ 30. *Los gastos del Estado en particular.* — Cuando se trata de distinguir los gastos públicos teniendo en cuenta su empleo concreto, se llega a una ordenación condicionada en cada país por la forma constitucional y la organización administrativa imperantes en el mismo. La discusión, en cambio, de la necesidad

financiera de cada ramo de la administración, compete a otras disciplinas, pues la cuantía de los gastos depende de las funciones que incumben al Estado y del modo como las satisface, así como de que esas funciones las ejerza el Estado o las demás corporaciones de derecho público. Deciden a estos respectos las consideraciones políticas, económicas y administrativas y, por tanto, no es esta materia propia de la ciencia de la hacienda, sino principalmente de la ciencia de la administración o derecho administrativo. Nosotros expondremos solamente y de un modo somero lo que se refiere a la necesidad o gasto que requiere cada ramo de la administración.

1. *Gastos constitucionales.* — Se comprenden en este epígrafe los gastos del jefe del Estado, los de la representación nacional y de ciertos cuerpos políticos o instituciones del más alto grado jerárquico.

a) Los gastos del *jefe del Estado* consisten en las monarquías en las dotaciones del soberano y los miembros de su familia (lista civil en sentido limitado y amplio). Cuanto más se disminuye el patrimonio de la corona, que antiguamente era la única fuente de ingresos del príncipe, o se transforme en patrimonio propio del Estado, tanto más necesario es atribuir al soberano una *lista civil*, esto es, una renta anual satisfecha de los ingresos del Estado, de la cual pueda disponer libremente. Los miembros de la casa real perciben determinadas dotaciones, cuya cuantía se fija por la ley, o las paga el propio soberano de su lista civil. En las repúblicas se incluyen entre los gastos de esta especie los del poder ejecutivo (sueldo y gastos de representación) y a veces los de la suprema representación nacional (Congreso, etc.).

La lista civil importó en Prusia antes 15,719 millones de marcos, añadiéndose luego 2 millones de marcos en concepto de dotación de la corona, por ley de 17 de junio de 1910. En Gran Bretaña, en 1912-13, la dotación del rey fué de 470.000 libras esterlinas y la de otros miembros de la real casa (*Apanagen*) 133.000 libras. En Rusia, en el año 1908 fué de 16,4 millones de rublos. El sueldo del presidente del imperio alemán se fijó para 1922 en 2,943 millones de marcos; el del presidente de la república francesa, incluidos los gastos de viaje y representación, fué, en el presupuesto de 1921, de 2 millones de francos. La cuantía de la lista civil se fija en Noruega al aprobarse los presupuestos; en Austria-Hungría para un período de diez años; en Sajonia y Wurtemberg por el tiempo que dure el reinado y en Prusia y Baviera se fija de una vez para siempre, pero esto no excluía que la legislación introdujese modificaciones.

España. — El art. 57 de la Constitución de la Monarquía establece que la dotación del rey y su familia se fijará por las Cortes al prin-

cipio de su reinado. Rige actualmente la ley de 2 de agosto de 1886 y la de 23 de marzo de 1906 sobre capitulaciones matrimoniales de don Alfonso XIII (Canje de ratificaciones del tratado con Inglaterra en 23 de mayo). La dotación del rey es de 7.000.000 de pesetas; la reina consorte, 450.000 pesetas — en caso de viudez su dotación se reducirá a 250.000, que es la que actualmente percibe también la reina doña María Cristina; — el príncipe de Asturias, 500.000 pesetas; y los infantes, hijos del rey o del inmediato sucesor a la corona, 150.000 pesetas, pero sólo desde que cumplan la edad de siete años. El total de gastos de la «Casa Real», sección 1.^a de Obligaciones generales del Estado, era en el presupuesto para 1922-23 de 9,5 millones de pesetas. Hay que tener en cuenta, además, los preceptos legales sobre el llamado patrimonio de la corona; son, principalmente, las leyes de 12 de mayo de 1865; 9 de diciembre de 1869; 24 de julio de 1873; R. D. de 14 de enero de 1875 y ley del 26 de junio de 1876. El patrimonio de la corona no está sujeto a ninguna contribución ni carga pública; ni las dotaciones a los miembros de la Real Casa a descuento alguno.

El presidente de la *República Argentina* tiene una dotación de 96.000 pesos papel, más 20.000 para gastos oficiales; y el vicepresidente 36.000 y 24.000, respectivamente.

b) Los gastos de la *representación nacional* consisten en dietas e indemnizaciones a sus miembros; en sueldos para los funcionarios del parlamento; en gastos para edificios, mobiliario, impresos, etc.

Los gastos para el parlamento en el presupuesto anterior a la gran guerra fueron, en el imperio alemán, de 2,27 millones de marcos (en 1900, 0,699); en Prusia, 2,285; en Baviera, 0,705; en la Gran Bretaña, 0,60 millones de libras; en Francia, 18,824 millones de francos. En el presupuesto para el año 1922 se fijan los gastos del Reichstag en 61 millones de marcos en números redondos; en Francia, para el año 1921, en 14,2 millones de francos los gastos del Senado, y en 24,4 millones los de la Cámara de los diputados.

España. — Cada Cuerpo Colegislador fijará con recíproca independencia lo necesario para la conservación de su edificio y pagos de personal y oficinas (art. 35 de la ley de contabilidad de 1.^o de julio de 1911 y ley de relaciones entre el Senado y el Congreso de 19 de julio de 1837). La ley de 29 de abril de 1920, que reforma la del timbre, priva a los senadores y diputados de la franquicia postal y en compensación las Cámaras fijarán la debida consignación. En 1920 se fijó en 6.000 pesetas anuales para cada diputado y senador, y en 1922 se elevó a 12.000. Estos gastos se incluyen bajo el epígrafe de «material de oficinas» que en el presupuesto para 1922 ascendió para el Senado a 2,9 millones y para el Congreso a 6,2 millones. El total de los «Cuerpos Colegisladores» (Sección 2.^a de Obligaciones generales del Estado) ascendió dicho año a 10,7 millones de pesetas.

En la *República Argentina* los miembros del Senado y de las Cámaras de los diputados perciben 18.000 pesos papel anuales.

En *Méjico* cada miembro de ambas Cámaras percibe un emolumento de 7.000 pesos anuales.

c) Se comprenden también entre los gastos constitucionales los gastos, relativamente poco importantes, que ocasionan ciertos cuerpos políticos supremos, tales como el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros y otros análogos.

España. — Los gastos del Consejo de Estado se fijaron en el presupuesto para 1924-25 en 464.500 pesetas; los del Consejo de la Economía Nacional, en 750.000 pesetas.

2. *Gastos de la administración en el exterior.* — (Negocios extranjeros.) Se ocasionan por los ministerios, embajadas y consulados y serán tanto mayores cuanto más importante sea la posición del Estado en el concierto internacional y cuanto mayor sea la necesidad de protección al comercio y la industria, que trate de conquistar mercados en el exterior.

Pueden mencionarse también a este respecto los gastos de la *administración colonial* que, principalmente en sus comienzos, requiere sumas importantes, pero regularmente este ramo de la administración incumbe a un negociado (o ministerio) independiente.

Los gastos de negocios extranjeros en el imperio alemán importaron por término medio (deducidos los gastos de la administración central colonial, que se separan desde 1896) en los años 1872-80, 5,85; en 1881-90, 7,79; en 1891-1900, 11,02; en 1901-06, 14,86; en 1913, 19,305 millones de marcos. Desde el año 1907 existe un ministerio de Colonias en el imperio; los gastos de la administración colonial central fueron en 1896 de 0,206 y en 1913 de 2,879 millones de marcos. En total, los gastos hechos en las colonias alemanas importaron de 1885 a 1908, 540 millones de marcos, de los cuales 178 millones corresponden a los ocasionados en reprimir el levantamiento en el sureste africano. Según el presupuesto para el año 1922 los negocios extranjeros del imperio requieren 726 millones de marcos. La Gran Bretaña gastó en 1913, en negocios exteriores, 1,995 millones de libras, de los cuales 0,579 en embajadas y consulados y 1,288 millones de libras en el servicio colonial. Francia gastó 19,951 millones de francos; Ministerio de las Colonias, 104,965 millones de francos. En el presupuesto para 1921 estos gastos son en Francia de 68,4 millones de francos (Colonias, 236 millones); en Inglaterra, 3,86 millones de libras en el presupuesto ordinario.

España. — El total gasto presupuestado para el ministerio de Estado ascendía en 1922-23 a 14,6 millones de pesetas, pero se incluyen aquí los

de personal y material del Tribunal de la Rota, cuyas funciones son exclusivamente judiciales (0,17 millones) y los del Patronato de la Obra pía en Jerusalén, que podría incluirse entre los gastos del ministerio de Gracia y Justicia (0,59 millones). Prescindiendo de estos servicios, los gastos de personal ascienden a 7 millones (de ellos, 2,5 en administración central) y los de material a 1 millón. España tiene embajadas o legaciones en 39 Estados y cónsules retribuidos en 50 países. [Hay 31 Estados en los que solamente tiene España un cónsul de carrera — Austria, Bolivia, China, Colombia, Costa Rica, Japón, Perú, Venezuela, etc. — Solamente pasan de 10 en Francia (16) y en Gran Bretaña (12). En Marruecos hay 6, en Méjico 5 y en la Argentina, 4. En total, España dispone de cónsules retribuidos en 107 ciudades del mundo.] Entre los gastos diversos (3,5 millones) se incluyen, entre otros, por cuota de España en la Sociedad de Naciones, 808.662 pesetas; por la participación en la Liga de las Naciones, 500.000; por gastos generales de vigilancia en el extranjero y los de carácter reservado, 285.000, y para organizar y subvencionar misiones comerciales en los Estados de la América del Sur, 100.000 pesetas.

Se incluyen, además, en la Sección 13.^a del presupuesto de gastos (Acción en Marruecos), 32,9 millones de gastos del ministerio de Estado, de ellos 24 para servicios de carácter permanente (consulados de Tetuán, Larache, Alcazarquivir y Arcila; subvención al jalifa para enjugar el déficit de su presupuesto (8,5 millones); policía indígena (14 millones); gastos políticos de carácter reservado (0,5 millones).

Suprimido el ministerio de Ultramar en 1899, el régimen y gobierno de las posesiones españolas en el África occidental (Ifni, Cabo Jubi, posesiones del Golfo de Guinea y el protectorado de Río de Oro) está a cargo del ministerio de Estado desde el año 1901. En el presupuesto especial de dichas posesiones ascienden los gastos a 4,8 millones y el tesoro español cubre el déficit que resulta de la insuficiencia de los diversos ingresos que se obtienen en las colonias. Las posesiones españolas implican un gasto para el tesoro español que en el presupuesto para 1922 se calculó en 2,4 millones.

3. *Gastos de la administración militar.* — Los gastos ordinarios y extraordinarios de este ramo de la administración llaman extraordinariamente la atención, por su cuantía, al examinar los presupuestos de los diversos Estados. De hecho requieren, casi en todos ellos, de una a dos terceras partes del total gasto neto del Estado. Las diferencias en la cuantía de estos gastos se deben a la distinta constitución de las milicias nacionales (servicio militar obligatorio, sistema de milicias, sistema de tropas remuneradas), a las relaciones políticas, a la situación del territorio, a la extensión de sus colonias y a sus relaciones económicas. Aquellos países cuya neutralidad esté asegurada, o cuyas fronteras naturales bastan a la defensa nacional, requieren,

por lo general, menor gasto a este respecto que aquellos otros países que no estén dotados de fronteras naturales seguras y se hallen en medio de potencias rivales. La posesión de colonias y las activas relaciones económicas con pueblos ultramarinos actúan de un modo gravoso sobre el presupuesto nacional a causa del mayor gasto que requiere la flota. En tanto no se establezcan garantías apreciables para la justa resolución pacífica de los conflictos internacionales, la mejor garantía de la independencia y el honor nacionales será una bien armada defensa nacional.

La guerra eleva hasta lo ilimitado la cuantía de los gastos militares, de por sí elevados. Esos gastos crecen con la duración de la guerra, con el poder de las potencias luchadoras, con la amplitud del campo de operaciones y con la intensidad con que se lleva a cabo la guerra.

La expresión gastos de guerra se puede emplear en distintos sentidos. En sentido limitado comprende los gastos que tiene que hacer la economía financiera durante las hostilidades y en inmediata conexión con éstas. En sentido amplio comprende todos aquellos gastos que gravan a un pueblo con motivo de la guerra mientras ésta dura y los que son consecuencia de ella.

Entre los gastos de guerra en el último sentido se incluyen también las prestaciones voluntarias hechas por los particulares o sus asociaciones para suministrar medios de lucha o para socorrer o ayudar a los combatientes o a los que sufren cualquier daño por la guerra ocasionado; los gastos de los municipios y otras corporaciones públicas para iguales o análogos fines; gastos todos ellos, que en parte se pueden considerar como gastos encubiertos. Se incluyen también entre los gastos de guerra en sentido amplio los intereses y amortización de los empréstitos de guerra, los socorros a territorios y personas perjudicados por la guerra, la carga de pensiones de guerra y otros gastos análogos. De estos gastos en sentido amplio, cuya cuantía además no se puede calcular exactamente, no podemos hablar.

Los gastos de guerra en sentido limitado son, en parte, gastos de la administración militar, y en parte de otros ramos de la administración pública.

Los gastos militares de guerra se descomponen esencialmente en tres grandes grupos: los que requieren las necesidades de la movilización, los gastos de las hostilidades, y los que se originan una vez terminada la guerra. Los gastos de movilización se condicionan en primer término por la relación de los contin-

gentes en tiempo de paz y en tiempo de guerra; por la cuantía de las existencias almacenadas, de armas, municiones, vestuario, etc.; por la distancia al teatro de operaciones; por la clase de tropas que se requiera; por el estado en que se hallen las fortalezas y su abastecimiento, etc. En los gastos originados por la guerra propiamente dicha, por las hostilidades, influyen, a más de la duración de éstas, la cuantía del ejército y de la marina, y el consumo que las tropas hagan de armas, municiones y otros medios de lucha. Cuanto más alejado se halle el campo de operaciones, tanto mayores serán los gastos de transporte y de alimentación de las tropas que, siendo como son en la actualidad de millones de seres, no se pueden satisfacer sino en parte mínima por medio de requisas hechas en los países enemigos. Además, ordinariamente aumentan en época de guerra los precios de las subsistencias y demás bienes de uso y los sueldos y salarios de los que toman parte en la lucha. A esto hay que añadir en el transcurso de la guerra los importantes gastos que requieren los lazaretos, los heridos, los enfermos, las familias de los que perecieron en la lucha, el sustento de los prisioneros, etc.

Una vez terminada la guerra se originan gastos de desmovilización, de transporte de tropas, de restablecimiento — compensación y sustitución de material consumido, — de indemnización por las prestaciones impuestas por la ley a los municipios o particulares, etc.

A estos gastos de la administración militar hay que añadir los gastos generales de administración financiera y los de administración interna: auxilios de los municipios y de la población civil, los intereses de la deuda de guerra que hay que pagar en el tiempo que duran las hostilidades, y en caso de una solución desfavorable los gastos de indemnización de guerra.

En el *imperio alemán* ascendieron los gastos permanentes para el ejército (incluidos los de administración militar de Baviera) durante el período total de 1872 a 1913, a 19.813,48 millones, o sea una media anual de 620 millones de marcos en números redondos. A éstos hay que añadir los gastos temporales y extraordinarios, que en este período ascendieron aproximadamente a unos 5.000 millones de marcos. En la marina, los gastos permanentes durante este período fueron de 2.795 millones, o sea 87 millones de media anual; y los temporales y extraordinarios fueron en total de 2.693,41 millones. Los gastos permanentes de la defensa nacional fueron, pues, de 22.608 millones de marcos o 706 millones por año. No obstante ese crecimiento absoluto, si ponemos estos gastos

en relación con los propios de la administración, se observa una disminución relativa debida al mayor aumento de estos últimos gastos; en 1872-80 los gastos permanentes militares fueron el 83,7 por 100 de los propios gastos de administración, en 1901-6 el 66,8 por 100. A esos gastos permanentes hay que añadir otros 7.500 millones de gastos temporales y extraordinarios, de modo que el gasto total para ejército y marina en el período de 1872 a 1913 fué de unos 30 mil millones de marcos en números redondos. Y no se incluyen en esta cifra todos los gastos de la defensa nacional, pues a ello habría que añadir la mayor parte de lo gastado en concepto de intereses de la deuda.

Sobre la cuantía de los gastos ordinarios (no los extraordinarios) en diversos Estados, véase la siguiente tabla, en la que naturalmente sólo se expresan los gastos en dinero, no los gastos encubiertos:

Gastos ordinarios	Gran Bretaña		Francia		Austria-Hungría		Imperio alemán y Estado federados	
	en millones de marcos							
	1875	1907/8	1873	1908	1874	1907/8	1881/2	1908
Ejército	311,6	542,3	448,1	685,3	195,3	375,5	396,0	890,9
Marina	221,3	622,8	101,4	289,6	17,2	48,7	30,4	271,2
Total	532,9	1.165,1	549,5	974,9	212,5	424,2	426,4	1.162,1
	por cabeza de la población en marcos:							
Ejército y marina	16,0	26,4	15,2	24,8	5,9	8,5	9,4	18,4
	tanto por ciento de los gastos totales del presupuesto:							
Ejército y marina	38,6	48,6	29,0	37,0	26,8	22,8	28,5	28,3

Según los presupuestos para el año 1922 importaban los gastos ordinarios en el imperio alemán, para el ejército, 3.573 millones de marcos, y para la marina 856 millones; en Francia, para el año 1921, 3.135 millones de francos para el ejército y 832 para la marina (a los que hay que añadir 1.327 millones para el ejército y 120 millones de francos para la marina en el presupuesto extraordinario); en Inglaterra, 106 millones de libras para el ejército, 82,5 para la marina y 18,4 para la aviación.

España.— La media anual de pagos ejecutados por obligaciones del ministerio de la Guerra desde el año 1850 al 1907, ambos inclusive, fué de 137 millones de pesetas y para el de Marina 31 millones. En cambio, la media anual de pagos por Guerra, sin incluir los de nuestra zona en Marruecos en el período de 1900 a 1923-24, fué de 248 millones y en Marina de 66,5 millones. Incluidos los gastos de Marruecos, la me-

dia anual de gastos militares en este período se eleva a 414 millones de pesetas.

Pero los pagos ejecutados por ejército y marina fueron en 1850 el 28,6 por 100 del total de obligaciones satisfechas, en 1900 el 22,6 por 100 y en 1907 el 19,3 por 100, en 1913 el 25,7 por 100 y en 1923 el 27,3 por 100. El gasto por cabeza de población fué en 1850 de 6,13 pesetas, en 1900 de 10,43, en 1907 de 9,79, en 1913 de 19,20 y en 1923 de 44,37 pesetas. Para el año 1922-23 los gastos por estos conceptos fueron:

	Gastos presupuestos	Pagos ejecutados
Ministerio de la Guerra.....	500.781,7	469.311
Ministerio de Marina.....	127.120,7	180.488,5
Acción en Marruecos.....	328.844,4	405.524,4
Total de gastos militares.....	956.746,8	1.055.323,9
Total presupuesto de gastos.....	3.044.122,3	3.375.092,8
Tanto por ciento de los gastos militares...	31,4 por 100	31,3 por 100

El personal total del ejército español para 1922-23, según los anejos al presupuesto, se descompone como indica el cuadro de la página 66. A este personal hay que añadir (datos del Anuario estadístico):

	Generales	Jefes y oficiales	Tropa
Reserva y asimilados.....	593	5.501	—
Guardia civil.....	26	1.197	24.542
Carabineros.....	15	749	15.464

El total número de cabezas de ganado fué, según el presupuesto para 1922: en la península, 39.525; en Marruecos, 23.567.

República Argentina. — En 1925 el presupuesto de gastos para ejército y marina ascendió a 265,55 millones de pesetas, o sea el 20 por 100 del presupuesto total de gastos, de ellos para el ejército 129,2 millones.

La milicia nacional en pie de paz consta de 1.497 oficiales y unos 21.000 soldados. La población es, aproximadamente, de 10 millones de habitantes

Brasil. — En 1925 el presupuesto de gastos para el ministerio de la Guerra ascendió a 222,95 millones de pesetas y el de Marina a 121,69 millones, o sea en total el 22 por 100 del total presupuesto de gastos.

El ejército consta de 4.969 jefes y oficiales y 40.393 soldados. La población es de unos 31 millones de habitantes.

Por lo que respecta a los *gastos de guerra* hay que proceder con gran cuidado cuando se trata de cifrarlos, principalmente por las alteraciones

El personal total del ejército español para el año 1922-23, según los anejos al presupuesto se descompone como sigue:

Arma - Cuerpo	Generales					Jefes, oficiales y asimilados							Contratados	Tropa		
	Capitán general	Teniente general	De división	Brigadas	Total	Coroneles	Tenientes coroneles	Comandantes	Capitanes	Tenientes	Alféreces	Músicos mayores			Total	
Estado Mayor General.....	1	17	39	101	158											
Cpo. de Est. Mayor del Ejért.						21	70	104	77				272	2		
Real Cuerpo de Alabarderos.						3	3	4	3	8	16	1	38	1	260	
Cuerpo de Inválidos.....						40	41	23	49	56	302		511		327	
Infantería.....						179	424	667	2.309	2.288	487	82	6.436	291	63.741	
Caballería.....						61	84	196	402	403	128		1.274	78	18.763	
Artillería.....						67	125	285	690	662	100	1	1.930	624	26.505	
Ingenieros.....						36	82	119	294	251	90	1	873	79	11.922	
Intendencia.....			3	7	10	22	81	102	220	193	11	1	630	62	3.617	
Jurídico.....			4	6	10	14	20	21	34	11			100			
Intervención.....			1	4	5	12	40	77	53	11			193			
Sanidad {			3	7	10	24	80	170	319	68	19		680	31	2.279	
{ Farmacia.....				1	1	4	15	28	52	42			141			
Eclesiástico.....						1	10	15	106	110			242			
Veterinaria.....						3	9	23	87	120	4		246			
Cuerpo de tren.....							5						5			
De cualquier arma o cuerpo.							130	34	72	56	8		300		82	
Brigada obrera.....								2	10	13	4		29			
Oficinas.....						4	7	29	93	108	94		335		710	
Total.....	1	17	50	126	194	491	1.226	1.899	4.870	4.400	1.263	86	14.235	1.168	128.206	
Acción en Marruecos.....	—	—	2	6	8	33	93	253	930	2.028 (1)		11	3.348	528	82.782	
Total general.....	1	17	52	132	202	524	1.319	2.152	5.800	7.691		97	17.583	1.696	210.988	

en el valor de las valutas cuando se trata de hacer comparaciones en distintas épocas.

Previo un detenido estudio, llega *Wagner* («Finanzw.», 3.^a edic., 1.^a parte, págs. 451 y sigs.) a calcular los gastos propios de la *guerra franco-prusiana* por parte de Alemania en 1.560 millones de marcos, a los que hay que añadir 342 millones para construcción y reparación de fortalezas, 561 millones para el fondo de inválidos, 7,5 millones por compensaciones a los municipios por sus prestaciones, y 25 millones por socorros a las familias de los combatientes. Pero todos estos gastos pudieron satisfacerse con la contribución de guerra de 5.000 millones de francos pagada por Francia, de los cuales se destinaron 120 millones de marcos a la formación de un tesoro de guerra del imperio. Los gastos que la guerra originó a Francia fueron de 2.112 millones de francos, a los que hay que añadir los de la contribución de guerra, los gastos de restablecimiento, los de sostenimiento de las tropas de ocupación, indemnizaciones, etc., en total 9.300 millones de francos.

Los gastos de la *guerra ruso-japonesa* ascendieron, según *Helfferich*, a 4.930 millones de marcos para Rusia y 4.150 millones de marcos para el Japón.

Los gastos de la *guerra mundial* no se pueden apreciar aún ni aproximadamente. La duración de la guerra y los gastos ocasionados han excedido con mucho a todos los temores; los efectos financieros de la guerra durarán muchos decenios aún. Conocemos, aproximadamente, la cuantía de los empréstitos de guerra, pero esto, en el caso más favorable, solamente nos da una idea de los gastos totales de guerra, no de su distribución entre los Estados y menos aún de los gastos de guerra en sentido limitado o amplio. En el primer respecto hay que mencionar los numerosos y cuantiosos anticipos que hicieron los más capaces estados de la Entente, principalmente los Estados Unidos, a los aliados, Inglaterra y Francia, Bélgica, Servia, Rusia, Italia, etc., bien en metálico bien en material de guerra, materias primas o subsistencias. Según fuentes oficiales, los anticipos de los Estados Unidos ascendían el 1.º de junio de 1921 a 4.166 millones de dólares a Inglaterra; 2.951 a Francia; 1.648 a Italia; 347 a Bélgica; 188 a Rusia; 61,3 a Checoslovaquia, etcétera. Los anticipos de Inglaterra a los aliados y a sus dominios se calculaban en junio de 1920 en unos 1.851 millones de libras esterlinas, de ellos 568 millones a Rusia, 514 a Francia, 455 a Italia, 97 a Bélgica y 51 a Australia. También el imperio alemán socorrió a sus aliados más débiles, como Turquía y Bulgaria, con anticipos de unos 10 mil millones de marcos. Y hoy no se puede aún decir si se pagarán todas estas deudas.

A principios de 1917 se estima que los gastos que a esa fecha había causado la guerra eran de 300.000 millones de marcos, de los cuales una tercera parte a cargo de Alemania y sus aliados y el resto a los contrarios. Pero a partir de esa fecha, en parte por entrar en la lucha los Estados Unidos, y en parte por la elevación del gasto diario de guerra, crecieron aún mucho más los gastos. Los gastos para Inglaterra y aun más

para Alemania se elevaron extraordinariamente a consecuencia de la enorme ampliación del campo de operaciones. Para fines de 1917 estima Schwarz los gastos de guerra de la Entente en 310 a 320 mil millones de marcos, y el de los Imperios centrales en 160 a 170, y si a esto se añaden los gastos de las colonias inglesas y los de los Estados Unidos, se llega a una cifra mínima de 500.000 millones de marcos. Como los gastos diarios fueron últimamente de 500 a 600 millones, puede estimarse que hasta el momento de cesar las hostilidades los gastos totales ascendieron a los 1.000.000 millones de marcos, es decir, a un billón. Para los Estados Unidos tenemos datos precisos, dados por el secretario del Tesoro, según el cual ascendieron a 1.216 millones de dólares durante el período del 6 de abril al 30 de junio de 1917, a 12.097 en el ejercicio de 1917-18, a 18.515 en el ejercicio siguiente y a 2.986 en el período del 1.º de julio a fin de octubre de 1919; o sea, en total, a 35.413 millones de dólares, lo que equivale a 144.503 millones de marcos a la paridad oro. En esas cifras se incluyen 9.406 millones de dólares (40.000 millones de marcos) de anticipos a los aliados. Los gastos de guerra del imperio alemán los calculó el secretario del Tesoro el 15 de febrero de 1919 ante la Asamblea Nacional en 161.000 millones de marcos. La deuda de guerra de Inglaterra se estima que ascendió en 31 de marzo de 1919 a 188.000 millones de marcos; la de Francia, en 31 de abril de 1919, a 148.000 millones de marcos; la de Italia, en 30 de junio de 1919, a 44.000; la de Austria-Hungría, en octubre de 1918, a 120.000 millones de marcos («The World», página 518).

Menos que la cuantía de los gastos de guerra se puede aún precisar el destino que se dió a los mismos. La deuda de reparaciones que el imperio tiene que ir pagando poco a poco a los Estados de la Entente asciende, como es sabido, a 132.000 millones de marcos oro. Los gastos del presupuesto de 1922 que tienen relación directa con el cumplimiento del tratado de paz se elevan a 210.000 millones de marcos papel, o sea el 70 por 100 de los gastos totales del presupuesto. Hay que añadir, además, a esos gastos, 366 millones de marcos para el ministerio de Reconstrucción; 106 millones para satisfacer las exigencias de los Estados neutrales con motivo de los hundimientos de buques, y 21 millones para los gastos de la comisión militar de la paz. Entre los gastos que indirectamente se relacionan con los gastos de guerra se incluyen los anticipos a las administraciones explotadoras de los ferrocarriles y el correo (9,2 millones); intereses de la deuda del imperio (29,1 millones); socorros a huérfanos e inválidos (11,2 millones). Los gastos que son consecuencia directa e indirecta de la guerra exigen, pues, en total unos 250.000 millones en ese presupuesto, o sea casi las nueve décimas partes del presupuesto total de gastos («Wirtschaft und Statistik», año II, n.º 3).

Desde el año 1913, en que se da por separado el gasto de guerra y marina que ocasiona a España su «acción en Marruecos», hasta finalizar el ejercicio de 1923-24, los pagos líquidos por ese concepto ascendieron en total en ese período a 2.387 millones de pesetas.

4. *Gastos de administración de justicia.* — Se explica la distinta cuantía de estos gastos en cada Estado, esencialmente por la diferente organización del sistema de administrar justicia. Países de gran autonomía, o aquellos en que impera un procedimiento oral y sencillo, o en los que se acude frecuentemente a tribunales arbitrales, requieren, a estos efectos, menor gasto que los Estados que se hallan en el caso contrario.

Los gastos del imperio alemán, por su reducida actuación a este respecto, no son importantes; el presupuesto para 1914 incluía 0,46 millones para el ministerio de Justicia y 2,33 millones para gastos del Tribunal Supremo. Para toda Alemania se calculan los gastos de administración de justicia en el año de 1881 en 144 millones, y para 1908 en 250. Los gastos presupuestos en Prusia en 1914 fueron de 211,2 millones, más 108 de gastos temporales; en Baviera fueron de 36,75 millones. En la Gran Bretaña, de 4,47 millones de libras; en Francia, 59,35 millones de francos.

España. — En el presupuesto de gastos correspondientes al ministerio de Gracia y Justicia se incluyen como obligaciones civiles las relativas a la administración de justicia y como obligaciones eclesiásticas las relativas al culto y clero.

Los pagos líquidos por ambos conceptos fueron, en millones de pesetas:

	Obligaciones			Obligaciones	
	Civiles	Eciesiásticas		Civiles	Eciesiásticas
1850.....	6,9	35,1	1910.....	16,1	41,2
1880.....	12,2	41,9	1920-21	29,7	61,3
1900.....	13,0	40,4	1923-24.....	39,4	61,4

En la *República Argentina* el presupuesto del ministerio de Justicia e Instrucción pública ascendió en 1907 a 62,49 millones de pesetas y en 1925 a 268,62, pero el mayor incremento de gastos corresponde a Instrucción pública.

5. *Gastos de administración del interior.* — Los gastos en beneficio de la agricultura, la industria y el comercio, el tráfico, la política social, la enseñanza, ciencia y arte y la sanidad pública se han duplicado o triplicado en los últimos decenios. Se debe en parte este aumento al crecimiento de la población, en parte a las mayores prestaciones que se exigen del Estado, y por último, es consecuencia necesaria de la intensificación del desarrollo económico.

En particular se incluyen en este grupo de gastos:

A) *Gastos en el fomento de la economía nacional*, en los que participan en los grandes Estados, distintos ministerios, especialmente los del Interior (Gobernación), de Agricultura, Comercio y Obras públicas. Hay que mencionar aquí en primer término los gastos de carreteras y canales, de mejoras del suelo, de pesas, medidas y moneda, de estadística, de beneficencia, de fomento de la agricultura e industria, y en los últimos tiempos los del seguro obrero.

En 1914 se calculaba en Prusia: ministerio de Comercio e Industria, 24,29 millones de créditos permanentes y 0,44 millones en créditos temporales; Agricultura, 52,73 y 10,78; Obras públicas, 49,84 y 24,11; ministerio del Interior, 152,91 y 4,42, respectivamente.

Los gastos presupuestos en el imperio alemán fueron en 1922: ministerio del Interior, 2.040 millones de marcos (1919, 18,8); ministerio de Economía, 116 (11,5); ministerio del Trabajo, 7.046 (1919, 467,5); ministerio de Subsistencias y Agricultura, 24,1 (2,0); ministerio de Reconstrucción, 341,2 (3,5). Los gastos para pensiones — clases pasivas — se calcularon en 10.801,4 (1.334); para cargas de carácter social, 7.100 millones, de los cuales 3.467 millones para elevar las pensiones del seguro obrero, 1.300 millones para socorros contra el paro, 300 millones de recargo en beneficio del seguro de accidentes, 340 millones para socorro a las parturientes, 200 millones para socorro a los pequeños rentistas y 1.620 de otros socorros a los perjudicados por la guerra.

En el presupuesto de Francia para 1921 se incluyen: ministerio de Interior, 6; Comercio e Industria, 17,3; Trabajo, 167,4; Agricultura, 100,8; Obras públicas, 2.607,3 (entre los que se incluyen para puertos, marina mercante y pesca 701,5 millones de francos, navegación aérea 147 millones).

España. — La función propia del ministerio de la Gobernación es la de *vigilancia y seguridad*, para cuyas atenciones se consignan en el presupuesto ordinario para el año 1922, 132,6 millones de pesetas (de los cuales, 90 millones para gastos de personal de la guardia civil).

El total presupuesto del ministerio de Fomento asciende el año 1922 a 446 millones, de los cuales 171 son para atenciones permanentes y 274 para servicios temporales. Para el fomento de la *agricultura y ganadería* (publicaciones, concursos, subvenciones, escuelas y granjas, estaciones y establecimientos especiales, campos de demostración y plagas del campo, higiene, sanidad y mejoras pecuarias) se destinan 5 millones de pesetas, a los que hay que añadir 900.000 pesetas para la protección a la industria sedera (ley de 4 de marzo de 1915). En el presupuesto para 1924 se consignan 2 millones para fomentar el cultivo del algodón. Para el fomento de la riqueza forestal y los servicios de *montes* (Escuela de Montes, defensa de la propiedad forestal, ordenación de montes, repoblaciones hidrológicoforestales), se destinan 5,5 millones de pesetas. Los auxilios a la marina y *comunicaciones marítimas*, conse-

cuencia de la ley de 14 de junio de 1909, ocasionaron en 1922 un gasto presupuestado de 40 millones. Ocasiona también cuantiosos gastos el auxilio a la Compañía Trasatlántica por los servicios que presta al Estado, para lo cual rige un contrato cuyas bases se establecieron últimamente por real decreto de 6 de abril de 1925. También ocasionan gastos elevados las primas temporalmente concedidas al carbón de producción nacional. La construcción y subvención de ferrocarriles ocasiona un gasto que en el presupuesto para 1922 se calcula en 55 millones, pero del régimen ferroviario español trataremos más adelante. El gasto más importante del ministerio de Fomento es el de carreteras y caminos vecinales. En 1.º de enero de 1919, según el «Anuario Estadístico de España», el total de carreteras del Estado era de 58.022 Km. (de ellas, en construcción, 6.027 Km.), y el de caminos vecinales con auxilio del Estado o las diputaciones, 10.015 Km. (de ellos 3.183 Km. en construcción). Para la conservación de carreteras se consignan en el presupuesto para 1922, 66 millones; para otras nuevas, 47,3 millones; para reparaciones, 52,1 millones y para caminos vecinales 30 millones, o sea, un total de 195,6 millones (consúltese sobre el particular la ley de presupuestos de 30 de junio de 1924 y los reales decretos de 3 y 17 de febrero de 1925 y el Estatuto provincial). Los puertos, faros y balizas consumen 42 millones (38,4 en servicios de carácter temporal) y las obras y servicios hidráulicos 44,8 millones (de los cuales 34 millones se gastan en obras de riego — canales y pantanos — que principalmente benefician a la agricultura nacional).

El presupuesto del ministerio del Trabajo, Comercio e Industria, creado en 1920 para concentrar servicios que principalmente radicaban en el de Gobernación, fué reorganizado últimamente por real decreto de 9 de junio de 1924. De los 16,6 millones consignados en el presupuesto para 1922 (15,6 en el de 1924) más del 60 por 100 se gasta en personal. Para el antiguo Instituto de Reformas Sociales (hoy Consejo del Trabajo y su Comisión permanente), organismo encargado del estudio y preparación de las leyes protectoras del obrero y de la inspección del trabajo, se consignaron en 1922 3,8 millones. Entre esos gastos se incluían 2,25 millones para atender al servicio de *casas baratas*, cuya legislación ha sido fundamentalmente modificada en 1924 (decretos de 19 y 23 de febrero y 10 de octubre). El Instituto de reeducación de inválidos del trabajo y su asilo, creados en 1922, implica en 1924 un gasto de 0,68 millones. Toda la actuación oficial relativa al *seguro obrero* radica en el Instituto Nacional de Previsión, organismo autónomo creado por ley de 27 de febrero de 1908. El total de sus gastos presupuestos fué en 1922 de 2,4 millones, de los cuales 0,77 en fomento de la previsión popular y 0,75 en bonificación del Estado a las pensiones de vejez, de invalidez y de estímulo a la infancia (Mutualidades escolares). Independientemente de los gastos para este Instituto se consignan en el presupuesto algunas otras partidas de análoga finalidad, pero predominando en ellas el carácter de subvenciones de beneficencia. La consignación, reducida, para auxilios

a las *Bolsas de Trabajo* es de esperar que pronto se ha de convertir, después de la era de tanteos que atraviesa, en un régimen de seguro contra el paro forzoso.

República Argentina.— En 1925 los gastos del ministerio del Interior se calcularon en 105,7 millones de pesos papel.

B) *Gastos para enseñanza, cultura y cultos.*— En el primer respecto se incluyen los gastos en escuelas de instrucción primaria, escuelas para adultos, escuelas de segunda enseñanza, y escuelas de enseñanza superior de todas clases, así como los institutos de cultura en general. Pero es difícil determinar lo que cada Estado gasta en enseñanza, puesto que en atención a los fines de la enseñanza las escuelas dependen de distintos ministerios. Además, los gastos del Estado no nos proporcionan la medida total del gasto a estos respectos, porque los municipios y demás cuerpos administrativos autónomos contribuyen a veces en mayor cuantía que el Estado, principalmente en la instrucción primaria, a la satisfacción de estos gastos, y porque en algunos Estados existen ricas fundaciones para los fines de cultura. Algo análogo se puede decir por lo que respecta a los gastos del culto. En aquellos países en que la Iglesia posea un importante patrimonio propio, las prestaciones del Estado serán de menor cuantía que en aquellos otros países en que el Estado se incautó de los bienes de la Iglesia, pues en éstos tendrá el Estado que subvenir a todas o casi todas las necesidades del culto.

Los gastos de enseñanza y culto se presupuestaron en *Prusia* para el año de 1914 en 281,12 millones de marcos, de los cuales son 180,90 para instrucción primaria, 22,76 para Institutos de enseñanza superior, 18,35 para universidades, 8,73 para arte y ciencia, 6,15 para enseñanza técnica, 35,0 para culto y 21 para gastos temporales. Según los cálculos de *L. Sevin* («Deutschlands Kulturausgaben», 1912), los gastos totales — ordinarios y extraordinarios — de cultura para el imperio alemán y sus Estados fueron: en 1881 de 115,6 millones de marcos; en 1908 de 415,9, es decir, que se elevaron en ese período en el 260 por 100.

En la *Gran Bretaña* ascendieron estos gastos el año 1913 a 18,98 millones de libras, de los cuales se gastaron en escuelas 18,35. En *Francia*, ministerio de Instrucción pública y Bellas Artes, 297,74 millones de francos; de ellos, 21,21 para Bellas Artes; según el proyecto de presupuestos para 1921 ascendían esos gastos a 1.294,5 millones de francos, de los cuales 1.210,9 para la enseñanza pública, 37,4 para la enseñanza técnica y 45,8 para Bellas Artes.

España.— Los gastos de *primera enseñanza* ascendieron, según el presupuesto para 1922, a 102,5 millones (de los cuales consume el perso-

nal del magisterio 80 millones; pero es interesante notar que de los 29.000 maestros nacionales hay 23.000 cuyo sueldo no excede de 3.000 pesetas anuales). Los gastos de *segunda enseñanza* fueron de 12 millones (la cifra media del gasto ordinario de sostenimiento, conservación y material de cada uno de los 59 Institutos de segunda enseñanza fué de 4.000 pesetas). Los gastos de *universidades* se calculaban en 11,4 millones (la subvención media a cada universidad del reino para el servicio de cultura general, ampliación de estudios e investigaciones científicas fué de 53.000 pesetas). Las *Escuelas especiales*, dependientes de Instrucción pública, ocasionan un gasto de 3,7 millones; para *Bellas Artes* se consignan 2,5 millones; para Academias, 0,5 millones y para Archivos, Bibliotecas y Museos, 2,7 millones (de los cuales solamente unas 300.000 pesetas se destinan a libros, revistas, manuscritos históricos y encuadernaciones de todas las Bibliotecas oficiales de España).

C) Los gastos para *sanidad* consisten en los sueldos de ciertos funcionarios médicos y en los de sostenimiento de los institutos de sanidad. Las prestaciones del Estado también suelen consistir a este respecto en auxilios a las instituciones locales.

España.— Los gastos de sanidad ascienden en el presupuesto español para 1922 a 5,8 millones y los de beneficencia, íntimamente ligados a aquéllos, a 2,9 millones. Estos servicios están llamados a desarrollarse debidamente si los ayuntamientos y diputaciones cumplen con las obligaciones que les imponen los modernos Estatutos municipal y provincial.

6. *Gastos de la administración financiera.*— Entre estos gastos se incluyen los de cobranza de impuestos y derechos aduaneros; los de emisión, intereses y amortización de la deuda pública y los que requieren los organismos financieros. En sentido amplio se incluyen también entre estos gastos los de todos aquellos organismos administrativos que rinden un superávit, como, por ejemplo, los gastos de administración de los dominios, correos, telégrafos, ferrocarriles, minas, etc.

De los gastos de explotación y de cobranza hablamos ya en otro lugar (§ 29); de los gastos de la deuda hablaremos en la tercera parte de la obra.

Para Prusia, según el presupuesto para 1914, ascendieron los gastos del ministerio de Hacienda a 188,33 millones de marcos (53 08 para cobranza de los impuestos indirectos; 27.49 para la de los directos). En el imperio alemán coexisten el ministerio del Tesoro y el de Hacienda. Los gastos del primero se presupuestan para 1922 en 90,4 millones de marcos (1919, 217,4) y los del segundo en 3.824 (1919, 247,5). La cuantía de estos gastos se explica por la centralización del tributo en manos del imperio.

Según el proyecto de presupuestos para 1922 los gastos de la administración tributaria ascendían a 2.500 millones, y los de la administración aduanera a 1.545 millones, o sea el 3,5 por 100 y el 5,8 por 100 de los ingresos respectivos.

España.— Los gastos de recaudación de las contribuciones directas e indirectas ascienden a 94,37 millones (Sección 11.^a del Presupuesto de gastos para 1922-23) y los de monopolios, servicios y propiedades del Estado a 169 millones, que, unidos a los 35 millones de gasto del ministerio de Hacienda, hacen un total de 300 millones, o sea el 11 por 100 del total de ingresos del Estado.

Bibliografía.— Los datos citados en el texto se toman en parte del artículo «Die Finanzen des Reichs und der deutschen Bundesstaaten» en los Vierteljahrshofte zur Stat. des D. Reichs, 1914, 2.^o fasc., en parte de las leyes de presupuestos, en parte del Almanaque Gotha o de las publicaciones que se citaron en el lugar correspondiente y del «Bulletin de statistique et de législation comparée». Véanse también los resúmenes de *M. v. Hekel* sobre los presupuestos en Francia, Gran Bretaña y Rusia en *Conrads Jahrb.*, 1893; *J. Pfitzner*, «Die Ausgaben der deutschen Einzelstaaten für das Staatsoberhaupt» (*Fin. Arch.*, año XXXIII) y los numerosos datos que publica el «Finanz-Archiv» (índices de gastos y economía del Estado).

Sobre los gastos de guerra, véase el libro del autor, «Kriegsfinanzen», 2.^a edición, Leipzig, 1917, y *O. Schwarz*, «Die Finanzen der europäischen und der wichtigsten aussereuropäischen Staaten», *Finz.-Arc.*, año 35.
