

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

AÑO XXV - CURSO 1951-52

CUADERNO II - DERECHO

JOSE CORTS GRAU

Rector Magnífico de la Universidad y Catedrático de Filosofía del Derecho

LECCION DE PIO XII A LOS JURISTAS

JOSE M.^o NAHARRO MORA

Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública

EVOLUCION Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

DIEGO SEVILLA ANDRES

Profesor de Derecho Político

POLEMICA ESPAÑOLA SOBRE EL "ENSAYO" DE DONOSO CORTES

NOTAS Y COMENTARIOS

LAS POSIBILIDADES DE CANOVAS, por D. S. A.



SECRETARIADO DE PUBLICACIONES

INTERCAMBIO CIENTIFICO Y EXTENSION UNIVERSITARIA
(UNIVERSIDAD DE VALENCIA)

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

AÑO XXV - CURSO 1951-52

CUADERNO II - DERECHO

JOSE CORTS GRAU

Rector Magnífico de la Universidad y Catedrático de Filosofía del Derecho

LECCION DE PIO XII A LOS JURISTAS

JOSE M.^o NAHARRO MORA

Catedrático de Economía Política y Hacienda Pública

EVOLUCION Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

DIEGO SEVILLA ANDRES

Profesor de Derecho Político

POLEMICA ESPAÑOLA SOBRE EL "ENSAYO" DE DONOSO CORTES

NOTAS Y COMENTARIOS

LAS POSIBILIDADES DE CANOVAS, por D. S. A.



SECRETARIADO DE PUBLICACIONES

**INTERCAMBIO CIENTIFICO Y EXTENSION UNIVERSITARIA
(UNIVERSIDAD DE VALENCIA)**

LECCION DE PIO XII A LOS JURISTAS

POR

JOSE CORTS GRAU

En noviembre de 1949, Su Santidad Pío XII se dirigió a los juristas italianos y a los miembros de la Sagrada Rota Romana. A los primeros les recordó muy expresivamente la nobleza y la trascendencia social de su profesión, partiendo de la clásica definición de la Jurisprudencia, de Ulpiano, y señaló el horizonte, cada día más amplio y más comprometido, que se abre ante el hombre de leyes. «Sois, ante todo, juristas —les dijo—, cultivadores de aquella ciencia noble entre todas, que estudia, regula y aplica las normas sobre las que se funda el orden y la paz, la justicia y la seguridad, en la convivencia civil de los individuos, las sociedades y las naciones.» A los miembros de la Sagrada Rota hubo de aleccionarles sobre «el espectáculo de una crisis en la Administración de Justicia, que sobrepasa las habituales deficiencias de la conciencia moral cristiana».

Aunque forcemos el resumen, cabe una consideración conjunta de ambos documentos, porque se completan.

Por supuesto, ocurre aquí lo que en tantos textos pontificios. De pronto, todas parecen ideas archisabidas, que huelga recordar; luego va uno advirtiendo que muchas, de puro sabidas tal vez, andaban ya olvidadas; y al cabo vemos que todas son oportunas y, por añadidura, fijadas de tal suerte que nada falta ni sobra en su expresión: y ahí quedan ya, clavadas definitivamente en la conciencia.

Los dos textos que ahora tratamos de comentar (1) ofrecen íntimamente trabadas, una parte doctrinal y otra práctica. En la doctrinal cabe subrayar tres ideas fundamentales: 1.ª Miopía e incongruen-

(1) Este trabajo es el texto de una conferencia pronunciada en enero de 1950, en la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Valencia, y organizada por el Consejo Diocesano de los Hombres de Acción Católica.

cias del positivismo jurídico; 2.^a Conexión ineludible entre el positivismo y el absolutismo, que da lugar a ciertos desplantes totalitarios y a la mixtificación liberal; 3.^a Principios clásicos sobre el Derecho y la Justicia, confirmados por el Cristianismo.

La parte práctica señala las normas generales a que debemos atenernos, sobre todo en trance de conflicto entre la Justicia y las leyes positivas.

* * *

El positivismo jurídico acusa en sus mismas raíces un flagrante pecado de soberbia: el racionalismo: «El error del racionalismo moderno —advierte el Papa— ha consistido precisamente en la pretensión de querer construir el sistema de los derechos humanos y la teoría general del Derecho considerando la naturaleza del hombre como un ente que existe por sí, al cual faltara toda referencia necesaria a un Ser superior, de cuya voluntad creadora y ordenadora dependa en la esencia y en la acción.»

La historia sería un poco larga de contar; pero es lo cierto que aquí, como dondequiera, la soberbia acaba en envilecimiento. Esta trayectoria, que en Filosofía va desde la euforia del antropocentrismo hasta las delicuescencias del existencialismo ateo, y cuyo riguroso punto de partida habría que localizarlo al pie mismo del árbol del bien y del mal, es también la trayectoria del pensamiento jurídico: en cuanto desligamos de Dios al hombre, éste acaba por sumirse en una irresistible soledad bajo las cenizas de un «*tedium vitae*», cuyo horizonte lógico es la nada. En cuanto desconocemos o mixtificamos la vinculación divina de la Justicia, fiándola exclusivamente al hombre, o relegamos a Dios a un puesto secundario, como si fuera un transeúnte cualquiera con quien nos cruzamos al azar, abocamos fatalmente a este resultado constante, bajo muy distintos matices: la desvirtuación, el envilecimiento de la Justicia, ahogada, podrida por la miseria humana.

«Vosotros conocéis —recuerda Pío XII— en qué dédalo inextricable de dificultades se encuentra envuelto el pensamiento jurídico contemporáneo a causa de esta desviación inicial, y cómo el jurista que se avino al canon del llamado positivismo ha visto truncada su

LECCIÓN DE PÍO XII A LOS JURISTAS

obra, perdiendo, con el recto conocimiento de la naturaleza humana, la sana concepción del Derecho, al cual le falta aquella fuerza sobre la conciencia del hombre, que es su primero y principal afecto...» «Las cosas divinas y humanas que, según la definición de Ulpiano, forman el objeto de la Jurisprudencia, están tan íntimamente unidas, que no se puede ignorar las primeras sin perder la exacta valoración de las segundas.» Digámoslo en términos más crudos: lo peor del positivismo no es su desconocimiento de Dios, sino, de rechazo, su ignorancia, su insensibilidad respecto del hombre.

Salvo algún superviviente, a quien se le concede beligerancia por su misma vetustez, y también porque ciertos positivistas al antiguo estilo manifiestan una fuerte dosis de bondad, incongruente con sus principios, pero congruente con su insobornable naturaleza, el positivismo materialista, triste desagüe de cuatro siglos de antropocentrismo, va caducando, más que por su heterodoxia, por su tosquedad mental. Pero, sobre que ese materialismo mantiene todavía y mantendrá sus brotes, teñidos de vagas metáforas, el positivismo contemporáneo ofrece toda una gama de matices, cuya peligrosidad es proporcionada a su refinamiento. Análogamente a lo que ocurre con ciertos sedicentes espiritualismos, cuyo fondo no pasa de una atractiva melancolía de la carne. Por esa brecha se infiltra entonces el relativismo, y llega a corroer frecuentemente aun a quienes en principio lo rechazan. He ahí una de las raíces de la llamada crisis actual.

El relativismo, lógicamente, tendría que desembocar en la anarquía. Si cada cual segrega su propia verdad, cada cual podrá dictarse también su propia norma; si no hay verdades universales, no habrá una gleba donde arraiguen las normas universales; la perplejidad ideológica lleva ineludiblemente a la desorientación éticojurídica. El hecho de que esta desorientación se desate en violencias o afecte cierta mansedumbre, es accidental.

Pero como la naturaleza humana lo resiste todo antes que la anarquía crónica, sobreviene muy pronto, aun sin darse cuenta los hombres, una reacción casi instintiva, con todos los inconvenientes que trae la reducción del entendimiento al instinto. La norma humana se ha desgajado de la Ley eterna; los hombres van a quedar flotando a la deriva de su desmedrada individualidad... ¿Qué ocurre entonces?

Que el Derecho y el Poder se involucran, y surge como expresión y razón suprema del Derecho el poder del Estado. Esta involucración, con las mixtificaciones que pretenden distinguir un Derecho justo y otro injusto, viene a resumir —en expresión del Pontífice— la crisis actual de la Justicia.

El Positivismo, para eludir sus consecuencias absolutistas, ha recurrido a mil subterfugios: desde el historismo y el sentimiento jurídico hasta las fórmulas en torno a la «voluntad general» y a la «autolimitación». Estas elucubraciones sobre la cuerda floja de la inmanencia quizá resuelvan ciertas cuestiones técnicas del Derecho, y hasta han llegado a dar fama a ciertos tratadistas; pero no resuelven el gran problema, cuya solución reclama el hombre: el de la vida justa.

Sabido es cómo, a raíz de la primera guerra mundial, pretendió cortar este nudo el formalismo kelseniano. La dualidad entre Estado y Derecho era un desdoblamiento inútil. El solo nombre de Derecho Natural, una contradicción «in terminis», porque involucraba el mundo de la naturaleza y el mundo de las normas. El Derecho es de suyo un sistema coactivo de normas, y he ahí cabalmente el Estado, como personificación del orden jurídico total. Por donde vigencia jurídica y poder estatal resultan conceptos convertibles. Y al cabo entre los dos queda ahogada la noción clásica y palpitante de la Justicia.

La teoría, huelga decirlo, no era enteramente nueva: entroncaba con el materialismo y el panteísmo antiguos, entroncaba con el positivismo de Laband y de Jellinek, y con el Kant propugnador de un Estado al margen de cualesquiera finalidades sociológicas o eudemológicas. Entroncaba con la «analitical School» de Austin y con la «metajurisprudencia» de Somló. Y se avenía, en fin, con aquel clima de deshumanización, que envolvió entonces casi todos los ámbitos de la cultura: deshumanización del arte, deshumanización de la poesía, pura geometría cultural, deshumanización del hombre.

Ciertó, la síntesis kelseniana, lejos de pretender justificar el despotismo, intentó brindarle al Estado una plena juridicidad. Sino que semejante juridicidad —¡qué mal nos suena todavía este término a los españoles, desde que el autor de «El alma de la toga» vendió toga y alma al diablo!—, sino que semejante juridicidad resulta in-

capaz de conjurar la injusticia, a menudo es su mejor encubridora y al cabo entronca con la apacible máxima sofística del derecho del más fuerte.

• • •

Expresión acabada del positivismo jurídico es el Estado totalitario «de impronta anticristiana»; es decir, el Estado que —por principio o de hecho— niega toda vinculación a las normas supremas del Derecho Natural y desvirtúa la dignidad de la persona humana. El tono del Pontífice en este pasaje no puede ser más rotundo: «¿Hay, quizá, que subir mucho en la Historia para encontrar un llamado «Derecho legal», que niegue al hombre la dignidad de su persona, y el derecho fundamental a la vida y a la integridad de sus miembros, poniendo una y otra al arbitrio del partido y del Estado; que no reconozca al individuo el derecho al honor y al buen nombre; que discuta a los padres el derecho sobre sus hijos, y el deber de su educación, y, sobre todo, considere el reconocimiento de Dios, supremo Señor, y la dependencia de El como sin interés para el Estado y para la comunidad humana? Este «Derecho legal», en el sentido así expuesto, ha destruido el orden establecido por el Creador, ha llamado orden al desorden, autoridad a la tiania, libertad a la esclavitud, y al delito, virtud patriótica.»

Pero entendámonos, porque no vale confundir. Ese Estado totalitario, *de impronta anticristiana*, sólo el Pontífice y sólo el pensamiento cristiano puede denunciarlo; nunca las plañideras que hoy claman hipócritamente contra él, olvidando que el totalitarismo es el fruto de esotro «Derecho legal», traído por el positivismo democrático, como por otro lado el marxismo es el resultado ineludible de la desintegración liberal. Si se fué retrasando el estallido es porque la cultura estaba impregnada todavía de un pasado cristiano. Pero el positivismo materialista no puede dar otra cosa de sí que la concepción materialista de la Historia: porque la materia, por mucho que la fiñamos de un vago idealismo y de sutiles dialécticas, acaba siempre en violenta descomposición.

En otros términos, que los españoles tenemos perfectísimo derecho a esgrimir. No basta ver, porque eso lo están viendo ya hasta los ciegos,

que el Estado comunista, encarnación dantesca del totalitarismo anticristiano, debe guardarse de arrojar ni la primera ni la última piedra contra cualquier régimen totalitario. Es preciso advertir ya de una vez para siempre —como apuntaba «Ecclesia» (26-XI-49)— que «hay países que presumen de antípodas del totalitarismo y tienen el surco lleno de sus semillas, y a veces no del todo vacío de sus frutos».

De ahí también que el Papa, abiertamente, ponga los puntos sobre las íes aludiendo a ciertos procesos contra los llamados «criminales de guerra». «Según los principios del positivismo jurídico, aquellos procesos deberían haber terminado en otras fantásticas absoluciones, incluso en el caso de delitos que repugnan al sentido humano y llenan al mundo de horror. Los acusados se encontraban, por decirlo así, cubiertos por el «Derecho vigente». ¿De qué eran en verdad culpables, sino de haber hecho lo que este Derecho prescribía o permitía?» En otros términos: ¿cabría condenarles, si no hubiera una Ley natural, anterior al Derecho positivo? «No intentamos —concluye el Papa— excusar a los verdaderos culpables. Pero la mayor responsabilidad recae sobre los profetas, sobre los propugnadores y creadores de una cultura, de un poder del Estado, de una legislación que no reconoce a Dios ni sus derechos soberanos».

Y, como para no cicatrizar en falso esas heridas, hay que comenzar por cicatrizar las ideas, Pío XII predica el reenquiciamiento del orden jurídico en el orden moral y el retorno de las leyes al servicio de un valor eterno, la Justicia, cuyo fundamento esencial es la perfección misma de Dios. Una vez más, como tantas, la Iglesia salvando la verdad, y, por añadidura, el mundo. El marxismo arrasando, o lo que todavía es más exasperante, presenciando cómodamente el desmoronamiento de un mundo roído por el relativismo liberal, y el Cristianismo auténtico, el Catolicismo, presto a edificar sobre las ruínas, hasta que se agote la paciencia del Señor.

* * *

Sin ánimo de recoger aquí en su integridad los fundamentos doctrinales que el Papa resume en sus discursos, limitémonos a recoger aquel principio rotundo del pensamiento clásico, subrayado de palabra y de obra, con extremada energía, por la mentalidad hispánica: la ley injusta no es tal ley.

LECCIÓN DE PÍO XII A LOS JURISTAS

Quizá tampoco holgara subrayar ese principio, ahora que celebramos el centenario de Goethe, frente a aquella su conocida sentencia, tan endeble como otras muchas suyas: «Prefiero una injusticia a un desorden». Este efectismo podrá conmover a ciertos clasicistas, que no clásicos, propicios, como el propio santón de Weimar, a marmozarse en vida; pero el auténtico genio clásico sabe, desde hace muchos siglos, que la injusticia es ya de suyo un flagrante desorden.

Nada tampoco de interpretaciones trasnochadas, a lo Stammler o a lo Gumplowicz, como las recentísimas de Knigth, imaginando el Yunsnaturalismo cristiano como un reducto del absolutismo y de la hegemonía clerical al socaire de la Revelación. Cuando la Iglesia reivindica esa Ley Natural, participación de la eterna, está defendiendo a un tiempo la autoridad como cuidado, no como dominio de la comunidad, y, sobre todo, la dignidad insobornable del hombre.

Conviene recordarlo en estos tiempos, en que hasta los tiranos se llaman paladines de la libertad, y en que no hay reunión grande ni chica que no aspire a fijar los derechos del hombre. ¡Los derechos del hombre!... Pero, ¿y el hombre? Cuando vamos a buscarlo, para comunicarle la buena nueva, se abre ante nosotros un estremecedor desfile: el de esa humanidad malograda, arrastrada, deshumanizada, que apuntó ya Papini al final de la guerra, en términos que mi memoria quizá haya suavizado.

Millones de cadáveres —venía a decir el escritor florentino— pudren bajo la gleba de los campos de batalla, en los profundos osarios de las fosas submarinas, entre los escombros de tantas ciudades arrasadas; millones de víctimas del hambre, de la tortura, del contagio, del asco, van cayendo prematuramente antes del término que les fijara Dios; millones de esclavos, de desplazados, malviven lejos de todo lo que amaban, y pagan con trabajos forzados, agotadores, el avaro pan extranjero; millones de huérfanos, de padres, de madres, de viudas, que aguardan en vano a quienes ya nunca han de volver, mientras las aves de presa se aprovechan de ese universal desorden para redoblar el terror de los amedrentados y la miseria de los miserables; mujeres envilecidas, extenuadas por la indigencia y por la ausencia; corazones destemplados o petrificados ante la desolación de su mundo habitual; almas que van pasando con atroz arritmia de

la angustia al odio, de la nostalgia al desaliento, y quedan envenenadas en la rumia de una paz imposible, perdida toda fe en la justicia de Dios por culpa de la injusticia de los hombres...

A punto llegan, pues, esas flamantes declaraciones de Derechos. Ahí está el hombre, como un bicho acosado, malherido, con un temblor de todos sus instintos. Ahí están los hombres, como pedazos de masa anónima, sin saber ya a quién exigir responsabilidades, y sin claro sentido de sus fines, porque las personas se han convertido en gente.

¡Los Derechos del hombre! Pero, ¿y los Derechos de Dios? ¿Es que volvemos a las andadas, a cruzarnos con Dios como con un anciano caído, a quien se le escaparon ya los hilos de la Historia? Podemos hacerlo, tenemos ese tremendo poder; pero entonces atengámonos a las consecuencias de la rebeldía, y no esperemos de las cosas humanas más de lo que puede dar de sí el hombre, una vez que se ha soltado de la mano de la Providencia. O los Derechos del hombre se apoyan en su vinculación a la Divinidad, que por eso se llaman sagrados, o el hombre mismo se queda en lo que vamos viendo: en una sucia e incierta aventura. Y entonces huelgan los aspavientos ante ciertas situaciones. Lo asombroso, lo inverosímil, sería que de las premisas puestas en juego surgiera otra conclusión. Peligra el Derecho porque antes fué atacada en sus mismas raíces la verdad. Se desvanecen los Derechos del hombre, porque se negaron los de Dios... Y, cuando se llega a tal extremo, el logicismo y la diplomacia decrepita sólo consiguen exasperar a las gentes de buena voluntad. O reconstruimos desde los cimientos, o no vale la pena venirles otra vez a los pobres hombres con declaraciones de Derechos. Vale más hacerles la recomendación del alma.

Para conjurar la crisis actual —nos dice el Pontífice— no basta la mera atención teórica; hay que ir al problema con el «valor de querer ver claramente y reconocer lealmente su raíz». Midamos nosotros, como juristas, nuestra responsabilidad en este punto, y nuestras posibilidades. «El jurista se mueve, en el ejercicio de su profesión, entre lo infinito y lo finito, entre lo divino y lo humano.» El jurista «tiene que conocer, ante todo, las cosas divinas, *divinarum rerum notitia*; no sólo porque en la vida humana social la religión

debe ocupar el primer puesto y dirigir la conducta práctica del creyente, a la que también el Derecho deberá dictar sus normas; no sólo porque algunas de las principales instituciones, como la del matrimonio, tienen un carácter sagrado que el Derecho no puede ignorar, sino, sobre todo, porque sin este superior conocimiento de las cosas divinas el panorama humano, que es el segundo y más inmediato objeto, *humanarum rerum notitia*, sobre el cual debe posarse la mente del jurista, quedaría privado de aquel fundamento que supera todas las vicisitudes humanas en el tiempo y en el espacio y reposa en el absoluto: Dios».

El jurista no está llamado estrictamente a la especulación teológica; pero si no se remonta a la visión de una realidad suma y trascendente, ni podrá reducir a unidad la trama cada vez más compleja de las normas sociales, ni calar en el auténtico fondo humano de la justicia y la injusticia, ni penetrar de lleno la dignidad humana para defenderla, ni orientarse en ese mundo de los bienes y los fines, que hoy solemos denominar mundo de los valores: terminología fletada por el pensamiento moderno, pero cuya raigambre clásica es notoria, so pena de reducir esos valores a entelequias flotantes a la deriva, de quedarnos en un espiritualismo transido de resonancias misteriosas, pero vaciado sistemáticamente de auténtica espiritualidad, so pena de ceñirnos como un dogal la nota de temporalidad, cuando el tiempo humano sólo es comprensible «sub specie aeternitatis», y de volver a la noción trasnochada de la conciencia como desdoblamiento dialéctico del yo, o como participación de un «espíritu objetivo», que ni es objetivo ni es espíritu.

Cuando tuve el honor de exponer esta cuestión en el Congreso Internacional de Filosofía de Mendoza, representando a España, procuré expresarme sin ambages, a la española: La consistencia y trascendencia de los valores obliga a pensar en un Ente perfectísimo, que los contiene como atributos en toda su plenitud. No se trata de imaginar un punto, ápice nuclear de los valores, al estilo platónico y neoplatónico, sino de reconocer al Dios vivo, principio y fin de todo ser y de todo bien, en quien se dan como realidad plena los ideales que nosotros mediócremente, miserablemente, vamos captando y realizando. Bien entendido que su bondad o su justicia son incom-

parablemente más que el grado supremo de la nuestra; que, aun dando que todos los valores se aunaran y subsistieran en sí, disfrutarían infinitamente de ser Dios.

Entiendo —dije y podemos repetirlo ahora— que no hay que retroceder cuando Dios aparece, como si la apelación a la Divinidad fuese una trampa en el juego de la razón humana. No es que nos hurtemos al razonamiento, recurriendo a El; es que El se impone en el razonamiento, de suerte que eludirlo, antes que blasfemia, sería retroceso irracional. Que no es la Teodicea un apéndice que pueda extirparse impunemente, o una compresa con que taponar ciertos desgarramientos interiores, por donde al hombre se le escapa el alma: es la natural proyección filosófica hacia una entidad sobrenatural, que, no por sobrenatural, deja de ser realísima.

Si en este «saco de podredumbre» que, en expresión de Luis Vives, es el hombre, aletean afanes infinitos y renunciaciones heroicas, ¿será por estricta virtud humana, o por toque divino? Sin duda que la clave estriba en la parte superior del hombre; pero, ¿hay modo decoroso de explicar su vuelo sin el soplo del Génesis? La comunicabilidad entre el hombre y ese trasmundo de valores que le exceden responde a la comunicabilidad entre la criatura predilecta y su Creador. La desproporción entre esos horizontes infinitos y la mediocridad de nuestros pasos responde a la distancia entre el Creador y la criatura, sólo mitigable por la gracia. La obligatoriedad con que ciertos valores se nos imponen radica en el poder ordenador de Dios. El desasosiego cuando fallamos o desertamos de esos valores tiene una dimensión sobrehumana, que se llama remordimiento: no es la congoja del fracaso, o «el pesar de no ser lo que yo hubiera sido»; es un «¡me pesa, Señor!». Y por eso tratamos de justificarnos y de enmendarnos: ante uno mismo, cerrado en su inmanencia, apenas tiene sentido la justificación ni la enmienda; antes bien, como ya advirtieron los estoicos, denotarían debilidad de carácter. Por insignificante que se nos aparezca, todo hombre puede dar con su camino de perfección, y este camino no consiste en dispararse a lo irreal, ni en forzar la naturaleza, sino en sacarle el filo y el son a este metal de nuestra vida, que da de sí mucho más de lo que alcanza una mirada superficial o pesimista. Basta pensar en la noción del

LECCIÓN DE PÍO XII A LOS JURISTAS

mal, mordedura o gangrena del bien, para comprender, con San Agustín, que el mal implica siempre un bien mayor, que «in quantum sumus, boni sumus»; que lo que en nosotros hay de vil se sostiene merced a lo que subsiste de valioso.

Cuando se ahonda esta perspectiva con mirada cristiana, el jurista católico tampoco tiene que hurtarse a lo sobrenatural. «En la nueva economía —advierte el Pontífice— el sujeto del Derecho no es el hombre en la naturaleza pura, sino el hombre elevado por la gracia del Salvador al orden sobrenatural... Su dignidad crece entonces en proporciones infinitas, y, por lo tanto, en igual proporción aumenta la nobleza del jurista, que la hace objeto de su ciencia».

No es ésta una voz aislada, al margen del pensamiento filosófico-jurídico actual. Puesto que aludí al reciente Congreso argentino, podemos registrar la actitud de un jurista preclaro de allá, Tomás Casares, ex Presidente del Supremo, hombre de excelsa ejemplaridad, cuya sola presencia parece purificar cualquier ambiente. Cuando consideramos —dice en uno de sus libros, «La Justicia y el Derecho»—, cuando consideramos cualquier problema de la conducta humana, hay que hacerse cargo de la realidad del pecado y de la realidad de la gracia... En la sociedad de los hombres redimidos debe imperar un Derecho superior al Derecho natural; así como su estado no es de pura naturaleza, tampoco su Derecho».

• • •

«Los insolubles contrastes entre el alto concepto del hombre y del Derecho, según los principios cristianos, que hemos tratado de exponer brevemente, y el positivismo jurídico, reitera Pío XII, pueden ser en la vida profesional fuentes de íntima amargura». El jurista católico pasa por trances en que ha de habérselas con una ley, que su conciencia condena como injusta.

El Pontífice proclama a este respecto la suerte de los juristas italianos, dado que en Italia «el divorcio no tiene derecho de ciudadanía». Huelga pensar cómo se congratularía ante los juristas españoles, que tenemos una legislación y unos Poderes donde el espíritu de la Iglesia Católica ha venido a ser fuente inmediata de Derecho... Pero aprovecha la coyuntura para señalar las normas generales a que el jurista ha de atenerse, y muy especialmente el

juez, basadas previamente en los principios clásicos sobre la actitud del súbdito ante la ley injusta.

Las leyes humanas —había advertido Santo Tomás (1.^a 2, q. 96, a. 4)— o son justas o injustas. Si justas, obligan en el fuero de la conciencia en virtud de la Ley eterna, de la que derivan, y, aunque no siempre obliguen bajo pena eterna, siempre obligarán bajo pena eterna a que no se las menosprecie; si injustas, «magis sunt violentiae quam leges», conforme a la sentencia agustiniana: «mihí lex esse non videtur, quae justa non fuerit» (De lib. arb., V), y no obligan en conciencia, salvo cuando su incumplimiento determinara grave escándalo o perturbación.

Este principio se especifica mediante una distinción importantísima. La injusticia de la ley puede radicar en su oposición a los bienes humanos o al bien divino. Si lo primero —ya por defecto del fin, del autor o de la forma—, hemos de atenernos a la norma predicha, y cabe su cumplimiento «per accidens». Si la injusticia de la ley estriba en su oposición al bien divino —una ley que implicara, v. g., la idolatría—, entonces no cabe en modo alguno su observancia, porque «obedire oportet Deo magis quam hominibus».

Nuestros clásicos desarrollaron diáfananamente estos principios. Alfonso de Castro —«De Potestate legis poenalis», I, 5— añade a los casos enumerados por Santo Tomás el de «defecto de materia», «quando res quae lege praecipitur est mala» en su mismo objeto. Aunque él, por respeto a Santo Tomás, advierte que este caso puede quedar incluido en el de «defectus potestatis», ya que «ad malum nulla est vera potestas»... De suyo, añade, son ya contradictorios los conceptos de «injusto» y «obligatorio en conciencia», y sería irracional pensar que alguien pudiera quedar obligado en conciencia a lo injusto.

Domingo de Soto, reiterando el deber de oponerse a cuanto signifique transgresión de la ley divina positiva, señala los trances de cumplimiento de las leyes injustas opuestas al bien humano, no sólo para evitar escándalos o trastornos graves, sino por voluntaria abnegación del súbdito perjudicado por dicha ley. (Q. 6, a. 4).

L. de Molina (T. VI, Disp. 73) declara que si las leyes injustas son tales que no cabe guardarlas sin incurrir en pecado, siquiera venial, no se las debe obedecer. Incluso aunque se hubiera dictado esa ley

LECCIÓN DE PÍO XII A LOS JURISTAS

bajo pena de muerte. Conviene recordarlo en tiempos en que una relajación, que nos estamos acostumbrando a considerar como fatal, como si hubiera caducado ya la libertad y, por supuesto, las virtudes raciales, nos lleva a sorber el veneno lento de lo venial a caño libre.

Ahora bien; tanto los clásicos como los Pontífices en sus Encíclicas han insistido claramente en que la resistencia a una ley no implica resistencia omnímoda a la autoridad. En la «*Diuturnum illud*» (28-VI-1881) advertía León XIII que los primeros cristianos resistían a las leyes inicuas sin rebelarse contra el Emperador; y en la «*Sapientiae christianae*» (10-I-1890) reitera que «no se niega la obediencia debida al príncipe y a los legisladores, sino que se apartan de su voluntad únicamente en aquellos preceptos para los cuales no tienen autoridad alguna».

Asimismo, de que no estemos obligados a someternos a una ley inicua, no se sigue tampoco que podamos revolvernos violentamente contra los funcionarios encargados de su efectividad.

Cuando se ahonda en serio en esta doctrina clásica, ¡qué grima dan ciertas objeciones a la idea del Derecho Natural! Los unos acusan al Yusanaturalismo de negar la autonomía de la personalidad humana; los otros, de ser un fermento anárquico en la vida social, al darle auge a la conciencia. Ni unos ni otros se dan cuenta de que la doctrina clásica está en el fiel; de que la gran preocupación y la gran tarea de la casuística ha sido coordinar la disciplina social con la dignidad insobornable de la persona humana, sin dejar que la conciencia individual campe anárquicamente a su arbitrio exclusivo. Principio éste que culmina en la famosa discusión sobre el tiranicidio, admisible, pero nunca dejado por nuestros clásicos al arbitrio individual. Así como la sumisión en ciertos casos a la ley injusta, más que una imposición es una dispensa que se nos otorga para acomodarnos provisionalmente a la injusticia, a fin de evitar males mayores.

En nuestros tiempos fué Kelsen también uno de los que denunciaron el carácter revolucionario del Derecho Natural. Insisto. Basta un mediano conocimiento de la doctrina patristica y escolástica, para saber que la afirmación del Derecho Natural y de los fueros de la conciencia va acompañada siempre de un máximo respeto a las leyes positivas. Porque una de las afirmaciones rotundas de ese Yusanatu-

ralismo es que las leyes positivas son también necesarias; porque, en fin de cuentas, el Derecho positivo viene a ser una exigencia de la naturaleza humana, y su existencia, aunque suene a paradoja, resulta de Derecho Natural.

En cuanto a la excelsa y decisiva función judicial, el Pontifice limitase a resumir los postulados clásicos, según los cuales el juez, «jus dicens», determina el Derecho con miras a la Justicia, y su sentencia es «quasi quaedam particularis lex in aliquo particulari facto» (1.º 2, q. 67, 1). Al señalar Santo Tomás los tres requisitos del juicio, antes que la competencia de jurisdicción y los dictados de la prudencia, subraya el espíritu de justicia. Porque, en faltando éste, nos hallaríamos ante una perversidad, más medularmente grave que la usurpación o la temeridad o la suspicacia, derivadas de la falta de los otros requisitos.

Al filo de estos principios, reiteran los clásicos la noción de equidad, íntimamente ligada al arbitrio judicial. La equidad no es ese sentimiento o instinto de justicia, que algunos imaginan, como si la Justicia pudiera quedar a merced del instinto o del sentimiento; ni una especie de remiendo de urgencia a la injusticia. Es, sencillamente, conforme a la noción aristotélica, la «correctio legis in quo deficit propter universalitatem», es decir, no la corrección de la ley injusta, que para eso se basta y sobra la Justicia, sino la rectificación de la ley justa en el caso singular en que su aplicación resultara injusta. La equidad, al cabo es el mismo Derecho Natural, que se resiste a toda inercia y sigue fluyendo vivo en la conciencia de los hombres.

Pero cortemos estas tentadoras consideraciones doctrinales para fijar las conclusiones pontificias. En primer término, la de que «el juez no puede, pura y simplemente, apartar de sí la responsabilidad de su decisión para hacerla recaer toda sobre la ley y sus autores. Ciertamente son éstos los principales responsables de los efectos de la ley misma. Pero el juez, que con su sentencia la aplica a cada caso particular, es concausa, y, por lo tanto, corresponsable de sus efectos».

«Segundo: el juez no puede nunca, con su decisión, obligar a nadie a un acto intrínsecamente inmoral; es decir, contrario, por su naturaleza, a las leyes de Dios y de la Iglesia.»

«Tercero: no puede en ningún caso reconocer y aprobar expresamente la ley injusta», ni «pronunciar una sentencia penal que equivalga a tal aprobación», responsabilidad ésta que «sería todavía más grave si su sentencia causara escándalo público».

Estas son las normas fundamentales en su alcance general. Cuando el Pontífice se limita a señalarlas, espera que nosotros vayamos más allá al aplicarlas, pese a cualesquiera dificultades. Ahí están también los Diez Mandamientos, que hasta ahora no han caducado, y la sana casuística, para concretar cada caso, y, no lo olvidemos, el confesionario. Sólo esta idea, la de que los juristas tenemos una responsabilidad que no podemos endosarla íntegra a legisladores y gobernantes, ya sería buen fruto de las enseñanzas pontificias.

Mucho más habría que decir en este comentario. Habría que subrayar la compenetración entrañable entre la Moral y el Derecho, dentro de sus notorias diferencias. Habría que reconocer la tosquedad con que, por mucho que afinemos, se nos ofrece la vida jurídica frente a la vida ética, y el deber que todos tenemos de infundirle a aquélla un «máximum ético». Habría que analizar los trances de conciliación difícil entre la justicia y la seguridad, la problemática planteada de modo inagotable, desconcertante, como la vida misma, por la equidad. Habría que exponer la cuestión de la certeza moral y sus grados, a que el propio Pontífice hubo de referirse en otro discurso a la Sagrada Rota (1 de octubre de 1949), e insistir en la urgencia de una Deontología profesional en serio, a sabiendas de que la moral profesional requiere previamente una moralidad a secas, con el «valor —reiteremos la expresión pontificia— de querer ver claro y reconocer lealmente la raíz de nuestros males».

De los nuestros. Sin escapatorias retóricas hacia el socorrido tema de la crisis, donde todo pensador, grande o chico, pugna por afinar el diagnóstico y asomarse al pronóstico, con más efectismo que autenticidad, cuando lo que hace falta son arrestos para una cirugía de cavidades que ahonde sobre nosotros mismos. Sin atribuir nuestras culpas al ambiente, que va resultando ya un tópico demasiado podrido, la alcantarilla donde cada cual cree que desagua la inmundicia de los demás y sólo él vierte ámbar.

Lo que nos urge a todos comprender, pero prácticamente, comenzando por los que tenemos la imponente responsabilidad de administrar Justicia o de formar a los juristas, es que hay un positivismo y un relativismo más atroz, por escandaloso, que el de los positivistas y relativistas declarados: el nuestro. El de tantos y tantos trances nuestros, en que nos escudamos, por pura comodidad, en la letra de la ley o en el procedimiento, eludiendo el entrar en el fondo, o nos encogemos correctamente ante cualquier presión, como si la liberar humana hubiera prescrito, cuando es lo cierto que nuestra razón de ser nos obliga más estrechamente que al común de los hombres a conjurar toda injusticia, no digo ya a evitar hasta la sombra de complicidad.

¿Es lícito dejar estas preocupaciones, como lastre incómodo, en la Sala de Togas? La conciencia profesional nunca podrá ser una especial conciencia, descargada de los deberes fundamentales del hombre, sino nuestra única y comprometida conciencia de hombres, sobrecargada con nuestros específicos deberes de juristas. ¿Que ciertos casos y ciertas tentaciones exigirán reacciones heroicas? ¡Naturalmente! ¡Como en tantos órdenes de la vida! ¿Que para esa tensión y presteza de espíritu lo primero que se necesita es espíritu? Por supuesto, a menos que creamos que nuestra misión es predicar pulcritud y heroísmo a los demás.

La dignidad profesional no se mantiene, ni mucho menos se rescata, con meros estatutos y estímulos terrenos, con regateos entre el deber estrictamente formal y el egoísmo, porque siempre habrá trances en que el apetito o la pasión se sobrepondrán a la conciencia de un deber tan mezquinamente arraigado. La ética profesional se afina con virtudes, que es con lo que hasta ahora han solido remediarse los vicios, y con una vocación que obliga a la constante presencia de Dios en nuestra tarea.

Que no se diga de nosotros que la inteligencia anda traicionando al espíritu, que la Historia termina allí donde comienza la abogacía. Que nadie pueda reiterar aquella consigna, citada por Calamandrei, de un grupo juvenil lanzado a purificar el ambiente de su patria: «De hoy en adelante, no más abogados, sino hombres de pensamiento y de fe...»

LECCIÓN DE PÍO XII A LOS JURISTAS

Entendámonos: de fe cristiana, que es virtud teologal. Nosotros no podemos quedarnos en tecniquerías formales, pero tampoco en afanes vagos. Nosotros, bajo la acción de una gracia que perfecciona la naturaleza, mal podríamos resignarnos a esa ética sumaria que pudo profesar ya un pagano honrado. No podemos, como diría nuestro Luis Vives, olvidarnos de los preceptos de Cristo para atenernos a los de Aristóteles, ni vegetar junto a la normatividad congelada de los Códigos. Nosotros tenemos otro ideal y otra misión: velar por la propia dignidad y por la del prójimo, tantas veces encomendada a nuestro valimento; edificar la paz sobre la plena afirmación de una Justicia cuyo horizonte es infinito, de una Justicia que exige la justificación, sin trampas ni fariseísmos legalistas, ante Dios.

**EVOLUCION Y PROBLEMAS DEL
DERECHO PRESUPUESTARIO**

POR

JOSE M.ª NAHARRO MORA

PRIMERA PARTE

El contenido, la significación y el sistema del Derecho presupuestario moderno

1. El Derecho presupuestario como entidad sustantiva. 2. El elemento contable del Derecho presupuestario. 3. El aspecto político del Derecho de presupuesto. 4. El contenido económico del Derecho presupuestario. 5. El sistema de los principios presupuestarios. 6. Las dos características esenciales del Derecho presupuestario moderno.

1. Una de las ramas fundamentales del floreciente Derecho financiero —auténtico producto de nuestro siglo— está constituida por el Derecho presupuestario. Y como tantas otras partes del Derecho financiero, ha corrido accidentados caminos antes de encontrar en él su definitivo asiento.

El Derecho político y el administrativo, de un lado, la ciencia de la Hacienda, de otro, se han ocupado simultáneamente del Derecho presupuestario. Ha sido la moderna división y especialización del trabajo científico la que ha permitido formar un cuerpo específico con los problemas jurídicos del presupuesto, colocándolos en su debido lugar, esto es, el Derecho financiero. Y con ello no se ha tratado ni de fomentar el particularismo jurídico creando una tras otra ramas especiales de conocimiento, ni de entrar en el cercado ajeno para allegar medios con que nutrir el propio.

El primer presunto reproche carece de sentido, porque allí mismo, en aquellas disciplinas donde se cobijaba el Derecho presupuestario, tenía ya una independencia y personalidad que destacaban del conjunto, y, en cuanto al segundo, la constitución autónoma de un Derecho presupuestario no excluye para aquellas otras ramas científicas

el legítimo derecho a ocuparse del presupuesto, si bien limita esta facultad a sus propios y justos términos.

Siempre podrá el Derecho político hacer las consideraciones oportunas sobre el presupuesto, en cuanto éste es una de las instituciones constitutivas de la estructura esencial de las sociedades humanas, y el Derecho administrativo, al presentar las líneas jurídicas a través de las cuales se efectúa la actividad económica de los entes públicos, podrá reseñar también las disposiciones esenciales de la vida presupuestaria. Como la Hacienda pública, desde la que se mira con la lente especial de la Economía a la actividad asociada de los grupos políticos para procurarse medios con que satisfacer sus fines, examinará el presupuesto en sus aspectos estrictamente económicos.

Pero el volumen y la importancia creciente de las instituciones financieras en el mundo moderno exigen ya un tratamiento, en primer lugar, de conjunto, para abarcar todos los problemas, y en segundo, minucioso, para descender hasta los detalles precisos, de las reglas jurídicas presupuestarias. Este análisis no puede hacerlo ninguna de las disciplinas que acabamos de mencionar, sin sufrir, al menos, una peligrosa hinchazón en sus contenidos. Y con ello queda justificada la especialidad del Derecho presupuestario y su localización en el Derecho financiero.

2. Puesto ya en su lugar el tema que nos va a ocupar, es hora de preguntarnos en qué consista esencialmente ese Derecho presupuestario, y cuáles sean sus problemas.

Para cumplir este propósito debemos acudir al examen del objeto, al parecer único, que constituye su contenido, esto es, el presupuesto. ¿Qué es el presupuesto? Pudiera parecer ocioso proponerse esta pregunta, pues todo el mundo tiene una idea acerca de qué sea el presupuesto. Pero precisamente porque todas las gentes tienen sus ideas acerca del presupuesto es por lo que esas ideas valen poca cosa.

La opinión más difundida ve en el presupuesto la institución por medio de la cual se hacen pagos y cobros públicos, y suele manifestar cierto desasosiego —la mayoría de las veces sin más fundamento que la comparación cuantitativa entre el presupuesto particular y el estatal— en relación con las abultadas cifras presupuestarias de este último.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

Hacemos esta consideración sin otro fin que el de descubrir, dentro de los límites de validez de una generalización tan tosca, un estado de opinión social, para analizarlo después.

Este estado de opinión creo que debe admitirse es muy general en el espacio, y no dudo que podamos convenir lo es también en el tiempo. Para ello, vaya como botón de muestra una frase de VICTOR HUGO, ya centenaria, que, refiriéndose al presupuesto, lo definía así: «... enorme monstruo, admirable pescado, al cual de todas partes se le arroja al anzuelo» (1).

Por debajo de este estado tradicional de opinión hay una idea cierta y aprovechable, que se presenta cuando la despojamos de su contenido anecdótico. Esta idea consiste en concebir al presupuesto como una lista, una cuenta, o como quiera llamarse, de acuerdo con la cual se hacen ciertos pagos y cobros. Descubre, por consiguiente, un aspecto o una faceta del objeto que analizamos, y coincide, en parte, por ello, con definiciones más científicas del mismo, por ejemplo la del economista clásico JUAN B. SAY, quien definió el presupuesto como el «*balance* de las necesidades y recursos del Estado».

Si el presupuesto es una cuenta, una lista de pagos y cobros, un estado de cifras, un balance, el presupuesto es una institución contable, y el Derecho presupuestario, un derecho de la contabilidad. Esto es verdad, pero no toda la verdad, según veremos más tarde.

En el sentido que ahora nos ocupa hay que hacer dos observaciones aclaratorias:

1.ª Como documento contable el presupuesto no puede considerarse como un documento único, porque la contabilidad es una técnica que traduce en sus valores temporales la oscilación sufrida por diversas variables. Cada contabilización presupuestaria es una estimación referida a un ciclo de acontecimientos correspondientes a un período de tiempo, y tiene, por ello, una doble significación. La significación *ex post*, consuntiva o de caja, que nos dice cuáles han sido, en verdad, los pagos y los cobros hechos, y la significación *ex ante*, preventiva o de competencia, para un nuevo ciclo o período,

(1) Cit. por R. STOURM, «Le Budget» (6.ª edición). París, 1909.

que nos permite suponer será igual al anterior mientras las circunstancias no varíen; que nos permite también, por consiguiente, en la medida que los cambios en las circunstancias sean estimables, predecir cuál será la próxima contabilidad *ex post* o de caja.

Toda estimación contable tiene, según esto, dos caras: una hacia el pasado, refiriendo lo sucedido en él; otra hacia el futuro, prediciendo lo que sucederá. Ambas tienen su significado y su valor, ambas son importantes y poseen su propia personalidad, por más que no sean sino dos aspectos diferentes de una misma cosa.

De acuerdo con todo esto, el Derecho presupuestario, como derecho de la contabilidad, regula tanto el presupuesto preventivo (hacia el futuro), como el presupuesto consuntivo (del pasado). La diferencia en la denominación es accesoria. En Derecho presupuestario español se empleará la voz *presupuesto* para el primero, y la expresión *cuenta general* para el segundo, porque la significación gramatical de *presupuesto* y *presuponer* no convienen con la idea del pasado; pero en otros países, donde la terminología es diferente, y el vocablo que corresponde al nuestro de presupuesto significa: bolsa, balance (*budget, bilancio*), como sucede en Inglaterra, Francia, Italia, etc., la bolsa o el balance serán tanto pasados como futuros.

2.^a El Derecho presupuestario tiene, desde el punto de vista contable, una antigüedad remotísima. Tanta como sea la de las Haciendas, pues con mayor o menor extensión y técnica más o menos complicada, según los tiempos y lugares, toda gestión financiera, por limitada y rudimentaria que sea, habrá hecho cálculos para conocer el valor de sus actividades pasadas tanto como para prever y ordenar sus actividades futuras.

El apogeo de este derecho de presupuesto debe colocarse en el momento en que las técnicas contables se transforman gracias a la generalización de métodos perfeccionados (partida doble), y en que se lleva por vez primera, a punta de lanza, el principio de conocer los gastos e ingresos de la Hacienda con la mayor exactitud posible, esto es, el período de tiempo llamado del «Cameratismo» en la historia de las doctrinas económicas.

3. Es evidente que el presupuesto no agota su esencia en este aspecto contable. La contabilidad es una fría técnica formal que nos

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

dice cómo hemos de representar situaciones temporales de los valores de los bienes. Mas el número, las características, las facultades de disposición sobre los bienes, han de sernos dadas antes de que la contabilidad comience su labor.

Alguien, y de alguna manera peculiar, tiene que ordenar el ciclo de pagos y cobros públicos que la contabilidad expresa con rigor y exactitud en sus importes respectivos. ¿Quién es el titular de esta actividad? De manera evidente debe serlo la propia Hacienda, esto es, aquella institución a cuyo cargo se halla la gestión de los medios con que producir los bienes públicos, o lo que es igual, con que cumplir los fines públicos. Y la naturaleza y caracteres de la institución de la Hacienda se reflejarán en la forma y los matices de ordenación de aquel ciclo de gastos e ingresos.

Ahora bien, la estructura de la Hacienda, como parte de un todo más amplio que es el grupo o la sociedad política, participará de las notas que sean esenciales a esta comunidad. La ordenación de la Hacienda es un aspecto de la ordenación general del cuerpo político, y constituye, con ello, un sector determinado del Derecho público fundamental, es decir, del Derecho que establece el andamiaje primario de las comunidades políticas; en una palabra, del Derecho constitucional. Y de esta manera, el Derecho presupuestario, como derecho de una persona específica que es la Hacienda, como derecho de la ordenación del ciclo de pagos y cobros que es una de las funciones de aquella entidad, se halla nutrido de las notas jurídicas peculiares del sujeto agente, y es un Derecho constitucional en el sentido más puro, esto es, armoniza y refleja en la vida presupuestaria, la *constitución* que es *general* del cuerpo político, y *especial* de él frente a otros del mismo orden.

Este Derecho presupuestario, como derecho constitucional, es también tan antiguo como la existencia de la Hacienda y de las comunidades políticas, *pero su contenido concreto es muy diverso según nos coloquemos en planos constitucionales diferentes*. Realizando una violentísima síntesis de la evolución de las estructuras políticas, que la limitación de espacio nos impone, pese a la indignación que pueda provocar en los especialistas del Derecho público, habrá un Derecho presupuestario típico de las sociedades políticas

no estatales, como existirá otro de aquellas estatales, y, dentro de éstas, uno para el Estado absoluto y otro para el que, con un sentido especial del término, nos hemos acostumbrado a llamar Estado *constitucional*.

Permitásenos ocuparnos sólo y brevemente del Derecho presupuestario de esta última forma estatal mencionada, que es, además, la más próxima en el tiempo al Derecho presupuestario moderno. Moviéndonos ya en el terreno concreto de los acontecimientos históricos, descubrimos de nuevo la estrecha ligazón entre el Derecho presupuestario y el Derecho constitucional, que nos había revelado el razonamiento. La historia de ambos es una misma historia. No nos estamos refiriendo ahora a la evolución temporal de la cuenta presupuestaria, que eso pertenece al reino de la contabilidad, según acabamos de ver, sino a la ordenación del ciclo de pagos y cobros como trasunto de las formas del ciclo político general de las comunidades. En este sentido, lo importante es saber a quién compete, dada la estructura del cuerpo social, determinar los pagos y cobros en que el presupuesto consiste, y conocer las reglas jurídicas que sustancian la titularidad y las maneras de llevar a cabo las decisiones. Poco importa, en este estadio de la investigación, preocuparse de la efectiva redacción contable de las estimaciones presuntivas y consuntivas presupuestarias. Pueden éstas ser ocasionales, y de hecho la Historia nos dice que así lo fueron; lo importante está, no en que se hicieran con mayor o menor continuidad y rigor, sino en que, tanto cuando se materializaban en un documento como cuando no, *alguien* jurídicamente facultado había preestablecido los pagos y los cobros de la Hacienda para un período de tiempo, y *alguien* tenía exclusivo derecho a comprobar la realización de aquellas estimaciones.

Desde este punto de vista la Historia del Derecho presupuestario en la forma estatal dicha, es la historia de la soberanía popular. Un derecho más de los ciudadanos frente al poder de ejecución política es el derecho subjetivo financiero a determinar los pagos y los cobros en que consiste el presupuesto.

El Derecho presupuestario de otras formas políticas que no son el Estado constitucional, ha visto reunidas las facultades contables,

y las ordenadoras o de estructura del presupuesto, en una sola persona (el autócrata, el rey absoluto); pero en esta época moderna a que nos referimos, el tránsito de la soberanía de uno a otro titular provoca la separación neta entre ambos aspectos presupuestarios, y es el pueblo, a través de sus representantes en Cortes, Parlamentos, etc., quien decide lo que llamaríamos la cuestión *de fondo* presupuestaria, mientras el poder ejecutivo se limita a cumplir aquel fondo, de acuerdo, además, con los requisitos *de forma* o contables.

No causa extrañeza, por tanto, que los países abanderados del Derecho constitucional, y concretamente Inglaterra, hayan sido también los primeros en producir un Derecho presupuestario de nuevo cuño frente al del antiguo régimen. Ya en 1628, la «Petición de Derechos» (*Petition of Rights*) proclama de manera terminante la ilegalidad de la efectuación de cobros (esto es, impuestos) no autorizada por el Parlamento, dando carácter legal a un estado de opinión mucho más antiguo, para el que MACAULAY no encontraba siquiera el origen, pero tan arraigado en las mentes inglesas que, ante el, dice aquel gran escritor, «quedaban borradas las más profundas diferencias entre *Whigs* y *Tories*» (1). Con más dificultades, pero obedeciendo a costumbres ya conocidas en el siglo XIV, recaba también el Parlamento inglés la facultad de señalar los pagos (esto es, los gastos públicos) que deben ser efectuados. Es famosa la cláusula de *appropriation* que en 1665 impone el representante DOWNING, destinando *exclusivamente* para la guerra con Holanda el empleo de un subsidio (impuesto) concedido por el Parlamento a la Corona. Y este principio se consolida con la revolución de 1688.

No vamos a desmenuzar la Historia, porque siendo los resultados iguales en todos los países, el camino recorrido para obtenerlos no fué siempre de la misma longitud. Los poderes absolutos se defendieron con desigual fortuna según los lugares. En Inglaterra terminó la lucha antes que en el Continente, gracias a una serie de pactos de los que brotó el sistema representativo, mientras que en aquél la

(1) Cit. por R. STOURM, Op. cit.

Monarquía absolutista resistió más tiempo, para, al fin, ser arrollada por las Revoluciones.

En época más tardía, coincidiendo con la vida permanente de los Parlamentos, se consolida el Derecho presupuestario del tiempo constitucional, estatuyéndose la redacción anual del documento donde se reúnan las diversas estimaciones preventivas de pagos y cobros. Nace el presupuesto como objeto material y tangible, o mejor se regulariza y somete a continuidad la práctica de su efectución. También en Inglaterra se reconoce antes esta necesidad (ya desde la Revolución de 1688) que en Francia, donde hasta la Constitución del año VIII no se obliga al Gobierno a manejar los ingresos y los gastos «conforme a la ley anual que determina el importe de unos y otros» (1). Y los demás países continentales suelen ir a la zaga del francés. Pero en los albores del Derecho presupuestario moderno, esto es, *grosso modo*, en el comienzo del pasado siglo, la evolución se completa en casi todos los Estados.

Podemos ahora descubrir cuáles son las notas esenciales del Derecho presupuestario en el aspecto que acabamos de ver, esto es, como conjunto de reglas jurídico-políticas que organizan la previsión y el control de los ingresos y gastos públicos. En primer lugar, tiene la nota positiva de regular y atribuir, de manera imperativa, las competencias en materia presupuestaria; en segundo, la nota negativa de la desconfianza frente al poder absoluto, hoy mitigada por el paso del tiempo, pero antaño pujante por ser el resultado de una pugna política durante largos períodos. Y, en este sentido, el Derecho presupuestario constitucional se dibuja como un valladar frente a la arbitrariedad gubernamental, paralelo a todo el sistema de frenos característico del Estado representativo.

4. Queda aún por desvelar un aspecto esencial del presupuesto, que añade un nuevo contenido al Derecho presupuestario. La consideración *contable* del mismo nos ha resuelto el *cómo* de la vida presupuestaria, así como el análisis *político* del presupuesto nos ha dado la pista del *quién* para la institución; mas falta aún el *porqué*

(1) Constitución de 22 «Frimaire», año VIII; artículo 45.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

de ella. Esto sólo puede contestarlo la Economía. Los principios de esta ciencia nos enseñan a encontrar un fundamento para la actividad de la Hacienda, que se configura, simplemente, como el medio para la resolución de estados de insatisfacción colectiva, a los que llamamos necesidades públicas. La Hacienda es una unidad económica porque decide sobre la aplicación alternativa de medios limitados a fines ilimitados, y, como toda unidad económica, necesita un plan de gestión. Este plan es, en su esencia, una previsión de medios que se obtendrán y de fines que deben cumplirse. Descansa en unos datos conocidos y unas expectativas de transformación de dichos datos durante períodos de tiempo más o menos largos. Los planes son tanto más minuciosos y duraderos cuanto mayor sea el número de los datos y el conocimiento que se tenga respecto a su futura evolución.

Detrás, por consiguiente, de los guarismos en que se cifra el presupuesto, y por detrás también de a quién compete fijar la altura, las fuentes de obtención y el destino de los bienes que representan aquellos números, está el *porqué* se han establecido unas y no otras cantidades, *por qué* para *cumplir* unos y no otros fines. Estas preguntas las contestará el plan de acción de la Hacienda, y el Derecho presupuestario será, en este sentido, el derecho del plan financiero; en resumen, un derecho económico.

La investigación de este otro matiz del Derecho presupuestario puede seguirse con el mismo método aplicado ya en el análisis del factor político del presupuesto. Como allí una diversa estructura constitucional da lugar a un contenido también diverso para las reglas presupuestarias, un distinto trasfondo económico aquí provoca también un diferente plan financiero, y, con ello, un Derecho presupuestario específico.

¿Cuál ha sido el pensamiento económico influyente en la época acabada de ver, en que se gestó la formación del Derecho presupuestario como un derecho de *libertades político-financieras*? No es necesario esforzarse mucho para descubrir que dicho pensamiento es el conocido con el nombre de *clásico* en la historia de la teoría económica. Recordemos, sumariamente, cómo se interpreta la Hacienda según esta doctrina.

Ante todo, se supone que las comunidades humanas gozan de

libertad para organizar su vida económica, la cual, bajo los principios de la competencia y de la división del trabajo, conduce:

1.º A una ocupación, total en la cantidad y óptima en el rendimiento, de todos los recursos productivos de la comunidad.

2.º A un funcionamiento automático de la economía, gracias a los reajustes que para los desequilibrios eventuales procura la elasticidad del sistema de precios.

En este cuadro, la Hacienda se inserta, en cierta medida, como un factor de perturbación.

El trastorno radica en que, siendo empleados de manera óptima los factores de producción por las economías privadas, la intervención de la Hacienda disminuye la productividad global del sistema económico. La Hacienda es un *consumo improductivo*, dijo J. B. SAY inspirándose en las doctrinas de A. SMITH; el Estado toma para sí una masa de riqueza que fructificaría mejor en manos de los ciudadanos. Poco importa que devuelva los importes del impuesto, con los gastos públicos, a los mismos que lo pagaron, porque se los devuelve a cambio de bienes y de servicios que éstos le entregan. Según un ejemplo de A. HAMILTON, es como si un ladrón, después de desvalijar la caja de un negociante, le dijera: «Voy a emplear todo este dinero en comprar mercancías de su establecimiento. ¿De qué se queja usted?, ¿No recobrará toda la suma? ¿No es esto un incentivo para su industria?...» (1).

El ideal de JEFFERSON en Estados Unidos y el de GLADSTONE en Inglaterra, tendían por igual a reducir al mínimo las funciones de sus Gobiernos, porque se creía que los recursos productivos de la comunidad se utilizarían de forma más eficaz por los individuos que por la Hacienda (2).

Una teoría económica que concebía la Hacienda de este modo había de provocar un Derecho presupuestario especialísimo, porque al contenido negativo de carácter político, que hemos visto antes, se añade otro de raíz económica, también negativo.

(1) Cit. por J. B. SAY: «Traité»... Ed. Guillaumin, 1841.

(2) A. H. HANSEN. «Fiscal Policy and the Trade Cycle». New York, 1941.

La primera conclusión presupuestaria que se deduce de lo dicho es que el presupuesto *debe ser lo más reducido posible, para irrogar así los perjuicios mínimos*.

La segunda, consecuencia de la primera, que el presupuesto *debe estar equilibrado*; porque el desequilibrio, lo mismo sea de gastos que de ingresos, saca la Hacienda del mínimo que debe ser ésta (1).

5. Con esto hemos llegado al momento en que es posible presentar el cuadro sistemático del contenido del Derecho presupuestario moderno e interpretar rectamente sus preceptos. La mayoría de los *Manuales* de Hacienda, al ocuparse del Derecho presupuestario, contienen un elenco de las reglas presupuestarias más típicas, pero no pasan de enumerarlas una tras otra. Se intenta aquí repartirlas de modo más lógico, y completarlas, porque sólo de forma implícita, y a veces ni así, se expresan algunas de ellas. Cada una proviene o se explica en función de alguno de los tres contenidos básicos del Derecho presupuestario, que hemos analizado (2). Veamos, sucesivamente, por consiguiente, las tres partes del Derecho presupuestario: la contable, la política y la económica.

1. *Derecho presupuestario de contabilidad*. — Sus normas suelen incluirse en leyes o reglamentos especiales, donde se separan dos secciones fundamentales: a) La contabilidad preventiva, y b) La contabilidad consuntiva.

(1) Cfr.: E. F. SCHUMACHER, en «The Economics of Full Employment». Oxford, 1945.

(2) Alrededor de estas cuestiones —que en parte expuse ya en una conferencia pronunciada en el Instituto de Estudios Políticos de Madrid en mayo de 1949— se está desarrollando hoy una profusa literatura. Pero parece más inclinada a destacar las transformaciones presentes de las reglas presupuestarias, en virtud de las variaciones políticas y económicas —problema que veremos en la segunda parte de este trabajo— que a colocar, como previamente exige la lógica, cada principio presupuestario en su lugar debido. Véase, por ejemplo, aparte de otras indicaciones bibliográficas que se harán más tarde, G. ARDANT: «Fondaments économiques et sociaux des principes budgétaires», en «Revue de Science et de Législation Financières». Oct.-Nov.-Dic., 1949. P. REUTER: «Le Budget et l'Économie Nationale» (segunda parte), en «Le Budget dans le cadre de l'Économie Nationale». Paris, 1950; y A. CONFALONIERI: «Sull'impostazione del Bilancio statale», en «Rivista di Diritto finanziario e Scienze delle Finanze (e Rivista Italiana di Diritto finanziario)». Septiembre, 1951.

1.^a En ambas se dan las reglas técnicas para el establecimiento de las partidas, separando los gastos o pagos de los ingresos o cobros; pero toda similitud con la contabilidad privada de las empresas no supera el empleo de los puros medios técnicos. La razón es que la Hacienda no es una entidad que funcione para el rendimiento, como lo hace una explotación particular, buscando un margen entre sus costes y sus ingresos. La Hacienda es una gran economía de uso que pretende distribuir unos medios dados en forma que rindan su utilidad máxima, como ya dijo hace muchos años E. SAX (1). Por esa razón, mientras la contabilidad privada separa las cuentas de capital de las de explotación, cargando separadamente los intereses y las amortizaciones, con objeto de conocer los auténticos rendimientos netos, la contabilidad pública mezcla los gastos de inversión duradera con los de rotación, porque su única meta es presentar para cada período de tiempo una previsión o un resultado (según se trate del presupuesto preventivo o del consuntivo) donde todos los pagos se contrabalanceen con todos los cobros.

Es esta la norma de Derecho presupuestario conocida con el nombre de *principio del presupuesto bruto*, que muchos autores confunden con la regla de *universalidad* presupuestaria, a la que aludiremos prontamente. La confusión procede de no haberse separado, como aquí lo hemos hecho, los fundamentos contables del presupuesto de los de carácter público constitucional.

2.^a La segunda nota contable del Derecho presupuestario es el principio de *especificación*, por el cual, no habiéndose traducido la contabilidad pública en una contabilidad neta o de beneficios, distribuye las cuentas de acuerdo con criterios diversos que suelen atender a la naturaleza objetiva de los pagos y cobros, especificándose éstos por continua subdivisión de conceptos. En el caso de los pagos, este reparto suele acompañarse, además, al destino general de ellos, según sean compensaciones de servicios (cuentas de personal) o adquisiciones de bienes (cuentas de material). Para los ingresos se

(1) La misma idea hoy, en G. MYRDAL: «Finans-Politikens ekonomiska verkningar» (trad. esp.). Madrid, 1948.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

suele distinguir el sector patrimonial de la Hacienda, del impositivo, y del mercado de crédito.

3.^a Es nota común de las Haciendas modernas que los ingresos y pagos se centralicen en una dependencia única (Tesorería), desde la cual se efectúa el manejo de todos los caudales públicos. Esta centralización previene las posibles anormalidades y riesgos implícitos en una gestión múltiple y autónoma de órganos diversos del Estado que operasen sus *propias* cuentas. Surge así el *principio de unidad de caja*, que se desarrolla en la exigencia de cumplir requisitos preestablecidos para la obtención de ingresos o la liquidación de pagos (normas de la *facultad de recaudación, la fiscalización e intervención del pago, etc.*). Como con otras reglas o principios contables del presupuesto sucede, veremos más tarde la relación que guarda la unidad de caja con principios de naturaleza diferente.

4.^a Conforme veremos más adelante, el presupuesto va a ser, siempre, el trasunto contable de un período determinado de tiempo. La ampliación posible de la vida presupuestaria se regula de acuerdo con normas jurídico-constitucionales, pero tiene un reflejo específico en las cuentas. Aparece así el *principio de ejercicio cerrado*, según el cual se establecen las reglas para la prórroga contable de una situación presupuestaria vencida.

En verdad, este principio no es el único de acuerdo con el cual se imputan las operaciones financieras a un período dado, pero sí quizás el más generalizado. Los sistemas principales seguidos para conciliar el *principio de temporalidad* presupuestaria con las exigencias de la contabilidad son el llamado de *gestión* y el de *ejercicio*. Por el primero, corresponden al período de tiempo durante el cual rija el presupuesto todos los ingresos y gastos que se hayan efectuado en dicho período, cualquiera sea aquel en que hayan tenido origen los créditos y los débitos. Por el segundo, a cada período corresponden contablemente los gastos y los ingresos aparecidos en el mismo, aunque su ejecución se efectúe en otro período. El sistema de ejercicio no se practica sin ciertas modificaciones. Consisten éstas, por lo general, en unir al período a que el ejercicio se refiera, otro de carácter complementario, con el fin de recoger los ingresos y gastos cuya ejecución haya sobrepasado el tiempo del ejercicio de

origen. Pero en este caso y en el de que no exista periodo complementario, al terminar el del ejercicio (o el complementario) es necesario llevar a una cuenta especial, que vivirá materialmente en el ejercicio siguiente, pero que se imputará al anterior como resultas de su cierre, las operaciones que aun queden pendientes de ejecución. Esta práctica es la que da lugar al *principio de ejercicio cerrado*, que no existe, como es natural, allí donde rige el sistema de gestión, aunque éste también pueda tener un período complementario.

Algunos Derechos presupuestarios mezclan los dos sistemas vistos, utilizando, por ejemplo, el de gestión para los ingresos y algunos tipos de gastos, y el de ejercicio para otros gastos, como ocurre en Francia.

II. *Derecho presupuestario constitucional*. — Los preceptos de esta clase figuran normalmente en las propias Constituciones de los Estados, o en sus leyes fundamentales. Por encima de las variaciones de detalle, según los países, aquellas normas regulan las siguientes principales materias:

1.^a El principio según el cual corresponde al pueblo, a través de sus representantes, la declaración de legalidad de todo cobro y de todo pago, y la vigilancia de su ejecución. En este punto, los ciudadanos demostraron ser más tenaces en el reconocimiento público de sus derechos que en el meticuloso disfrute de ellos. El volumen, por otra parte, y la complejidad de los gastos e ingresos públicos modernos, impide la discusión e inspección constante de los mismos. Por consiguiente, en todos los países surgieron sistemas transaccionales que redujeron de hecho las facultades financieras de los Parlamentos como representantes de los ciudadanos. Ciertos gastos y ciertos ingresos se consideraron fijos y votados para largos períodos. Los representantes cedieron al Ejecutivo la presentación del esquema del presupuesto, para lo que podrían haber recabado también competencia exclusiva, etcétera. Pero no se olvide que, al fin y al cabo, todo ello no significa abandono de facultades, sino su ejercicio en más largos períodos de tiempo. El presupuesto inglés está, prácticamente, en manos del canciller del *Echiquier* y no en las de los *Comunes*, y es probable que así siga por muchos años; pero lo mismo que en 1911 recabaron éstos de la Cámara Alta fa-

cultades financieras que ya eran tradicionales en ella, podrían, en cualquier instante, dar al traste con toda la organización actual, participando más intensamente en la vida presupuestaria. Esta regla es la que podemos llamar, a falta de nombre mejor, *principio de la competencia*, y constituye la medula del derecho presupuestario.

2.^a El principio por el cual los representantes votarán una estimación *periódica* de los cobros y pagos, esto es, un presupuesto temporal. El período de tiempo elegido ha sido, casi siempre, un año, por lo que este principio se conoce ya tradicionalmente con el nombre de *principio de la anualidad*, pero sería mejor llamarle *principio de la temporalidad*. Un lapso de tiempo más corto que un año implicaría conflictos de carácter mecánico; uno más largo supondría demasiado abandono de las facultades financieras de los Parlamentos, con el consiguiente riesgo de apropiación de ellas por otros poderes. Se manifiesta claramente el principio citado en la imposibilidad de prorrogar la vida del presupuesto más allá del plazo legal, si no es de acuerdo con normas jurídicas especiales previstas y aprobadas para estos casos. El trasunto contable del principio político de la *temporalidad* se comprende fácilmente que es el de *ejercicio cerrado* que hemos visto más arriba, estableciéndose así la debida subordinación —que veremos también en otros principios— de los que proceden del Derecho presupuestario de la contabilidad, en esencia, derecho *adjetivo*, con relación a los que componen el Derecho presupuestario constitucional, que es un derecho *sustantivo*.

Permitase ahora un inciso. La existencia anual de un presupuesto y su votación obligada por el poder legislativo, combinada con las múltiples delegaciones transaccionales, pero, no se olvide, siempre provisionarias de éste en el ejecutivo, han provocado una discusión muy amplia y de alto vuelo por las personas que de ella se han ocupado, acerca de la *naturaleza jurídica* de la institución presupuestaria. A partir del estudio de LABAND sobre la cuestión, se han multiplicado las opiniones sobre si el presupuesto es o no una auténtica ley (bien en sentido material o formal), si se trata, más bien, de un acto administrativo de la forma de los actos-condición, etcétera. Esta discusión no afecta de forma directa al contenido del Derecho pre-

supuestario y, por ello, no nos ocupará más tiempo aquí, pero era necesario apuntarla (1).

3.^a El principio por el cual todos los ingresos y todos los gastos, de cualquier clase que sean, deben figurar en el presupuesto. Principio que ha sido llamado de la *universalidad*. Corresponde este principio en esta sección, según dijimos antes, al de *presupuesto bruto* que hemos visto en el apartado de las reglas presupuestarias contables. Pero lo importante es que también en esta norma resplandece el matiz de la desconfianza parlamentaria. Sólo así, piensa el representante político, es imposible que escape a la autorización y vigilancia debidas cualquier movimiento de fondos.

Como en otras reglas, también aquí los Parlamentos han abierto portillos de delegación que rompen con la rigidez de la universalidad, aunque, como en aquéllas ocurre, no puede olvidarse el carácter transitorio que la autorización tiene. Es este el caso de los llamados *presupuestos anejos*, normalmente empleados para contabilizar la gestión de servicios públicos personalizados; es decir, de empresas públicas y semipúblicas.

4.^a Por la norma de *unidad* del presupuesto se establece que éste sea único. Pero el verdadero sentido de esta prescripción del Derecho presupuestario ha sido mal entendida muchas veces. Significa, en verdad, disponer de un cuadro único de cobros y pagos que permita con claridad y rapidez apreciar la situación financiera del país. En este sentido se oponen a la unidad tanto los presupuestos anejos vistos antes como los extraordinarios. Pero en el fondo, la oposición al presupuesto extraordinario tiene otras raíces mucho más importantes, porque la simple separación física de las cuentas en dos documentos, en vez de su agrupación en uno solo, tampoco excluye ni dificulta gravemente el percibir de una ojeada la situación presupuestaria. La pugna contra el presupuesto extraordinario, que es admitido siempre con recelo por el Derecho presupuestario tradicional, está en su enfrentamiento con las normas presupuestarias de carácter económico, que hemos de ver prontamente.

(1) Véase para este tema el Discurso de J. M. ZUMALACARREGUI: «La naturaleza jurídica y la económica del presupuesto y sus modalidades recientes». Madrid, 1952.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

El trasunto contable del *principio de unidad* presupuestaria es el ya visto más arriba de *unidad de caja*; este último es una consecuencia lógica, en el plano de la técnica financiera, de la exigencia constitucional de un presupuesto único.

5.ª Se mantiene el principio de que la autorización de pagos y de cobros estatuida en los presupuestos es, siempre, una autorización especial. Estamos aquí ante la regla de *especialidad* presupuestaria. Cada gasto es la suma máxima que del ingreso total puede destinarse para aquella atención. Por eso cada crédito no puede superar la cifra asignada, ni el sobrante de uno se puede aplicar a la falta eventual de otro. Se prohíbe así suplementar los créditos, tanto como crear otros nuevos, e, igualmente, transferirlos de uno a otro concepto. Cuando estas prohibiciones se derogan en algunos Derechos presupuestarios, se constituyen reglas de derecho singular, frecuentemente rebosantes de garantías, para que sólo excepcionalmente puedan aplicarse. Pero hemos de volver sobre estas cuestiones al examinar los aspectos económicos del presupuesto.

El *principio de especialidad* tiene también, como otros de carácter presupuestario constitucional, una expresión contable en el principio, ya visto, de *especificación*. En efecto, el primero exige que cada crédito fijado para una atención no pueda superarse o dedicarse a cubrir otras atenciones; pero esto obliga a saber en cada caso cuáles son las cifras que corresponden a cada gasto, desmenuzando éstos en sus distintas partes. A esto último es a lo que atiende el segundo principio citado, y, por tanto, cuanto con mayor intensidad se aplique la norma de *especialidad*, mayor desarrollo alcanza el *principio de especificación*.

La regla de la *especialidad* expresa, una vez más, la nota defensiva del Derecho que nos ocupa, y la reiteración de la misma justifica que desde un comienzo la señalásemos como característica esencial del Derecho presupuestario moderno.

6.ª El principio de que acabamos de hablar suele concretarse, además, en una serie de disposiciones jurídicas que, en la frontera entre los fundamentos contables y los constitucionales del Derecho presupuestario, fijan los requisitos formales para la ejecución práctica de los cobros y pagos. La norma de especialidad pudiera en-

tonces recibir el nombre de *principio de justificaci3n*, segun el cual ningun ingreso ni gasto pueden materializarse sobre la base exclusiva del *principio de competencia*. Por este camino se conecta el Derecho presupuestario con otras ramas del Derecho financiero, por ejemplo, con las normas generales del Derecho subjetivo tributario, y las de organizaci3n y funcionamiento del Tesoro pablico (muy en especial con la norma de *unidad de la caja* que hemos visto, y las secuelas de centralizaci3n, fiscalizaci3n, etcetera, de los pag3s y cobros pablicos).

7. Hemos de mencionar, por ultimo, el *principio de publicidad*, en virtud del cual se dictan las reglas necesarias para que el presupuesto sea conocido por todos. Este principio de car3cter formal expresa la trascendencia del acto presupuestario en el moderno Derecho.

III. *Derecho presupuestario econ3mico*. — Es curioso que, en tanto sobre los contenidos contables y constitucionales del Derecho presupuestario se ha desarrollado una literatura abundante —bien que m3s inclinada al desmenuzamiento de los derechos positivos que a extraer la significaci3n general de los preceptos jur3dico-presupuestarios—, de los ingredientes econ3micos del presupuesto apenas se ha preocupado el jurista. Se manifiesta aqu3 el grave problema de toda la disciplina del Derecho financiero, en la que la t3cnica formalista del *ius* debe ir unida al m3todo especial para el an3lisis del *oikos*, y lo que de este ultimo posee el jurista suele ser poco para las necesidades que de ello tiene. Por esta raz3n me he permitido sealar antes los principios fundamentales de la concepci3n cl3sica de la Econom3a que informan el Derecho presupuestario moderno, y volver ahora sobre ellos al hacer el esquema global de las reglas de este Derecho.

1.^a *El principio de gesti3n m3nima*.—Ya hemos visto antes en qu3 consiste, y el porqu3 de su mantenimiento. Este principio es una norma t3pica de pol3tica financiera, y tiene en este sentido su propio as3ento, no s3lo en el derecho escrito, sino tambi3n en la costumbre. Desde ambos lados influye de manera refleja sobre las reglas jur3dicas presupuestarias, como vamos a ver en seguida.

Se descubre su existencia en los sistemas usados com3nmente

para la evaluación de los pagos y cobros, así como en las disposiciones que regulan en las legislaciones la ampliación de créditos presupuestarios. Hemos dicho ya que los Parlamentos se acostumbraron a dejar en manos del Gobierno la preparación presupuestaria, lo que significa, en principio, entregarle la facultad de hacer una primera estimación del volumen de los gastos e ingresos. Pero en muchos países se acudió, a la vez, a estimaciones de carácter automático, cuyo principal procedimiento se ve en la regla llamada *del penúltimo* año. Según ella, los ingresos se evalúan en el montante que alcanzasen en el último año para el que se conozca el presupuesto consuntivo, que suele ser el penúltimo. G. JÉZE declara que la regla mencionada se ideó: 1.º Por desconfianza en la sinceridad y franqueza de los preparadores del presupuesto; y 2.º Para impedir gastos nuevos (1). Como otras veces, el profesor francés da en el *quid* de la cuestión, pero no sabe descubrir el fundamento esencial de ella, que son las particulares ideas económicas respecto a la gestión de la Hacienda.

Tenemos también como expresión del principio de *gestión mínima* las disposiciones que en los diversos derechos presupuestarios reglamentan la ampliación de los créditos del presupuesto. No es infrecuente encontrar en ellas no sólo procedimientos formales muy complicados para conseguir aumentar las dotaciones, sino incluso específicas circunstancias de hecho que, convertidas en condiciones jurídicas, inhabilitan toda decisión en caso de no producirse.

2.ª Las reglas presupuestarias traducen también el segundo principio de carácter económico, esto es, el de *nivelación del presupuesto*. Tal ha sido el dogma del Derecho presupuestario clásico. Pero la nivelación presupuestaria hay que entenderla con claridad. Como especifica LINDAHL (2), «formalmente todos los presupuestos están, desde luego, equilibrados». Las sumas contables de ambos lados del balance son siempre iguales, porque para ello habrá una cuenta de resultados que tiene la misión equilibradora. Decir que existe ni-

(1) JÉZE. «Cours de Science des Finances»... París, 1922.

(2) E. LINDAHL. «Studies in the Theory of Money and Capital». Londres, 1935.

velación significa que *ciertos* gastos se nivelan con *ciertos* ingresos. Es decir, que los gastos ordinarios, aquellos que no significan inversión de capital, son iguales a los ingresos ordinarios, o sea los que no proceden de ventas de capitales o de apelaciones al crédito público.

No se cumple, pues, en general, la nivelación, cuando se emplea la Deuda, que es un ingreso extraordinario, el cual, en su caso, debe ser balanceado con el gasto extraordinario.

Las legislaciones presupuestarias han llegado en algunos casos a mantener este principio a ultranza, estatuyendo que no pueda pasar a votación un presupuesto que se presenta ya inicialmente desnivelado; pero, aun sin llegar a estos extremos, la práctica viciosa de cubrir con Deuda pública parte, al menos, de los gastos ordinarios, se dificulta en todos los derechos positivos mediante el requisito de exigir garantías jurídicas para la emisión de aquélla, generalmente, la aprobación de una ley especial que autoriza al Gobierno a contratar el empréstito.

No quiere esto decir que no se haya practicado y practique continuamente la nivelación presupuestaria con lanzamiento de Deuda, pero sí que ello significó, y en verdad significa todavía, allí donde las nuevas ideas, de las que nos ocuparemos en seguida, aún no se han abierto camino de general aceptación, una derogación de principios que, cuando no tenían o tienen forma legal escrita, mantienen su vigencia en normas de uso, o descansan, simplemente, en los principios generales del Derecho de presupuesto.

De aquí se puede pasar, sin solución de continuidad, a explicarse la admisión del impuesto y los demás recursos normales de la Hacienda como únicas fuentes para pagar el gasto presupuestario. La Deuda, y en general todos los ingresos extraordinarios, sólo entran legalmente en la vida presupuestaria a través del presupuesto extraordinario. De aquí, según dijimos, la enemiga con respecto a esto.

No obstante, el fantasma del déficit persigue a toda la Hacienda clásica como congrua sanción de quien no supo ser prudente en el gasto, y la perpetuación de este desequilibrio es tan grave —según enseñaban las teorías económicas al uso— que resulta adecuado, con tal de evitar este cáncer financiero, acudir a la emisión de Deuda.

Pero fuera de estas situaciones la Deuda sigue con su estigma de recurso peligroso, que asoma en el Derecho presupuestario sólo por la otra vía, ya vista, de los presupuestos anejos, sirviendo para financiar empresas públicas que se consideran, aunque a veces no lo sean, *autoliquidables*, es decir, que soportarían la prueba de los rendimientos netos de la empresa privada.

6. Dentro de la aridez del tema, que necesitaría manos más hábiles que las del autor para ser medianamente soportable, creo que, al menos, habré alcanzado la claridad suficiente para fijar dos puntos importantes del Derecho presupuestario moderno: El primero, relativo a su estructura trimembre y la mutua relación entre sus elementos constituyentes; el segundo, que se refiere a su matiz de derecho de garantías, de expresión de libertades políticas y de receptor de concepciones económicas. En este sentido, el Derecho de presupuesto es un verdadero exponente de la vida real, tanto del Derecho público como de las Economías nacionales modernas. Y si quisiéramos señalar una fecha (con todos los peligros que ello encierra, pero con todas las ventajas que supone para la comprensión) en que este Derecho haya llegado a la cúspide de su desarrollo, señalaríamos la época inmediatamente anterior a la primera de las dos grandes conflagraciones armadas que, por ahora, hemos de apuntar en la historia del siglo presente.

SEGUNDA PARTE

Los cambios actuales en las doctrinas y en las realidades económicas y políticas como factores de transformación del Derecho presupuestario moderno

7. Planteamiento del cambio del Derecho presupuestario. 8. El progreso de la doctrina económica aplicable al presupuesto. 9. Las modificaciones de la realidad financiera. 10. Los nuevos rumbos políticos. 11. Algunos ejemplos de la vida presupuestaria del presente. 12. Nuevo examen de las reglas presupuestarias tradicionales a la luz de los diversos cambios estudiados. La crisis actual del Derecho presupuestario.

7. Con esto hemos de entrar en la segunda parte de nuestro trabajo, conducidos por la siguiente pregunta orientadora: ¿Tiene el Derecho presupuestario de nuestros días la misma fisonomía que su inmediato antecedente que acabamos de describir? Pregunta que quizás pudiera sustituirse por esta otra más penetrante: ¿Se mantiene en la hora presente el subsuelo político y el económico sobre el que se construyó aquel Derecho presupuestario? (1). Y si no se mantiene, ¿han evolucionado las normas jurídicas presupuestarias a compás de las transformaciones habidas?

8. Para entender rectamente estas interrogaciones, contestémoslas por separado, aunque sea muy someramente, comenzando por la Economía. Ello nos va a exigir, con todo, una larga digresión.

Aquí la transformación es profunda. El esquema teórico clásico de una comunidad económica donde todos los recursos están em-

(1) Se excluye ahora la cuestión contable, que también ha sufrido variaciones para ponerse de acuerdo con las nuevas ideas y hechos económicos, acerca de la cual nos veremos obligados a decir más tarde unas palabras en los puntos necesarios.

pleados, y donde la elasticidad del sistema de precios corrige los desequilibrios, se concibe hoy como una forma posible del mundo real, pero que sólo rara vez se manifiesta. Hay que partir en la interpretación de los fenómenos económicos de situaciones más realistas. La primera condición para ello es desechar, junto con aquella concepción de la sociedad económica, la idea errónea de que la Hacienda se inserta en ella como un factor de perturbación. La Hacienda, por así decirlo, *está ya* dentro de la economía nacional, formando parte entrañable de su cuerpo. No se trata de un comensal inesperado que se presenta al comenzar el banquete disminuyendo de alguna manera la ración de los invitados. Esto significa suponer que la cantidad de viandas disponible ha sido conseguida sin la cooperación financiera, o lo que es igual, que la renta nacional tiene una dimensión dada, que es función única del esfuerzo productivo de los ciudadanos, sobre la que cae de improviso la Hacienda llevándose una parte. Pero la Hacienda no sólo interviene en el momento del ágape, como el amigo *gorrón* que olisquea el convite; ha estado presente antes, porque las provisiones de boca (es decir, la renta nacional), no son una magnitud fija ni sólo dependiente de la labor de los sujetos, sino determinada también en virtud de las actividades de la Hacienda.

En pocas palabras resumió el economista sueco MYRDAL el nuevo punto de arranque para analizar los problemas financieros. «La Hacienda —dice él—, lo mismo que toda actividad estatal, constituye una parte del marco institucional de la formación de los precios en el mercado, y, por tanto, una de sus condiciones esenciales. Cambiando esta condición podemos, pues, variar la evolución real y el resultado de la formación de los precios... Es evidente que, con la relativa amplitud que la Hacienda pública tiene hoy en día, su dirección llegará a tener una influencia dominante... La actividad financiera influye en los costes de producción de todas las ramas de la Economía nacional; los impuestos influyen en el abastecimiento del mercado de capital y en la dirección de la oferta de capital hacia las distintas clases de inversión. La Hacienda pública decide de un modo completo la forma de todas las funciones de oferta y demanda, y con ello toda la evolución de la vida económica, su

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

dirección hacia distintas producciones, su progreso, el carácter del desarrollo de la coyuntura, etc. Todas estas condiciones tomarían una forma distinta si a la Hacienda del Estado le diéramos otra dirección» (1).

Son incalculables las consecuencias que va a producir esta nueva configuración del papel de la Hacienda. Por lo pronto, de ser un organismo parásito de la comunidad económica pasa a ser una vís-cera fundamental de ella, convirtiéndose en un instrumento eficazísimo *para influir en la evolución económica de la comunidad*. Su finalidad natural, esto es, la de servir a la satisfacción de las necesidades colectivas de los grupos humanos, no desaparece; pero esta otra nueva, de carácter accidental, es de tal manera potente que oscurece con su brillo todo lo que de histórico y tradicional pueda haber en la gestión financiera.

Esta evolución de la teoría económica —de la que aquí hemos hecho un incompleto y pálido diseño— tiene también su repercusión en la doctrina de la Deuda pública. En el fondo, según hemos visto antes, el crédito público se ha considerado como una institución análoga al crédito privado; de aquí el veto puesto a su empleo en cuanto la actividad que financiase no fuese *autoliquidable*, esto es, diese rendimientos suficientes para el pago de intereses y el reintegro, en tiempo oportuno, del principal de la Deuda. Así procede la empresa privada al contratar sus préstamos, y cuando no lo hace así, o no los consigue, o engaña y arruina al prestamista. Pero esta interpretación paralela de las teorías de la Deuda pública y privada está falta de todo fundamento, porque la esencia del crédito privado, dice J. PEDERSEN, se plasma en dos características: 1.^a Transferecia de una cierta disposición de fondos de una unidad económica a otra; y 2.^a Gravitación de la carga sobre el prestatario durante un periodo de tiempo determinado (2). Ninguna de estas notas aparece en la Deuda pública. El prestatario privado recibe fondos adicionales de los que no podría usar sin el crédito; el Estado, no, porque aque-

(1) G. MYRDAL.—Op. cit. (trad. esp.), págs. 19 y 20.

(2) J. PEDERSEN.—«Einige Probleme der Finanzwissenschaft», en «Weltwirtschaftliches Archiv», 1937.

llos medios estaban ya a su alcance por medio del impuesto. El particular lleva sobre sus hombros, esto es, gravita sobre la ínfima parcela de la Economía total, que es su empresa, el peso del préstamo, y mientras no lo liquide transfiere sobre el futuro de la empresa aquella obligación; pero el Estado, en cuanto Hacienda, no es una empresa más, *sino el conjunto de todas las empresas de la Economía nacional vistas desde el ángulo especial de lo colectivo, público, común*, o como quiera llamarse; por ello ni dispone con la Deuda de nada nuevo que no tuviese antes, ni transfiere hacia el futuro peso alguno que no estuviese ya pesando sobre el presente. La rentabilidad del crédito público es un espejismo. En la Economía privada el empréstito puede ser un mal negocio, tanto para el prestamista (que lo pierde) como para el prestatario (que lo derrocha); pero en la Economía pública esto no puede suceder, porque su esfera es la totalidad de los sujetos, y alguno de ellos aprovechará al final las disponibilidades malamente empleadas desde el punto de vista de los iniciadores del préstamo.

Todo esto no llegará a convencer a quienes, aferrados a la economía de la empresa privada, sigan insistiendo en que un préstamo mal empleado es siempre una pérdida, mirese desde donde se mire. Tampoco esto es cierto siempre, porque hay situaciones peculiares de la Economía nacional, estados de marasmo y decaimiento conocidos con el nombre de depresiones, en los que la actividad económica privada languidece, y, con ella, la producción de renta o riqueza nacionales. El estudio de la evolución de estas situaciones a lo largo del tiempo, al que los economistas llamamos con cierta pedantería *análisis dinámico*, ha demostrado que, *en algunos casos*, la creación de una corriente de gastos, por muy improductivos que en sí mismos sean, procura, en períodos sucesivos de tiempo, una reactivación de los procesos de producción y, con ello, una creación de riqueza suficiente para compensar la primitiva dilapidación, dejando un excedente neto de beneficio. Algo así, y el ejemplo no pasa de ser una aclaración de lo dicho sin más valor que el ilustrativo, como cuando un empresario privado monta a base de crédito una propaganda fastuosa, derrocha—al parecer de sus competidores, faltos de iniciativa y de valor ante los riesgos— una fortuna, pero luego, ante el asombro

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

de los tímidos, que sólo conocen un modo rutinario de llevar sus negocios, realiza ventas espléndidas que le producen ingresos muy superiores a los gastos, y le permiten liquidar satisfactoriamente sus deudas. La Hacienda puede y debe acometer en *ciertos* casos de depresión económica amplias políticas de gasto financiadas con deuda pública, cuyo éxito o fracaso no puede juzgarse desde el miope punto de vista de una amortización regular y continua, sino desde el más elevado, *aunque no menos técnico, complicado y responsable*, de los efectos últimos de tal actividad sobre la renta nacional total y su distribución.

«Los políticos y hombres de Estado están obsesionados por la ideología de las empresas privadas, y su conciencia les pide que sus operaciones financieras correspondan lo más estrechamente posible con las necesidades y prácticas de los negocios privados. Por la fuerza de las circunstancias se ven a menudo obligados a alejarse considerablemente de este ideal, pero en seguida se deshacen en disculpas por haber incurrido en tales desviaciones. Estos prejuicios ideológicos originan grandes daños, pues impiden a los estadistas actuar con un conocimiento consciente de los verdaderos objetivos de la política pública y basándose en las consideraciones económicas adecuadas.» (1).

En este párrafo de PEDERSEN se esconde, no obstante su certero juicio técnico, un dilema esencial del Derecho presupuestario actual, y, en general, de toda la política financiera contemporánea. Porque el temor de los políticos y estadistas —aun de los convencidos por las nuevas ideas— descansa en el seguro suelo de poderse justificar el arbitrio de gobierno con preceptos científicos. ¿Cuál sería el rumbo de las Haciendas cuando gobernantes no ya deshonestos, sino simplemente aventurados, pudieran presentar como certificado de una abrumadora expansión del crédito público el hacerse de acuerdo con los más refinados principios de la ciencia económica? Líneas atrás hemos dicho, y conviene repetirlo, que el cambio de enjuiciamiento respecto a estos problemas de la Deuda no significa que las decisiones dirigidas ahora por otras pautas que las económico-privadas sean

(1) J. PEDERSEN.—Op. cit.

menos técnicas, complicadas y responsables que las antiguas. En el fondo, por consiguiente, la crítica de las doctrinas que hoy se abren paso responde a la sana precaución política de no transformar el poder ejecutivo en el decisor omnipotente de la vida pública, y manifiesta, una vez más, en lo que tiene de constructivo, el principio medular del Derecho presupuestario a que hemos hecho continua referencia, esto es, el de la despersonalización de la competencia presupuestaria en los cuerpos legisladores, con sus secuelas de garantías de todo orden respecto al período financiero, los gastos y los ingresos públicos. Que la Economía haya llegado en estas cuestiones a soluciones más o menos perfectas no quiere decir, desde luego, que nos atrevamos a suponer haya conseguido la política instrumentos de actuación práctica dotados de suficientes garantías.

En parte por estas razones, pero, sobre todo, por la dificultad con que se abren siempre paso las ideas nuevas en materia económica, no es casi hasta los días tormentosos de la segunda postguerra cuando alcanzan, por fin, acatamiento casi general. Pongamos sólo unos ejemplos: En 1931, cuando la depresión económica en Inglaterra era pavorosa, el *Report* del Comité MAY sobre el gasto público sentaba como principio general que: «Las presentes dificultades económicas hacen necesario para la Nación, a semejanza de como para el individuo, considerar con seriedad lo que puede intentarse y no meramente lo que sería deseable hacer. Desde este punto de vista sería injustificable hacer en estos momentos grandes desembolsos que en circunstancias más favorables tendrían justificación, e incluso serían una acertada inversión de los recursos nacionales». Y esto se escribió en el punto más bajo de la depresión inglesa, cuando los gastos adicionales del Estado para iniciar la recuperación económica, o el paro obrero de magnitud catastrófica, eran las únicas alternativas. También en el libro «Presupuestos desnivelados», dirigido en 1934 por el profesor y ex ministro de Hacienda inglés H. DALTON, prevalece la idea de que no poder equilibrar los presupuestos es una deplorable desventaja, y que el pago de la Deuda es una virtud, lo que coincide con ideas análogas que siete años antes había expuesto ya DALTON en los informes emitidos ante el *Comité Colwyn* sobre la Deuda y el gasto públicos. Incluso en personas

como G. MYRDAL, que en su *Report* famoso de 1934 se manifiesta terminantemente a favor de la nueva política financiera, el peso de las antiguas ideas es todavía considerable (1).

Esta tardía recepción de las transformaciones de la ciencia económica en la mente de los políticos es otra de las causas determinantes de la postura de escepticismo o de temor que ante las innovaciones científicas suelen mantener los hombres de gobierno. Se querellan éstos contra los teóricos porque muchas veces, cuando aplican las ideas nuevas, fracasan éstas. Pero no se dan cuenta de que casi siempre las aplican con retraso, de que utilizan para las situaciones reales de *hoy* las teorías construidas sobre datos del *ayer*, no atreviéndose —sin duda, en algunas circunstancias con razón— a utilizar las teorías verdaderamente actuales. Este fenómeno lo denunció, con clarividencia y anticipación que nos sobrecoge hoy, uno de los más destacados, si no el más sobresaliente de todos los patrocinadores de las *nuevas* ideas: el famoso Lord KEYNES. Nos cuenta C. CLARK, que en 1930, al salir una mañana J. M. KEYNES de una reunión donde, en vano, se había esforzado en convencer a unos economistas y funcionarios, le dijo: «Están (refiriéndose a sus oponentes) siempre atrasados en veinte años. Para 1950 profetizo que no habrá Ministerio de Hacienda en el mundo donde no se hable de mis ideas, y, entonces, los problemas serán diferentes, y mis ideas no sólo atrasadas, sino peligrosas» (2).

El cambio de la doctrina económica presente, en relación a su antecesora, tiene que provocar, a poco que haya influido sobre los políticos, hondas transformaciones en lo que se entendía una doctrina presupuestaria sólida. Pero antes de analizarlas pasemos revista a otros factores de modificación del Derecho presupuestario.

9. Todo lo acabado de decir, que se refiere a la evolución de la teoría económica y financiera en el mundo actual, debe completarse con las transformaciones en la vida económica real a partir también de la primera post-guerra. Sólo es posible aquí presentar un índice

(1) A. H. HANSEN.—Op. cit.

(2) C. CLARK.—«The World will save Money in the 1950's» en «*Fortune*», julio, 1950.

de acontecimientos más salientes, cuya trascendencia y significación están en la mente de todos: crisis económicas interiores, tanto en los países vencidos como en los vencedores; desarreglos monetarios que, unidos a las depresiones, dan al traste con el comercio multilateral de preguerra; recuperaciones parciales seguidas de la depresión más terrible conocida, la gran crisis mundial de 1929-1935; abandono de toda idea de volver a la normalidad anterior; ruptura general con la idea de un dinero internacional; paro obrero masivo, etcétera. A todas estas realidades deben unirse desarrollos peculiares e inducidos de la vida financiera: presupuestos de guerra y post-guerra con déficits que jamás se habían conocido en la historia de las Haciendas; aumento progresivo del volumen de funciones que el Estado se atribuye, y, con ello, nuevas ampliaciones, desconocidas hasta entonces, en el montante de los gastos, en la amplitud de la Deuda pública, en la presión de los impuestos, etcétera.

De entre estas modificaciones en la vida económica real, hay algunas que interesa destacar por la repercusión que ofrecen en el campo del presupuesto y su derecho, que a nosotros nos interesa. Una de ellas, que va a reflejarse en los aspectos contables presupuestarios, es el crecimiento en las Haciendas modernas de cometidos que implican la realización de operaciones de tipo comercial e industrial análogas a las practicadas por las economías privadas. El auge de estas funciones, que M. FASIANI llama «mediatas» de la Hacienda, conduce ya a la posibilidad de separar las cuentas públicas en dos sectores diferentes, como hoy propone uno de los más destacados economistas ingleses, el profesor J. R. HICKS (1). Encontraríamos, por un lado, el presupuesto de los que dicho autor llama «ministerios comerciales», y, por otro, el de los «ministerios administrativos».

Otra y muy importante transformación de la realidad económica de nuestros días ha sido (en parte por exigencias que derivan de modificaciones en la política de los países —a las que aludiremos más abajo— y en parte porque, gracias a las nuevas ideas económicas, en la medida que han ido recibiendo, se ha descubierto la

(1) J. R. HICKS: «The Problem of Budgetary Reform». Londres, 1948.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

íntima conexión entre la economía del Estado y la del resto de la nación) la utilización de la Hacienda como instrumento de política económica. Hay en este campo las más variadas experiencias, desde la casi fusión de la vida económico-privada con la económico-pública, pasando por la financiación estatal de amplios planes de transformación de la Economía nacional, hasta intervenciones específicas en favor de fines concretos. Entre estas últimas son muy importantes el mantenimiento de políticas anti-cíclicas y de plena ocupación de los recursos, para las que se cuenta como pieza fundamental con la Hacienda. Todos estos hechos conducen a cambios presupuestarios que hemos de ver en seguida, para después comprobar en qué medida significan una transformación del Derecho de presupuestos moderno.

10. Es necesario, ahora, decir unas palabras sobre el otro cimiento del presupuesto tradicional: el político. No cabe duda que aquí también se han producido hondas modificaciones. No sólo por la aparición de regímenes constitucionales que significan una negación terminante de los principios del Estado representativo, y aun del propio Estado, valga el caso extremo de la U. R. S. S., sino también por la existencia de otros que buscan la representación política por cauces diversos que los parlamentarios, y, en último extremo, no olvidando la transformación sufrida en naciones que se han atribuido, sin atreverse a mirar hacia sus interiores socializados, una pureza democrática que no se ve por parte alguna.

Sin necesidad de análisis minucioso de las transformaciones políticas del tiempo presente, parece dibujarse en el mundo actual, por doquier, un reafirmarse de las facultades ejecutivas de gobierno, frente a las parlamentarias del tiempo pasado. No sólo en cuanto, como acabamos de advertir, Rusia y sus satélites instauran regímenes políticos donde el Ejecutivo es, en verdad, el único poder del Estado, sino también, porque en el llamado «mundo occidental», que se opone en nuestros días al tremendo avance del comunismo, a las declaraciones de principios que tomian siempre como lema los ideales del liberalismo político, no se ajusta después la conducta de gobierno más que en determinados casos.

Estas transformaciones van de la mano con la evolución carac-

terística del Derecho constitucional moderno, que presenta ya, en el período entre las dos grandes guerras de este siglo, el fenómeno que B. MIRKINE-GUETZÉVITCH llamó «la primacía política del Ejecutivo» (1), es decir, la aplicación política al régimen parlamentario del principio de mayoría. El Ejecutivo es el alma de la legislación, y quien *políticamente*, apoyado en el principio de mayoría, legisla, en contra de lo dicho por las primitivas teorías de la aurora del constitucionalismo monárquico, con su exquisita e irrelevante división de los poderes. Se produce así lo que el autor citado llamó, comentando las constituciones políticas de la primera postguerra, la tendencia a la «racionalización del poder», que se esfuerza en recluir dentro de la red del derecho escrito la totalidad de la vida política. Y uno de los fines esenciales que persiguió dicha «racionalización» fué, precisamente, el de estabilizar el Ejecutivo, única manera de conseguir un funcionamiento flúido y durable del régimen parlamentario. Por ese camino se llegó a la «dictadura del *Premier*» del sistema inglés, y al refuerzo general en el parlamentarismo europeo de la función gubernamental. Pero lo importante es que en la segunda postguerra la tendencia del Derecho constitucional no ha cambiado, y el profesor MIRKINE descubre hoy, al analizar los nuevos textos constitucionales de Francia, Italia y Alemania occidental (2), la misma preocupación estabilizadora del poder Ejecutivo.

Con ello, en la mayor parte del mundo civilizado del presente han decaído, cuando no formal, sí realmente, las normas superiores de carácter constitucional que imprimían un sello peculiar al Derecho presupuestario moderno, tal como se ha descrito en la primera parte de este trabajo. Podemos apuntar ya, y más tarde lo expondremos con más detalle, que este curso de transformación en los elementos políticos de la vida presupuestaria no es opuesto, sino más bien coincide con las modificaciones que la evolución de las doctrinas económicas obligan a operar en el arsenal de las reglas

(1) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: «Les nouvelles tendances du Droit constitutionnel», 2.^a ed., 1936.

(2) B. MIRKINE-GUETZÉVITCH: «Le régime parlementaire dans les récentes constitutions européennes», en «Revue Internationale de Droit Comparé», Octubre-diciembre, 1950.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

presupuestarias clásicas. Quiérese decir con esto que la aurora de un nuevo Derecho de presupuestos no se halla —salvo en ciertos casos concretos— perturbada por nieblas que hagan insegura, y retarden, la aparición del nuevo día.

11. Debemos ahora poner algunos ejemplos de cómo por una parte la evolución de las ideas y los hechos económicos, y por otra el cambio en las circunstancias políticas, han ido cristalizando en nuevas fórmulas presupuestarias (1). Aunque tampoco con respecto a esta cuestión pasaremos de hacer un recordatorio de las más importantes experiencias.

En 1927 un nuevo sistema presupuestario se inicia en Dinamarca. Se mantienen dos cuentas distintas: una de *explotación* (que llamaríamos presupuesto ordinario, según la vieja terminología), y otra de *capital* (que sería el presupuesto extraordinario). A este último van todas las inversiones sean o no *autoliquidables*. Las fuentes de financiación de este presupuesto son: el impuesto sobre las herencias, la Deuda pública y el presupuesto de *explotación*, que paga la amortización, depreciación e intereses del de *capital*, conectándose así con él. El presupuesto de *explotación* está equilibrado cuando sus ingresos (que proceden de impuesto) paguen sus gastos más los auxilios que debe prestar al presupuesto de capital. Un déficit significa una disminución correlativa en el activo nacional medido por el presupuesto de *capital*, y un superávit una adición al activo neto.

La transformación presupuestaria iniciada en Dinamarca se puede considerar hoy generalizada a los demás países escandinavos, pero muy en especial en Suecia. En este país, ya en 1911 se habían separado los gastos de explotación (corrientes y ordinarios) de los de capital (extraordinarios), y después quedó distinguido, por un lado, el «presupuesto de impuestos» del «presupuesto de deuda». En 1935 se introdujo un método para la estimación de los intereses y la depreciación de los edificios públicos. Pero es en 1937 cuando una

(1) Información completa sobre este extremo podrá obtenerse en la obra de K. HEINIG, «Das Budget» (2 Vols.), 1948-1951, y en la publicación de la «Fiscal Division of the Department of Economic Affairs» de las Naciones Unidas: «Budgetary Structure and Classification of Government Accounts». Nueva York, 1951, que, por desgracia, no nos ha sido dable consultar.

nueva técnica presupuestaria, elaborada con la cooperación de los más brillantes economistas suecos, estatuye la bipartición del presupuesto, a estilo de Dinamarca, en un presupuesto ordinario (corriente o de explotación) y otro de capital, abandonándose la idea clásica de la nivelación anual y sustituyéndola por la equilibración a largo plazo. Como ha escrito B. THOMAS: «La idea de una «Hacienda sana» es un concepto de largo periodo. No existe razón alguna para que el valor del activo del Estado no permanezca constante a lo largo de un extenso periodo, aunque en ciertos años el presupuesto pueda estar en déficit. La *sanidad* está garantizada a la larga si los déficits de los años malos se compensan totalmente con los superávits de los años buenos» (1). La última reforma esencial del presupuesto sueco data de 1944, año en el que se modificó la estructura del presupuesto de capital permitiendo separar la inversión pública bruta de la inversión neta mediante una serie de presupuestos especiales anejos para cada grupo de inversiones, en los que figuran todos los gastos de ellas y todos los ingresos para la financiación de las mismas. Cuando de estos últimos se deducen los procedentes de nueva deuda y el sobrante se resta del gasto de la inversión total (bruta), queda la inversión neta, denominada —en cada grupo de inversiones— «autorización de inversión», y esta es la cifra llevada al presupuesto de capital.

Reformas similares a las descritas se han efectuado en Islandia (1932), en Noruega y en Finlandia (1931), aunque no se haya llegado quizás a la perfección presupuestaria sueca (2).

Aunque en otros países no se haya llegado a un cambio en la forma y en el fondo tan extremado como el que acabamos de resumir en relación al presupuesto de las naciones del norte de Europa, se han producido también, en los últimos años, modificaciones muy significativas. Buen ejemplo de ello nos lo ofrece el presupuesto inglés, formalmente un tipo peculiar y único de organización de la contabilidad pública, pero en el fondo un exponente de la estructura pre-

(1) B. THOMAS: «Monetary Policy and Crises». Londres, 1937.

(2) M. LEPPÖ: «The Double Budget System in the Scandinavian Countries», en «Public Finance». Vol. V, número 2. 1950. Ver también J. M. ZUMALACARREGUI: *op. cit.*

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

supuestaria clásica, en el cual comienza a entrar un aire de renovación. Ya desde antiguo (1875), en la «Exposición financiera» (*Financial Statement*), que no es el verdadero presupuesto, viene figurando un resumen de cuentas (*Conventional Form of Accounts*) donde, *grosso modo*, se distinguen los ingresos y los gastos ordinarios (*Above the Line*) de los de carácter extraordinario y cuentas de capital (*Below the Line*); pero a partir del presupuesto de 1947-48 se presenta, además, otra clasificación, todavía con carácter de prueba, en la que se separan los *Revenue Items* (presupuesto ordinario o de explotación) de los *Loans and other non Revenue Items* (presupuesto de capital), aunque todavía no esté terminantemente clara la distinción entre los dos grupos. En *Report* del «Comité CRICK», que fué creado en 1947 para estudiar los problemas de la contabilidad pública, se admiten la mayoría de las innovaciones que hoy comienzan a no discutirse ya, aunque sólo se propongan como medidas prácticas con extremada cautela. Con todo se confiesa que los métodos de la contabilidad comercial son útiles en los servicios públicos que tengan dicho carácter, y se propone la creación de una caja que actúe de esta forma en materia de alimentos, recogiendo las ideas expuestas por el economista J. R. HICKS —a que nos hemos referido antes—, así como la publicación de cuentas similares a las privadas para los servicios públicos de carácter comercial que no sufran —como el de alimentos— una modificación contable. Con ello, junto a las cuentas oficiales presupuestarias fundadas en el principio de presupuesto bruto, se dispondría de otras que separarían la cuenta de explotación del servicio de la capital, y de la de pérdidas y ganancias (1). No se olvide, por último, que en Inglaterra —como en algunos otros países a que nos referiremos más tarde— se practican evaluaciones anuales del producto y la renta nacional, dentro de las que, obligadamente, tiene que figurar la Hacienda. Éstos «presupuestos económicos», «cuentas de la nación», o como quiera llamárseles, al fundir la economía privada con la pública irán preparando la necesidad de adaptar la contabilidad de la última a

(1) «Final Report of the Committee on the Form of Government Accounts». Cmd. 7.969. 1950.

exigencias nuevas que no se pedían a los viejos presupuestos (1).

El presupuesto norteamericano, en sentido formal también un documento inspirado en la contabilidad pública clásica, ha ido sufriendo transformaciones que hoy lo colocan a no mucha distancia del presupuesto sueco, aunque su sistema de cuentas no presente el dibujo externo de los escandinavos. En primer lugar, no es un «presupuesto doble» (de explotación y de capital, como el sueco, ni tampoco a la manera europea tradicional: ordinario y extraordinario), pero su declaración oficial de «presupuesto único» no impide que posea una «segunda parte», aunque no se la llame presupuesto, donde se halla toda la deuda y su maniobra. La inversión pública se trata como gasto público corriente u ordinario, en buena parte debido a que la actividad estatal en este aspecto ha sido siempre menor que en Europa; pero bajo la rúbrica de «compras oficiales de bienes y servicios» se separan, en verdad, los gastos de establecimiento de los demás gastos. Un déficit significa, como en Suecia, que la Deuda pública ha aumentado, aunque en este último país la Deuda pueda aumentar también en un presupuesto en equilibrio en cuanto financie inversiones *autoliquidables*. En este último caso, aunque en Estados Unidos el déficit aparente pudiera eliminarse, las cuentas no dirían a primera vista si existía o no existía un equilibrio real. Por otra parte, toda una serie de información colateral al propio presupuesto estadounidense ayuda a separar las cuentas públicas con criterios superiores al mero balance del Debe con el Haber. En los *Summary Budget Statements* del presupuesto finalizado en junio de 1951 se establece una clasificación de los gastos presupuestados que permite separar la cuenta de explotación de la Hacienda de la de capital. Se distinguen: 1.º *Adiciones al activo de la Federación*, constituidas por los préstamos concedidos por el Gobierno federal, y gastos de inversión, como las obras públicas; 2.º *Gastos para otros fines de desarrollo*, donde figuran las inversiones con fines de mejora social (escuelas, investigación científica, etc.); 3.º *Gastos de explotación para ayuda de servicios espe-*

(1) Una exposición del Derecho presupuestario inglés puede verse en G. LIBERSART: «L'organisation budgétaire et financière en Angleterre», en «Annales de Finances Publiques», números XI-XII. 1951.

ciales, en que se hallan la mayoría de los gastos de *transferencia* (pensiones, etc.), y 4.º *Otros gastos corrientes de explotación* (1).

También en Estados Unidos, como en Inglaterra, la existencia de unas «cuentas de la nación» (*Estadísticas del Producto y la Renta nacional de Estados Unidos*), preparadas periódicamente por el Ministerio de Comercio, ejercerán una influencia sobre la estructura presupuestaria, para ayudar con ella a la evaluación de la total vida económica de la nación. Con su auxilio se elabora ya un «presupuesto económico», donde la Hacienda se integra con los consumidores, las empresas y las cuentas exteriores, formando el producto bruto total de la nación.

En Francia se ha producido en los últimos años una transformación presupuestaria importante (2). Desde 1948 se abandona el presupuesto único y se distinguen dos presupuestos: el de gestión o explotación y el de inversión. La separación de las cuentas no es, sin embargo, tan perfecta como los títulos de las mismas podrían hacer sospechar, ya que al presupuesto de explotación van determinadas inversiones de capital. La bipartición presupuestaria francesa puede considerarse, por ello, como una etapa intermedia entre la antigua distinción de presupuestos ordinarios y extraordinarios y la moderna de presupuestos de explotación y de capital a la manera sueca. Al presupuesto de gestión van los gastos de funcionamiento corriente de los servicios civiles y militares del Estado, y, también, las inmobilizaciones necesarias para el mantenimiento de dichos servicios. Los ingresos de este presupuesto son los ordinarios de la Hacienda: impuestos y precios. En el presupuesto de inversión van, como gastos, las indemnizaciones de guerra; los de reconstrucción de los ferroca-

(1) «The Budget of the United States Government for the Fiscal Year Ending June 30, 1951. Budget Message of the President and Summary Budget Statements». 1950. Un resumen del Derecho presupuestario de Estados Unidos se encontrará en: «Traits généraux du droit et de la pratique budgétaires aux Etats Unis», en «Annales de Finance Publiques, núms. XI-XII. 1951.

(2) Un resumen de los incidentes de la vida presupuestaria francesa en los últimos años, que analiza no sólo el presupuesto estatal, sino también las cuentas especiales, actividades parafiscales, etc., se encontrará en el Preámbulo del Informe del Tribunal de Cuentas de aquel país («Journal Officiel», 30 junio 1950), que, con el título «Le controle supérieur des finances publiques», publicó «La Revue du Trésor», agosto 1950.

rriles, marina mercante, etc.; los de las empresas nacionalizadas; y otros gastos de carácter anormal. Los ingresos del presupuesto de inversión son los procedentes del aumento de ciertos impuestos, que se han elevado deliberadamente para cubrir los gastos de inversión, los que tienen como fuente la Deuda pública, y los que provienen de los fondos de moneda nacional, constituidos como contrapartida de los créditos MARSHALL.

Pero no sólo ha variado la estructura presupuestaria francesa, sino también el procedimiento parlamentario de fijación del presupuesto, que escinde en varias etapas la votación del mismo. Resulta éste, más que un cuerpo único —aparte su bipartición— un conglomerado de leyes financieras que van aprobándose a lo largo del ejercicio financiero. De entre ellas es necesario destacar las llamadas *lois de maxima*, que fijan el importe que no podrán superar los créditos globales, y las conocidas como *lois de developpement*, con nombre poco afortunado, que durante el período financiero determinan, para secciones diferentes del presupuesto, las autorizaciones de gastos y las previsiones de ingresos. Hasta ahora se han perfilado cinco grupos diferentes de estas leyes, que se refieren, respectivamente, a gastos civiles corrientes u ordinarios; gastos civiles de reconstrucción y capitalización; gastos militares; gastos de reparación de daños de guerra, y gastos de operaciones de crédito (1).

Aparte estas transformaciones de la institución del presupuesto francés, se desarrolla en estos años en el país vecino un movimiento importante a favor del establecimiento de una estimación periódica de la renta nacional, que acabará ejerciendo, como en otros países, una influencia sobre los métodos presupuestarios. El precepto constitucional que obliga a la promulgación de una ley orgánica encargada de regular el modo de presentar el presupuesto (art. 16 de la Constitución de 27 de octubre de 1946) ha determinado el nombramiento de una Comisión de estudio del problema, creada en 1948, que no hace mucho ha publicado el resumen de la primera parte de sus trabajos. Extraordinariamente cauta en proponer innovaciones,

(1) P. COULBOIS: «Le Budget, la Trésorerie et la Dette publique (La France Économique en 1948-49 y 50)», en «Revue d'Économie Politique», marzo-junio 1951.

no oculta la Comisión la necesidad de entender en un sentido muy lato las viejas reglas presupuestarias de la *unidad, universalidad, etcétera* (1).

Por lo que se refiere a Holanda encontramos, a partir del fin de la guerra, una serie de transformaciones en su organización y política económicas y financieras que se reflejan en medida importante sobre su vida presupuestaria.

El presupuesto de los Países Bajos puede ser bienal, aunque de hecho continúe adscrito a la regla presupuestaria tradicional de la anualidad. Por razones de historia parlamentaria —similares a las que se presentan en Bélgica—, el presupuesto holandés es un conglomerado de leyes (29 en el de 1950), que, presentadas a la vez, se votan en épocas diferentes, y que expresan el miedo del Ejecutivo a que el Parlamento pudiera rechazar en bloque un presupuesto único. Las causas de esta pluralidad son, por tanto, diferentes de las que recientemente la han introducido en Francia. Pero el presupuesto no podría entenderse con la simple lectura de sus leyes esenciales constitutivas, puesto que a ellas se unen otras, en forma de documentos oficiales, memorias y cuadros explicativos, cuya importancia puede descubrirse con el solo botón de muestra siguiente: la ley de ingresos se limita a fijar seis diversas categorías, y es necesario acudir a un cuadro especial para conocer la previsión cifrada de los mismos. Desde 1927 se distinguieron ya los gastos ordinarios de los extraordinarios, echándose los cimientos para la separación de dos tipos de presupuestos; pero ha sido al terminar la última campaña armada cuando una nueva distinción entre los gastos de carácter extraordinario provoca la formación de tres presupuestos: ordinario, extraordinario número 1 y extraordinario número 2, aunque desde el punto de vista formal los elementos constitutivos de cada uno de estos presupuestos no estén separados, sino dispersos y mezclados en las diferentes leyes presupuestarias. De los dos presupuestos extraordinarios el primero recoge los gastos que son consecuencia de la segunda guerra mundial, y el segundo los extraordi-

(1) P. HÉRVIEU: «L'évolution actuelle des institutions budgétaires» en «France», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie Nationale». París, 1950.

narios de inversión. Quiérese decir con esto que no hay una cuenta única de capital, puesto que el presupuesto ordinario contiene también gastos de capitalización.

A la variedad presupuestaria reseñada deben unirse aún los presupuestos de entidades autónomas, repartidas en «Fondos» (pensiones civiles, Zuiderzée, Municipios y Provincias), que, nutriéndose de ingresos presupuestarios, escapan al principio de ejercicio cerrado anual; y «Empresas del Estado», que constituyen verdaderos presupuestos anejos, y en los que ya desde 1912 se procura seguir los métodos de la contabilidad comercial (1).

Pero el acontecimiento más importante para el futuro de la vida presupuestaria holandesa lo constituye la creación provisional en 1945 de la «Oficina Central del Plan», después consolidada bajo la dirección del eminente estadístico y economista J. TINBERGEN. Este servicio, como alto coordinador de la planificación nacional, prepara el «Presupuesto Nacional», expresivo de la situación anual, las perspectivas de la economía de los Países Bajos, y el conjunto de las necesidades y los recursos holandeses. Esta transformación administrativa se ha traducido ya en importantes modificaciones presupuestarias, pero aun producirá otras nuevas en el futuro. En primer lugar, el presupuesto del Estado carece ya de sentido en la medida que no se adapte a las exigencias que le impone la situación económica nacional, tal como ha sido prevista por la «Oficina Central del Plan». Por otra parte, como advierte LE HÉNAFF, «el lugar que ocupa el presupuesto del Estado en el presupuesto nacional es cada vez mayor, conforme el Estado aumenta su intervención en la actividad económica... La contextura presupuestaria y la contabilidad pública habrán de ser transformadas para poder entrar en el cuadro de la contabilidad general, que conducirá al establecimiento de un presupuesto nacional» (2). Las evaluaciones de la renta nacional holandesa han con-

(1) Cfr. J. SOTTY: «La comptabilité publique dans le royaume des Pays-Bas», en «La Revue du Trésor». Mayo, 1950 (núm. 5) y «Le Budget de 1951» («Pays-Bas»), en «Statistiques et Études Financières» («Ministère des Finances»). París, enero 1951 (número 25).

(2) M. LE HÉNAFF: «Le budget des Pays-Bas», en «Annales de Finances Publiques», números VIII y IX. 1949.

ducido ya, desde 1947, a la aparición de un nuevo sistema de clasificación de los gastos públicos —sin abandonar el histórico—, en que se pone de relieve la verdadera naturaleza del gasto. En virtud de un Código uniforme de conceptos, han sido analizados con este nuevo criterio los diversos *artículos* presupuestarios.

Y aun existen algunos otros aspectos de evolución en la contabilidad pública holandesa, que en razón del espacio no harán más que mencionarse. Desde el punto de vista contable, aparecen nuevas técnicas. Ante todo, el llamado «Balance del Estado», que establecido por vez primera en 1945, constituye, como su nombre lo indica, un cuadro cifrado del activo y del pasivo nacionales. Con él se puede discriminar, por ejemplo, en qué parte la Deuda pública está representada por valores reales en el haber nacional, y en qué parte es una *dead-weight debt*. Pero, además, se halla hoy en el telar una modificación contable que puede tener consecuencias de importancia incalculable para la futura vida presupuestaria. Se trata de los *Tasksetting Budgets*, que podríamos traducir por «presupuestos de cometidos», algo similar a los *Performance Budgets* de Estados Unidos, con los que aliándose la contabilidad y la organización administrativas, se pretende reducir el presupuesto tradicional a su función exclusiva de ley de autorizaciones, cuya ejecución se efectuará en la medida que estos «presupuestos de cometidos», fijando los costes reales de los servicios en el óptimo de su rendimiento, vayan justificando el empleo de los créditos presupuestarios. El cálculo de los *Tasksetting Budgets* exigirá un volumen de estadística que impide hoy ponerlos enteramente en práctica, pero determinadas partidas del presupuesto llevan ya la letra Q, indicadora de que los ingresos a que se refieren, si bien votados, no podrá aplicarse sin el acuerdo del ministro, después de consultada la Inspección de Hacienda y establecido el coste óptimo del servicio. El doctor MEY, director del Presupuesto en el Ministerio de Hacienda holandés, ayudado por el ingeniero HYMANS, ha elaborado ya un método que empieza a utilizarse para la determinación óptima de los gastos de personal, con vistas al cálculo de «presupuestos de cometidos». Es significativo, además, para la evolución de la contabilidad pública en Holanda, dado el alto puesto administrativo que el doctor MEY ocupa, el

que sus ideas respecto a la aplicabilidad pública de un método contable similar al de la empresa privada, superen las del profesor belga M. MASOIN, y del inglés J. HICKS —a que hemos hecho referencia más atrás—, proponiendo no sólo para las actividades de los servicios comerciales del Estado el tipo de cuentas referido, sino, en general, para todos los servicios públicos. Desde 1949 se presentan, entre los innumerables documentos que hemos dicho acompañan al presupuesto holandés, programas de obras públicas que M. MEY considera los primeros pasos hacia los presupuestos estatales de largo período (plurianuales) (1). No parece exagerado considerar hoy a Holanda, en vista del pálido resumen hecho de sus novedades económico-financieras, como el país del que más puede esperarse en la formación de un nuevo Derecho de presupuestos.

Digamos ahora unas palabras con respecto a Rusia, que serán pocas, no tanto por la carencia de espacio como por la dificultad para obtener información fidedigna con respecto a dicho país.

El presupuesto ruso es el ejemplo más terminante de conexión entre la Economía estatal y la nacional, o mejor, de unión dentro de un documento de dos sectores económicos que en el mundo occidental son diversos, aunque guarden cada día más estrecha relación, y que en la U. R. S. S. son prácticamente inseparables. En el presupuesto de Rusia, que tiene una estructura trimembre: presupuesto de la Unión, presupuestos de las Repúblicas y presupuestos locales, se distinguen dos partes bien diferenciadas de acuerdo con las ideas occidentales. La primera (Financiación de la Economía nacional) es el trasunto financiero del Plan económico del Estado (Plan quinquenal de desarrollo de la Economía nacional); la segunda comprende lo que constituye la Hacienda tradicional de Occidente (Servicios

(1) M. MEY: «La pratique budgétaire hollandaise», en «Annales de Finances Publiques», núm. X, 1950. «Pays-Bas. La nouvelle présentation du Budget et son intégration dans le cadre économique national», en «Statistiques et Études Financières». París, agosto-septiembre, 1950 (números 20-21). Para quien se interese por las cuestiones del «presupuesto nacional» holandés y los cálculos de la renta nacional en dicho país, séanos permitido remitirle a J. DUMONTIER: «Étude comparée des budgets économiques», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie nationale» (ya cit.); y J. M. NAHARRO: «Estudios sobre la renta nacional», en «Moneda y Crédito», número 32. 1950.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

de orden social y cultural, militares, etcétera). El plan económico y el plan financiero no coinciden temporalmente; el primero es quinquenal; el segundo, anual; pero la financiación de aquél es prácticamente pública, pues, por ejemplo, el 75 por 100 de los recursos totales empleados en el segundo plan quinquenal fueron procurados por el presupuesto estatal. El peso del primer sector presupuestario es, naturalmente, muy grande. Para el presupuesto de 1951 supone el 39'5 por 100 de los gastos totales.

Concebido el presupuesto no sólo como la expresión del plan de la Hacienda, sino también del plan de la Economía nacional administrada centralmente, adopta la forma de una caja común en donde se centraliza el ingreso total, que redistribuye, tanto por servicios como geográficamente, el Gobierno. Los presupuestos de las Repúblicas deben, por ello, adaptarse al de la Unión, como los presupuestos locales al de su respectiva República. El Estado puede tutelar especialmente, en un momento determinado, una región o una rama de la actividad económica, destinando para ellas recursos presupuestarios del volumen requerido. Este significado del presupuesto está claro, en cuanto se sabe que las empresas económicas (industriales, agrícolas, forestales, de transporte, comercio, etc.), llevan una vida autónoma que se conecta con la presupuestaria por dos caminos diferentes. No por ser públicas forman sus cuentas parte de la contabilidad estatal. Con ella se ligan: primero, porque satisfacen ingresos de tres clases fundamentales al presupuesto (el impuesto sobre la cifra de negocios, la participación estatal en los beneficios, y la entrega de los excedentes del fondo de capitales de rotación o circulantes); segundo, porque el presupuesto les acuerda subvenciones, tanto para aumentar sus capitales de rotación como para nuevas inversiones fijas, o, eventualmente, para cubrir sus déficits. De lo que se deduce que la capitalización económica —según hemos dicho— se realiza en su parte fundamental a través del presupuesto, salvo la esfera de autofinanciación de las empresas realizada con los excedentes netos de sus beneficios después del pago de las prestaciones debidas al presupuesto.

El ajuste de la inversión pública a determinado linaje de ingresos, que permitiría conocer cuál fuese el presupuesto de capital, no está

claro. En principio, la fuente esencial de los ingresos públicos es el impuesto sobre la cifra de negocios (que supera siempre la mitad de los ingresos totales), y no existe una separación tan terminante entre los medios procedentes del impuesto y los que vienen del crédito, como en las Haciendas de Occidente. Simplemente la masa total del gasto se enfrenta a la del ingreso, aplicándose, indistintamente, éstos a aquéllos. Con todo, un sistema administrativo de clasificación de los gastos (por artículos) separa éstos en el presupuesto de la U. R. S. S., según sean salarios, gastos de amortización, etc. Un conocimiento más completo de la contabilidad rusa, tanto de la utilizada por las empresas como por el Estado, quizás nos desvelaría aspectos hasta ahora inaccesibles de la Hacienda soviética (1).

En Suiza, cuyo presupuesto ha tenido siempre un sentido más administrativo que los del resto del Continente, se añade desde 1948 un «presupuesto de variaciones de la riqueza» a la cuenta financiera tradicional. Con él se desea reflejar los aumentos o disminuciones de la riqueza nacional, uno de cuyos elementos es el saldo del presupuesto financiero. Se inicia así una contabilidad de tipo patrimonial, que pretende dar mayor luz sobre la situación real de la Hacienda. En el presupuesto financiero de 1951 se han introducido algunas modificaciones en la construcción del «presupuesto de la riqueza», y se ha añadido también, a las dos clasificaciones tradicionales del gasto y del ingreso: por servicios y por grupos específicos, una nueva, por la clase de cometidos, que separa dentro de cada servicio los gastos e ingresos correspondientes a diferentes aspectos del mismo (2).

Italia, Bélgica y otros países europeos no presentan quizá, con la agudeza que las naciones a que nos hemos referido hasta ahora,

(1) S. GACHKEL: «Le mécanisme des finances soviétiques». París, 1946. A. MICHELSON y J. SOTTY: «Budget, comptabilité publique et contrôle en U. R. S. S.», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie nationale (ya cit.)». U. R. S. S. Le Budget de 1951», en «Statistiques et Études Financières (Ministère des Finances)». París, mayo 1951 (número 29).

(2) M. HEIMANN: «La comptabilité budgétaire et patrimoniale de la Confédération suisse», en «Annales de Finances Publiques», número X, 1950. J. SOTTY y M. HEIMANN: «Le budget de la Confédération suisse», en «Revue du Trésor» Febrero, 1949. «Suisse Le Budget de 1951», en «Statistiques et Études Financières (Ministère des Finances)». Febrero, 1951. Número 26.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

una transformación en su Derecho presupuestario tradicional que merezca la pena examinar; pero en todas ellas existe un fuerte movimiento de opinión, tanto oficial como científico, para la adopción de mejoras y correctivos en la institución del presupuesto, la contabilidad pública, la inspección presupuestaria, etcétera (1).

(1) Véase sobre Italia el artículo de A. CONFALONIERI (ya citado), A. MARCANTONIO: «L'Azienda dello Stato». Milán, 1950. M. FATTOROSI: «Développement historique du système budgétaire italien et contrôle du Ministère du Trésor», en «Annales de Finances Publiques». Número X, 1950. (Un artículo sobre el mismo tema debido a la pluma del profesor M. STAMMATI, e incluido en esta misma publicación, no está a la altura de su competencia). Para Bélgica puede verse M. MASOIN: «Des projets de réforme budgétaire en Belgique», en «Revue de Science de la Finance et de Législation financière». Octubre-noviembre-diciembre, 1946, y G. DERNOUCHAMPS: «Le régime budgétaire belge et l'expérience des dernières années», en «Le Budget dans le cadre de l'Économie nationale» (ya citado), aunque este último trabajo es de muy escaso valor.

Deseando poder decir en corto plazo cosas más gratas para el Derecho presupuestario español, el autor de estas líneas se ve obligado a confesar ahora, mal de su grado, y movido sólo por el principio de honestidad aplicado a la información científica, que quizás nuestro país es hoy el único en Europa donde los aires de renovación presupuestaria son más débiles. El presupuesto, la contabilidad pública y las demás técnicas financieras conexas apenas han sufrido variación en lo que va de siglo. Nuestra venerable Ley de Administración y Contabilidad del Estado, de 1 de julio de 1911, aun continúa vigente en determinadas partes, sin que hasta ahora haya producido frutos visibles la O. M. de 8 de marzo de 1941, que abría el trámite para su renovación. La ley de 1911 continuaba, con escasas variantes, la tradición presupuestaria moderna española, que arranca de mediados del pasado siglo con la obra financiera de BRAVO MURILLO y la primera Ley de Contabilidad de 20 de febrero de 1850. Lo que en aquel tiempo fué elogiado, hoy sólo puede seguir siéndolo usando el pretérito. Por su estructura, el presupuesto de previsión español expresa una pura concepción administrativa del plan financiero del Estado. La contabilidad ejecutiva ni se ha incorporado todavía por entero la técnica universal de la partida doble, ni posee otra finalidad que reforzar las garantías legales del pago y del ingreso públicos que, si indispensables siempre, deben acompañarse hoy de otras preocupaciones. La contabilidad judicial, anclada en normas demasiado estrechas para el volumen de la Hacienda presente, no posee la rapidez necesaria. En la última década, obligado el Estado a paliar los daños de la guerra civil y deseoso, además, de promover desde las alturas del poder el desarrollo económico de nuestra patria, acudió, por un lado, a la técnica de los presupuestos extraordinarios —no desconocida en nuestras leyes de Contabilidad históricas— y, por otro, a una política de inversiones públicas fuera de los presupuestos generales que utiliza presupuestos «anejos», y cajas especiales que los surten, política extraordinariamente amplia en los últimos tiempos. Ambos procedimientos (ya lo sabemos por lo dicho en la primera parte de

La extensión de la materia, que nos veda cualquier intento de agotarla, impide hacer referencia a las modificaciones que fuera del Derecho presupuestario, entendido en su sentido más estrecho, se han producido y están produciéndose continuamente en la política económica general de los países, transformaciones que se reflejan y coadyuvan a la evolución del Derecho presupuestario, o, cuando menos, influirán en su día sobre ella. Una referencia ocasional hemos hecho acerca de los trabajos, hoy generalizadísimos, para el establecimiento de una «contabilidad nacional», que permita un conocimiento periódico de las variaciones en las cantidades macroeconómicas (renta nacional, consumo y ahorro nacionales, consumo público y privado, inversión fija y circulante, etcétera), y hemos aludido al efecto que estos trabajos han provocado en el presupuesto de los respectivos países. Pero estas indicaciones deberían completarse con otras relativas a multitud de fenómenos también relevantes

este trabajo) constituyen derogación de muchos de los principios del Derecho presupuestario clásico, pero una valoración objetiva de sus merecimientos más les reprocharía no ser soluciones adecuadas para las nuevas necesidades, que haber destruido los mecanismos tradicionales. El presupuesto extraordinario no ha sido, durante el tiempo de su vigencia, un presupuesto de capital, ni por su técnica, ni por su ámbito (limitado sólo a una parte de la inversión pública), y el recurso de las cajas autónomas, al proliferar quizás con exceso, deja una parte importante de la Hacienda nacional falta de un superior órgano de dirección y de vigilancia, por muchas garantías que se disciernen —y desde luego se han establecido— para que el Ministerio de Hacienda no pierda sus facultades de primera autoridad financiera. Y esto sin preocuparnos de los efectos de la política de organismos autónomos en el ámbito económico nacional, que es tema fuera de nuestro cometido, pero de cuyo examen se extraerían sin duda argumentos para reforzar una crítica basada en puros cimientos presupuestarios. Debe saludarse con júbilo, por consiguiente, la política, por ahora no más que destinada a procurarse información completa sobre el funcionamiento de las cajas autónomas, que recién abierta por el Ministerio de Hacienda, puede ser, en su día, una pieza para la reorganización de estas entidades. Por la ley de 18 de diciembre de 1950 se ha establecido el presupuesto bienal fundado, según se declara, en el deseo de dar respiro en los trabajos de confección del mismo, hoy abrumadores, y quizás, también, en el de disponer de un arma defensiva y reguladora de la política de gastos. No obstante la bianualidad, las previsiones y las liquidaciones de gastos e ingresos serán anuales, lo que aminora las ventajas que pudiera tener un plan financiero de más largo plazo, nunca excesivas en una economía donde los datos varían mucho, a impulso de intrincadas razones nacionales y exteriores, en la que, por tanto, las previsiones de cierta duración están expuestas a continuas correcciones.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

para el desarrollo de la vida presupuestaria. Entre ellos hay que mencionar toda la política financiera de carácter anticíclico, montada por muchas naciones a raíz de la crisis mundial de 1929-35, que unas veces tiene repercusión inmediata en el Derecho de presupuestos y otras sólo mediata, pero que de alguna manera ha influido siempre en aquél.

En general, todos los presupuestos de los años correspondientes a la gran depresión 1929-35 fueron cíclicos, en el sentido de intentar coadyuvar desde la Hacienda con las diversas medidas de lucha contra la crisis: monetarias, comerciales, etc. Pero incluso donde, como en Norteamérica, la política del *New Deal* dió prácticamente de lado a la nivelación presupuestaria a corto plazo; las transformaciones no fueron tan grandes en ningún sitio como en dos países: Alemania y Suecia. En la primera, desde 1933 a 1936, se practicó la política de *Vorfinanzierung* o financiación anticipada, con objeto de conseguir la recuperación. Aunque la Hacienda sólo fué un mecanismo más entre otros muchos, la envergadura de la operación la afectó profundamente (1). Un caso más significativo aún es el de Suecia. El ministro WIGFORSS mantuvo dos presupuestos, los de 1933 y 1934, donde, con la ayuda de Deuda, se financiaron obras públicas que habían de provocar el aumento de la producción, la reabsorción del paro, etc. La política consiguió éxito, y en 1937 la nueva técnica presupuestaria a que hemos aludido más atrás se abrió paso.

También Bélgica, que había creado en 1926 un «Fondo de reserva», especialmente nutrido hasta 1929, y colocado en el exterior, lo utilizó durante la crisis 1929-35 para financiar obras públicas. Y en la actualidad, a partir de 1949, el presupuesto extraordinario belga acusa un fuerte aumento en sus gastos, destinados a cubrir un extenso plan de inversión pública, usado como arma contra la depresión.

(1) Siempre es bueno llamar la atención (aunque el problema no entre de lleno en los fines de este trabajo) sobre las especiales circunstancias que concurrieron en esta experiencia alemana, a fin de calmar las impacencias irresponsables de muchos planificadores actuales atiborrados de «keynesianismo» de segunda mano. Véase la equilibrada consideración que hace sobre el tema el profesor L. OLARIAGA: «El crédito industrial en la organización bancaria», en «Moneda y Crédito», número 19. Diciembre, 1946.

Otro tanto sucede en Finlandia, que estableció un «Fondo de Reserva de Coyuntura» en 1934, alimentado con una subvención anual del presupuesto ordinario y los eventuales superávits del mismo. Experiencias similares pudieran referirse de otros muchos países.

La preocupación, generalizada durante la segunda postguerra, por la política llamada de ocupación total (*Full Employment Policy*), que es una proyección a largo plazo de las medidas anticíclicas, es otra causa fundamental que opera indirectamente, por lo menos, en la transformación actual del Derecho presupuestario. El papel importante reservado a la Hacienda en las publicaciones oficiales de los diversos países que planean las formas de política mencionada exige suponer que la estructura tradicional de la contabilidad pública —tanto preventiva como ejecutiva y judicial— habrá de sufrir variaciones importantes (1).

12. Ha llegado ya el momento de intentar algunas respuestas a las interrogaciones con que se abría la segunda parte de este trabajo; es decir, las repercusiones que ha tenido en el Derecho presupuestario moderno, tal como se expuso en la primera parte de este escrito, la transformación del subsuelo económico y político en que se apoyaba.

Para ello será lo mejor repasar el conjunto de *reglas o principios* presupuestarios en que el Derecho de presupuesto moderno ha sido resumido, y ver en qué medida continúan vigentes. Siguiendo ahora el mismo orden en que fueron expuestos en la primera parte del artículo, comenzaremos por las normas de contabilidad.

El primer principio visto era el de *presupuesto bruto* (§ 5. I), 1.^a), y según acabamos de exponer (§ 11.), ha sufrido duros embates, al menos en una de las dos facetas principales que presenta. En tanto que trasunto contable del *principio de universalidad*, ha quedado su vigencia sometida a la suerte que dicha universalidad haya corrido, y más abajo volveremos sobre este aspecto al examinar dicho principio. En cuanto puro sistema contable opuesto a la contabi-

(1) La información oficial sobre este tema figura en los diferentes «libros blancos» publicados en estos últimos años por los diversos países. La literatura teórica no tiene fin. Véase como orientación: «The Economics of Full Employment» (ya citado) y UNITED NATIONS: «National and International Measures for Full Employment». 1949.

lidad neta, es ya difícilmente defendible, al menos como regla presupuestaria de carácter general. La distinción, en unos países ya establecida y en otros propugnada, entre presupuesto de *explotación* y presupuesto de *capital*, se aviene mal con el mecanismo simplista de las cuentas brutas. Pero incluso dentro de propuestas moderadas de transformación contable, tales como las vistas en la obra citada del profesor J. R. HICKS, o el *Report CRICK*, al menos ciertos sectores de la administración financiera actual exigen indeclinablemente la utilización de métodos de cómputo similares a los usados por la empresa privada. Esto sin colocarnos en la postura más extrema de M. MEY, a que nos hemos referido, pero sin olvidar que los proyectos de «presupuestos de cometidos», las necesidades de las estimaciones periódicas de la renta nacional, así como la elaboración de «presupuestos económicos», y, en general, planes extensos de inversiones públicas, solicitarán de las cuentas presupuestarias una claridad que sólo puede dar la contabilidad neta.

El segundo principio contable clásico era el de *especificación*. En la medida que esta norma es una necesidad mecánica de las cuentas, no puede nunca desaparecer, pero ya se apuntó en su lugar (§ 5. I, 2.º), que las formas concretas de especificarse las cuentas tienen que ser diferentes según el procedimiento contable que se utilice. La contabilidad bruta llevó a una titulación administrativa de los gastos e ingresos públicos, que es obligado modificar cuando se utiliza una contabilización que persigue fijar los costos y los beneficios. Unase a esto las exigencias a que nos acabamos de referir, impuestas por las estimaciones de las rentas nacionales, la determinación del coste óptimo de los servicios estatales, en una palabra, la necesidad tan sentida hoy de disponer de datos estadísticos muy completos sobre las cantidades económicas de los países, y se comprenderá que la estructura del *principio de especificación* en el futuro estará muy influida por directrices de carácter técnico-económico, que pongan de manifiesto el peso de la Hacienda en la entidad y evolución del consumo, el ahorro y la capitalización nacionales, la inversión y desinversión exteriores, etcétera. En la parte que la regla presupuestaria que examinamos está ligada a la que más tarde veremos de la *especialidad*, correrá, como la de *presupuesto bruto* en relación con la

de *universalidad*, la suerte que corra aquélla. De nuevo se volverá, por consiguiente, sobre este problema, al estudiar, a la luz de las circunstancias presentes, el *principio de especialidad*.

La realidad presupuestaria presente ha asestado en casi todas las naciones un rudo golpe al *principio de la unidad de caja* (§ 5. I), 3.^a). Aunque su dependencia con el *principio de unidad* no exige que violentado éste en nuestros días, según veremos más abajo, se rompa también con aquél, lo cierto es que la transformación en la *unidad de presupuesto* ha debilitado la rigidez en la *regla de la unidad de la caja*. El intervencionismo creciente del Estado en la vida económica a que nos hemos referido más atrás (§ 9.), ha provocado, unas veces por la naturaleza especial de las nuevas funciones, otras por el deseo de no reflejarlas en el presupuesto *único* tradicional con cuya fisonomía chocaban en muchos casos, por referirse a períodos de tiempo superiores a los impuestos por las normas clásicas del ejercicio financiero, la aparición de servicios públicos autónomos, con tesorerías especiales, y formas de gestión peculiares, separados terminantemente de la caja central de la Hacienda en algunos supuestos, ligados a ella por débiles lazos, más formales que efectivos, en otros. En muchos casos ha sido sólo la existencia de un sistema contable de la caja única, inadecuado para reflejar el movimiento patrimonial de ciertos servicios públicos, el que ha producido la aparición de tesorerías especiales para éstos. Con lo que, en buena parte, la modificación de los sistemas tradicionales de la contabilidad pública traería aparejada la posibilidad de mantener más firme el *principio de unidad de caja*, hoy tan quebrantado en la mayoría de los países.

Por último, dentro del sistema llamado *de ejercicio*, cuya aplicación ha sido muy general en el Derecho presupuestario moderno, hemos visto que funcionaba casi siempre como norma contable la llamada *de ejercicio cerrado* (§ 5. I), 4.^a). Donde este mecanismo perdura no ha sufrido grave alteración en nuestros días, salvo que la existencia de presupuestos múltiples, rompiendo la *regla de unidad* presupuestaria a que nos referiremos después, ha quebrantado también para algunas cuentas el *sistema de ejercicio*. En otros, la transformación consiste en pasar totalmente al *sistema de gestión*. Durante la época en que los comendados de la Hacienda estaban restringidos a

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

un mínimo, con vistas a la menor interferencia posible con el conjunto de la Economía nacional (§ 5. III), 1.ª), la función esencial de la contabilidad pública ha sido vigilar la regularidad de las actividades económicas de la Administración. Y para el logro de esta finalidad nada mejor que el *sistema de ejercicio* en toda su pureza. Hubo después necesidad de ir paliando la excesiva rigidez del sistema con la institución de uno o más periodos complementarios, e incluso —y ello es lo que le ha caracterizado en nuestros días— con el establecimiento del *principio de ejercicio cerrado*. Pero la moderna extensión y complejidad de las Haciendas determina que un volumen no desdeñable de resultados de ejercicio cerrado vayan a superponerse en la contabilidad que ya corresponde a otro ejercicio, porque el período complementario —donde existe— no es capaz de liquidar por completo las cuentas pendientes. Con ello la inspección de la regularidad administrativa resulta ahora mucho más débil que lo fuese en tiempos pasados, y el principal mérito del sistema de ejercicio queda en entredicho. Mas esto es sólo una parte del problema; la otra consiste en que aquel crecimiento presente de la actividad financiera y su entrelazamiento con el resto de la Economía nacional exigen, para poder gobernar sobre bases realistas toda la política económica, conocer en cada momento y con cierto detalle la situación financiera. Gana así la contabilidad pública una tarea más a que servir, y se descubre que el continuo acaballamiento de cuentas de diversos ejercicios dificulta mucho el cumplimiento de la nueva misión. Esto prepara el camino de la adopción del *sistema de gestión*, bien que completado en sus puras cuentas de caja —que constituyen su esencia— con otras expresivas de la contracción de obligaciones y el vencimiento de créditos, para poder en cualquier instante representarse la situación real de la Hacienda.

La política anticíclica, basada en amplios planes de obras públicas, y, en general, todas las actividades financieras de largo plazo, hoy tan comunes, obligando a la confección de presupuestos extraordinarios, anejos, cajas o tesorerías especiales, etc., cuyo período de gestión supera el del ejercicio financiero común, exigen, como en el caso de las *lois de programme* francesas (§ 11.), la sustitución del *sistema de ejercicio* por el *sistema de gestión*.

Podemos pasar ahora a la revisión de los principios presupuestarios de índole constitucional.

El primero que encontramos es el *principio de la competencia* (5. II), 1.^a). Ya vimos que este cimiento fundamental del Derecho presupuestario moderno procede de la liquidación política del *ancien régime* y el triunfo del Estado democrático. Su persistencia se halla unida a la de aquella institución política. Un conjunto significativo de países ha dado hoy de lado las esencias democráticas, otros las ponen como bandera de sus intereses, y pocos son las que las conservan fielmente (§ 10.). La *competencia* presupuestaria pasa de derecho, en los primeros, a manos del ejecutivo, y también a éste, aunque sólo sea de hecho, en la mayoría de los segundos. Siempre habrá, claro es, un *principio de competencia*, pero el titular del mismo no es hoy el que lo fué en el Derecho de presupuestos de la época moderna. Esto cambia sustancialmente toda la vida presupuestaria de nuestros días allí donde el cambio de titularidad es evidente, y provoca, donde no se ha producido, una de las colisiones esenciales en la armonía interna de los diversos componentes del Derecho de presupuestos, a la que ya hemos hecho una referencia (§ 9.), pero que conviene recordar de nuevo aquí por ser su lugar adecuado. Ya se ha dicho (§ 6.) que un principio esencial del Derecho presupuestario moderno ha sido el de constituir un conjunto de garantías contra el absolutismo de las facultades del gobernante; y este principio presupuestario *de la competencia* que ahora examinamos, como el resto de los de carácter político que veremos en seguida (temporalidad, universalidad, etc.), expresan, o al menos nacieron, bajo el signo de coartar la esfera discrecional del poder administrativo, mediante una intervención lo más extensa y constante posible del poder legislativo en la vida presupuestaria. Pero cambiados los fundamentos económicos del presupuesto, y proponiéndole metas diversas que las tradicionales las nuevas realidades y teorías financieras vistas (§§ 8. y 9.), resulta que, en la mayoría de los casos, la persecución de estos nuevos fines se aviene mal —por exigir rapidez y variabilidad continua de criterio— con la lentitud decisoria del Poder legislativo, y su sentido de contención frente al ejecutivo, que le obliga a no dar autorizaciones a éste, ni por largos plazos, ni para gestión demasiado

imprecisa y amplia. Nace de esta manera una colisión en las democracias —que vemos manifestarse también en otros campos que el financiero— entre su capacidad para comprender lo que les conviene y su posibilidad para ponerlo en ejecución sin atropellar el aparato formal de las garantías políticas (1).

Este es un grave problema actual del Derecho de presupuestos allí, según decimos, donde no ha cambiado la titularidad del *principio de competencia*, y se extiende a través de éste al resto de los principios presupuestarios de índole política; por lo que, sin repetir estos argumentos, han de tenerse presentes en todo lo que resta por decir al recapitular las transformaciones de los mismos en la hora que vivimos. Ha surgido en este punto una oposición de características muy similares a la que en su día apareció en el Derecho penal —con cuya evolución y naturaleza tantos paralelismos mantiene el Derecho financiero. Para ser mayor la semejanza, se han dividido los economistas, como a los penalistas les sucedió. Al popularizarse entre estos últimos las nuevas ideas de la escuela positiva penal, pocos fueron los que no admitieron, hasta cierto punto al menos, las doctrinas renovadoras; pero mientras algunos no percibieron —o no les importaba en virtud de sus convicciones políticas— la brecha que el positivismo abría en los principios del *nullum crimen, nulla poena sine lege*, que armonizaban el derecho sancionador con las garantías individuales cuyo mantenimiento constituía la razón de ser del sistema político de la comunidad, otros, cuya adscripción científica al nuevo ideario nada tenía que ver con su pensamiento político liberal, acabaron descubriendo un insoslayable conflicto entre su actitud como hombres de ciencia y como ciudadanos. También ahora, en el campo de los economistas, hombres que comulgan, al menos en lo esencial, con las doctrinas del

(1) Por eso no tiene explicación —salvo quizás que el humorismo soviético posee vetas inaccesibles para el Occidente— que en Rusia, donde la vida política no pone ningún obstáculo a la aplicación de las más audaces transformaciones presupuestarias, se defiendan por consigna oficial los principios de «competencia, temporalidad, universalidad, etc.», en su más puro sentido histórico, poniendo así una limitación a las exigencias que pueda tener la evolución del presupuesto, limitación que ni será mantenida cuando se necesite pasarla por alto, ni al hacerlo se comprometerá en lo más mínimo la ortodoxia política. Cfr.: S. GACHKEL, Op. cit.

día, se separan de ellas en cuanto su defensa supone prescindir de reglas de conducta política que entienden inderogables.

Se patentiza aquí un ejemplo más (en la medida que el problema se examine desde un punto de vista elevado) de la colisión contemporánea entre la ciencia y la creencia, nueva versión actual de una pugna muy antigua y muy general, en la que ahora, tanto por unos como por otros, ha sido elevada la política al rango de una fe, transformando así ideas instrumentales al servicio de la comunidad humana en ideologías que esclavizan a la misma con cadenas sólo diferentes en la forma de sus eslabones. Pero en este aspecto, la cuestión sale de nuestra esfera de trabajo, de nuestras posibilidades e incluso de nuestras preferencias.

Al segundo principio político del presupuesto le hemos llamado *de la temporalidad* (§ 5. II), 2.^a). En cuanto expresa el recelo político de consentir una gestión indefinida al ejecutivo, y entra en conflicto con nuevas ideas económicas, no vamos, según acabamos de decir, a hacer nuevo hincapié aquí, puesto que lo dicho para el *principio de la competencia* ha de tenerse por repetido en todos los restantes de análoga naturaleza. La realidad financiera de algunos países y el pensamiento teórico moderno (§§ 8. y 9.) se oponen muchas veces al *principio de temporalidad* en su forma tradicional de presupuestos anuales. Aparecen aquí, para corroborar la primera parte del aserto, los presupuestos cíclicos a que hemos hecho mención, la técnica de los presupuestos plurianuales, etcétera (§ 11.). Para la teoría económica, el problema de la duración del presupuesto se conecta al general de la duración de los planes económicos, y depende, por consiguiente, de las reglas que en esta materia se conocen. La mayor o menor duración de un plan económico está en función del volumen de las cantidades invariables del mismo, y del de las variables y la posibilidad de prever su variación. Como siempre, es el dato cuya variabilidad sea menos previsible, y para el que se espere una permanencia menor, el que limita la duración máxima del plan (1). No existen, por con-

(1) Para mayor información sobre las normas de duración económica del plan presupuestario puede verse J. M. NAHARRO: «Lecciones de Hacienda Pública» (Teoría del Presupuesto), 3.^o ed. 1952.

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

siguiente, uno o diversos períodos que sean más significativos y aconsejables para la vida presupuestaria cuando ésta se analiza desde el ángulo económico. La norma ha de ser precisamente la contraria a toda sujeción a un patrón invariable, a un período cualquiera, sea de un año, sea menor, sea mayor. La multiplicidad de funciones de la Hacienda hace pensar, racionalmente, que unas podrán presupuestarse con cierta garantía de seguridad sólo a corto plazo, y otras a largo plazo. En teoría, cada actividad económica concreta tiene su dimensión temporal óptima peculiar en cada circunstancia. Concebido el *principio de temporalidad presupuestaria* de esta forma tan laxa, conduce, como veremos en seguida, a concebir también de manera diferente el *principio de unidad*.

Vamos ahora con el *principio de universalidad* presupuestaria (§ 5. II), 3.ª). Es éste uno de los que han sufrido mayor transformación. Procede ésta de la aparición de funciones públicas y sus cuentas que no tienen reflejo inmediato en el presupuesto tradicional (presupuestos anejos, fondos autónomos, etc.). Se crean de esta forma, alrededor de la institución presupuestaria, otras, podríamos decir, de segundo rango, para las que la inspección y vigilancia de los órganos legislativos —que vimos era la finalidad esencial de la universalidad—, si no desaparece, se debilita mucho. Diríamos que la regla ha sido dividida entre unas actividades que continúan sometidas a la acción del legislativo, y otras, que, con mayor o menor fundamento legal, se ha atribuido el ejecutivo. La consecuencia contable de esta partición es que la *regla de presupuesto bruto* tiende a subsistir en cuanto a unas cuentas, y a desaparecer, siendo sustituida por otros métodos, en las restantes.

Algo muy parecido acontece con el *principio de unidad* presupuestaria (§ 5. II), 4.ª), en cuanto se ha visto afectado, como el de *universalidad*, por las modificaciones en la institución del presupuesto a que acabamos de hacer referencia. Pero quizás, según se advirtió al exponer esta regla presupuestaria en la primera parte, superado un cierto momento de la evolución histórica, el mismo crecimiento y diferente naturaleza de las cuentas públicas no permitía mantener el primitivismo de un documento *único* presupuestario, y la separación de un presupuesto de *explotación* de otro de *capital* no debe considerarse

una derogación de la norma de *unidad*, más encaminada a prevenir el presupuesto extraordinario de viejo cuño con su uso de Deuda pública. Aparte, por consiguiente, de las violaciones, a nuestro juicio puramente formales y poco importantes del *principio de unidad*, que pueda constatar quien se aferre a la significación gramatical del término, existen o se preparan otras que son más fundamentales, por referirse al fondo de la cuestión. Consisten éstas en que la aplicación de los principios racionales para la confección de los planes presupuestarios determina, según hemos visto más atrás al reexaminar el *principio de temporalidad*, no ya que el presupuesto no sea *único* en el sentido de ser un *solo* documento, sino en el más grave de que los diversos documentos en que se subdivide se refieren a lapsos de tiempo diferentes, porque así lo exigen las características económicas de las diversas funciones públicas. El *principio de unidad* no puede ahora mantenerse, y debe ceder paso al de *variedad* presupuestaria.

El *principio de especialidad* ha sido, según vimos (§ 5. II), 5.^a), el cinturón de hierro aplicado al presupuesto, para que el *principio de competencia* no fuese desvirtuado. Tanto como éste ha sufrido un cambio de sujeto, pasando del legislativo al ejecutivo, tanto como la primitiva rigidez de la *especialidad* ha quedado desvirtuada por la mayor discreción de los actos de gobierno. Y, según se advirtió, esta modificación de la especialidad tiene un reflejo contable en variaciones del *principio de especificación*. También éste tiene que hacerse más laxo, permitiendo mayor comunicación entre las partidas del presupuesto, a medida que éstas no significan ya límites inderogables e independientes para cada concepto de gasto e ingreso. Aparte este cambio en la *regla de especialidad*, cuyo color político es evidente, existen otros de procedencia económica. La técnica de los presupuestos anticíclicos, los largos planes de inversión estatal, y, en suma, la mayoría de las actividades financieras requeridas para cumplir las políticas actuales de ocupación total de los recursos económicos (§§ 9. y 11.), se hallan en pugna con la *norma de especialidad del presupuesto*. Exige la maniobra de estos instrumentos, para conseguir los fines propuestos, un amplio margen de corrección en las medidas previstas, en cuanto cambian las circunstancias econó-

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

micas de la comunidad. De acuerdo con el *principio de especialidad*, diríamos, poniendo un ejemplo aclarativo, el médico receta para un largo período un plan de medicación determinado, que durante tal lapso de tiempo no puede alterarse sin graves dificultades y dilaciones (suplementos de crédito, créditos extraordinarios, etc.); ahora bien, se trata de que la situación del paciente cambia con rapidez, y, con ello, deben también alterarse las dosis de las drogas prescritas cuando no sustituirse las antiguas por otras nuevas. Como el médico (Parlamento) no puede vigilar de forma constante al enfermo, volviendo sobre su primer diagnóstico y terapéutica (pues ello significaría que el legislativo pasara a ser un órgano casi de ejecución del presupuesto), no hay otra solución que considerar la primera prescripción (especialidad) como una línea general de conducta que debe seguirse mientras no convenga variarla, y encargar al practicante (el ejecutivo) que aplica el plan, no sólo su cumplimiento, sino también su eventual reforma.

Podemos decir, para terminar con esta parte de los principios políticos de la institución presupuestaria, que tampoco el *principio de publicidad* (§ 5. II), 7.^a) permanece incólume ante las modificaciones de la realidad y la teoría económica y política presentes. Porque si bien pudieran señalarse ejemplos de estricto cumplimiento de esta regla, no sería difícil señalar otros en que, para encubrir actos de gobierno más o menos desafortunados, el requisito de publicidad ha sido también olvidado. Conviene recordar que la publicidad presupuestaria no afecta sólo al presupuesto *preventivo*, y, por consiguiente, que se violenta cuando los retrasos considerables y las faltas de información sobre ellos mantienen en secreto la vida del presupuesto *consuntivo*, que es el espejo en que se reflejan la eficiencia y la pureza de la gestión financiera gubernamental. Pero, al menos en principio, en relación con esta norma presupuestaria, las nuevas doctrinas no sólo no piden su derogación, sino que, por el contrario, dada la variedad y la variabilidad de la vida presupuestaria actuales, se refuerza todavía más que en los tiempos pasados la necesidad de información pública, constante y extensa, sobre los múltiples acontecimientos de la actividad financiera del Estado.

Pasemos ahora a los principios presupuestarios de carácter económico.

El primero de ellos es la de la *gestión mínima* (§ 5. III), 1.^a). Ya hemos visto que, tanto el progresivo incremento de las funciones públicas que pudieran llamarse ordinarias o normales, cuanto la continua aparición de nuevos cometidos politicoeconómicos que utilizan a la Hacienda como instrumento destacado (§ 9.), han hecho tabla rasa del *principio de gestión mínima* presupuestaria. Pero desde el punto de vista teórico, tampoco puede ya mantenerse dicha norma como inderogable regla de conducta financiera. Se ha explicado antes (§ 8.) que *en algunos casos*, conviene que la Hacienda, extendiendo su actuación, venga a cooperar al resurgir de las actividades económicas privadas cuando éstas sufren estados de depresión. Una gestión mínima financiera es un contrasentido en dichas situaciones. No lo es, por supuesto, en los casos contrarios, cuando un presupuesto exagerado puede aumentar la tensión a que se halla ya sometida la Economía nacional. El principio que discutimos ha dejado, por tanto, de tener validez permanente, para poseerla de manera ocasional.

También el segundo principio económico del presupuesto moderno debe entenderse de manera distinta a como se entendía. La nivelación a largo plazo ha sustituido, tanto en algunas políticas presupuestarias (§ 11.), cuanto en el ámbito de la teoría (§ 8.), al *principio de nivelación* (§ 5. III) 2.^a) a corto plazo exigido por la doctrina clásica. La aparición de los presupuestos de *explotación* y de *capital*, así como los planes de inversión plurianuales están socavando, junto con los argumentos de los economistas, el punto de vista que se juzgó hasta hoy ortodoxo en materia de equilibrio presupuestario.

Después del largo resumen hecho sobre las transformaciones sufridas en las reglas que constituían el esqueleto del Derecho presupuestario moderno, no parece exagerado concluir que la citada rama jurídica se halla hoy atravesando una grave crisis. La superación de la misma nos dará, sin duda, un nuevo Derecho de presupuestos, cuya fisonomía es aun prematuro predecir, pero que, por todo lo visto, guardará poca semejanza con la tradicional. El proceso de evolución está abierto todavía, y quizá devore mucho de lo que hoy parece indudable, alumbra nuevos datos todavía no previsibles y

EVOLUCIÓN Y PROBLEMAS DEL DERECHO PRESUPUESTARIO

quizá recupere algo de lo que parece ya caducado. En cualquier supuesto, nuestra misión termina aquí, puesto que deseábamos presentar el cuadro del desarrollo de los problemas presupuestarios, pero no profetizar sobre su futuro, ni adelantar éste con soluciones más o menos fundamentadas. Hecho el diagnóstico, quede el pronóstico para otro momento.

POLEMICA ESPAÑOLA
SOBRE
EL «ENSAYO» DE DONOSO CORTES
POR
DIEGO 'SEVILLA ANDRES

I

La vida y la obra de Donoso Cortés tienen una trayectoria pareja a la de otro gran filósofo-político, Tomás Hobbes, «genio enciclopédico y profundo, como el español le llamase, abarcó casi todo el dominio de las ciencias...; y separado de Dios y de la humanidad prosiguió solitario su carrera» (1, 226) (1). Ambos vinieron al mundo en un estado de guerra en que parecía que iba a ser aniquilada la propia nación (2); ambos conocieron los halagos y confianza de los grandes de la tierra, y si el español no estuvo destinado a mentor de un joven Rey, fué consejero de una Reina en el destierro. En fin, sus últimos años se hallaron nimbados de dolor tremendo, y aunque las obras del español no fueron quemadas por mano del verdugo, hasta hace poco tiempo el Marqués de Valdegamas no ha *encajado* en la derecha española, tan facilona para acoger amorosamente cualquier prestigio menos profundo y sincero que Donoso, pero al fin y al cabo incapaz de turbar las tranquilas digestiones de quienes prefieren sestear a permanecer en vela pensando en el porvenir. Donoso fué siempre un agorero molesto.

(1) Las citas de Donoso Cortés, salvo advertencia en contrario, corresponden a la edición de la Biblioteca de Autores Cristianos, Madrid, 1946. Dos tomos.

(2) Para Hobbes, vide Toennies (F.) Vida y doctrina de Tomás Hobbes. Madrid, 1932. Pág. 27. Para las circunstancias que rodearon el nacimiento de Donoso, vide Noticia biográfica de Gavino Tejado en la edición de las O. C. de Ortí y Lara, Madrid, 1909. Tomo I. Págs. XIX y XX. En 1854 en la imprenta de Tejado, en Madrid, se publicó la noticia biográfica en un folleto de 156 páginas, y XIII de prólogo.

Pero hay una diferencia esencial entre una y otra muerte, que no reside tan sólo en la longitud de años de uno y otro, sino en algo más profundo y bastante inadvertido. Donoso muere en la brecha, caído con el arma al brazo, herido de muerte por quienes supieron aprovechar la situación personal del combatiente para lanzarse a un ataque que no podía tener respuesta.

El «Ensayo» vió la luz, como es sabido, en una colección dirigida por Luis Veuillot, en París, en 1851, y en Madrid el mismo año en la Editorial Rivadeneira. A seguida, se inicia una polémica violenta en torno a él, que se caracteriza por el despiadado ataque contra el autor más que contra la obra, y a los dos años de todo esto, en 3 de mayo de 1853, una enfermedad del corazón le lleva al sepulcro en el breve espacio de tres semanas (3). Estos son los datos externos del proceso. El entrañable amigo Gabino Tejado, en su «Noticia bibliográfica», nos participa algo de la etiología de esta muerte verdaderamente romántica. «La actividad de su vida —dice— había sido devoradora: atleta vigoroso, había luchado consigo mismo mucho más que con el mundo; centuplicada su fuerza con el ejercicio, amaestrada con la experiencia, estimulada por la esperanza del triunfo, había, en fin, logrado la mayor victoria. Pero no impunemente se sostiene ese largo y fatigoso combate: o el vigor decrece paulatinamente con el reposo, si la naturaleza es flaca, o si la naturaleza es fuerte, como la de Donoso, estalla súbitamente y se extingue como herida por el rayo» (4).

Esta referencia no desvela lo hondo de la tragedia. Aquella polémica fué horrorosa e inhumana. El abate Gaduel recurrió a todas las armas, sin mirar el origen de ellas, para presentar a nuestro hombre «a los ojos de Europa como envenenador de las almas y propagador de enormes errores, mil veces condenados por la Iglesia» (II, 568) (5). Esta abominable conducta, así calificada por la

(3) Se deduce la breve enfermedad de la interesante carta del Conde de Bois-le-Comte, que inserta Schramm (E.) Donoso Cortés, su vida y su pensamiento. Madrid, 1936. Pág. 189.

(4) Loc. cit. Pág. CIV.

(5) La conducta de Gaduel queda patente con la lectura del Art. del periódico italiano «L'Armonía», y el de la «Civiltà Católica», que se insertan en el tomo I de la edición de Ortí y Lara, página 384 y siguientes.

POLEMICA ESPAÑOLA SOBRE EL "ENSAYO" DE DONOSO CORTES

víctima, no fué patrimonio de los enemigos franceses, sino denominador común de aquéllos, y los españoles.

Para valorar la importancia de la polémica y comprender el encono que en ella se puso, recordemos que se produce en el vórtice de la discusión sobre la licitud del liberalismo católico, y poco después de las decisiones de Pío IX (6), y así quedará patente el porqué de tan violenta reacción frente a una obra inspirada en el más profundo antiliberalismo.

Se puso tanto encono en el ataque y fué tan personal todo lo que se dijo, pretendiendo, como el «Heraldo de Madrid», establecer un parangón entre las tesis mantenidas y la conducta de Donoso Cortés (II, 588), que corrió por toda España, a raíz de su muerte, el rumor de que había sido producida por esta polémica: «Parece —decía «El Faro Nacional»— que las cuestiones promovidas con motivo de su última obra han sido para él causa de un hondo pesar, que le ha llevado al sepulcro.» (7)

No fué el anterior párrafo hijo de timoratos admiradores del orador extremeño, sino expresión de un sentir tan corriente que obligó a Frexas, uno de los contradictores que vamos a estudiar, a publicar una nota, petulante en grado sumo, en los principales periódicos exculpándose de su participación en tan triste suceso (8). No contento con esto, el autor remata su obra con un apartado de título significativo, «A la calumnia», escribiendo sobre la cuestión. «Yo —dice— sé que hasta ahora la calumnia no es pública, pero me basta el susurro»; y el susurro al que se refiere es el que establece relación de causa a efecto, entre la remisión por el Consulado de Francia en 31 de marzo de 1853 de su obra a Donoso, y la secreta y misteriosa muerte, como la califica el Conde de Montalenbert.

No deja de sentir Frexas cierta complacencia en este su papel, verdaderamente excepcional, aunque poco halagüeño; por eso las excusas por una obra «un tanto cáustica, de buena fe», que aterra-

(6) Para la polémica vide el art. *Liberalisme catholique* en el *Dicc. de Theologie de Vacant*.

(7) Número 191, de 8-5-1853. Página 528

(8) La obra se citará con más extensión oportunamente. La nota a que se refiere el texto figura en el tomo III, página 1.113.

ron un alma sencilla y candorosa, son más bien lamentos engañosos que arrepentimiento sincero (III, 119-120). Déjese de lado lo que haya de vanidosa presunción en el autor catalán, y aun así se observará que la obra rezuma hiel y vinagre por todos sus poros. No hay caridad alguna en los juicios, sino al contrario, acrimonia y odio. Empareja a Balmes y a Donoso, católicos sinceros según él, a los que, «si no consta todavía que hayan sido Santos... eran católicos honrados y es muy probable que hubieran sido Cardenales» (III, 1.116). Todo el centro de su crítica estriba en la postura que ambos adoptaron ante las reformas de Pío IX, y enfrenta a uno y a otro imputándoles censuras desordenadas que mutuamente se dirigen. «Donoso empezó siendo liberal y acabó siendo monárquico-teocrático, y Balmes, por el contrario, empezó siendo absolutista y murió deseando la Monarquía constitucional hasta en la Corte del Vaticano. El «Ensayo» de Donoso y el «Pío IX» de Balmes son la peripecia más singular de las ideas y sistemas variables de los hombres y de lo inipio de esos cultos del error y de la mentira. «¿Qué otra cosa somos casi siempre —decía en este sentido, con mucha razón, nuestro ingenioso publicista—, qué otra cosa somos sino un monstruoso conjunto de monstruosas contradicciones?» Nadie mejor que él lo experimentaba; él, que había, al parecer, nacido bajo esa tremenda constelación de la contradicción y del absurdo. No parece sino que este era su estado normal. La serpiente andaba siempre entre flores. Hasta en sus últimas cartas confidenciales aparece la fragilidad humana del error y la contradicción, producto, en la apariencia a lo menos, de esa pasión seductora del mal disimulado amor propio que a todos nos domina; no queriendo, ni aun después de su conversión (en junio de 1849), abdicarse de la obra de prioridad en el arte de pensar y bien decir, por cuyo motivo protesta por tres veces en breves líneas sobre aquella prioridad» (III, 1.131).

Pero lo interesante a destacar es que el hombre Donoso Cortés no podía contestar a la polémica. De un lado, la propia convicción de que toda polémica es estéril, y mucho más aquella que ha de tenerse o con periodistas metidos a sacerdotes, o con «obispos o presbíteros que se meten a periodistas, como, por desgracia, hay muchos en nuestro tiempo» (II, 565). Esta advertencia al abate Gaduel

indica el riesgo del Embajador de Isabel II en la Corte Imperial de París, tanto por el silencio como por la contestación: «si calla, pierde su reputación, y si discute, las gentes se burlarán de él» (II, 566). Ante esta terrible dificultad, Donoso acude, en primer término, al Santo Padre para que le consuele; al Cardenal Fornari para advertirle sobre el sesgo peligroso que adopta la lucha, y, sobre todo, a los consueios elevadísimos de la Religión, allí donde no hay pena que no se mitigue, ni cruz que no parezca palma de triunfo. Así es la historia de sus últimos años.

II

Antes de examinar los dos impugnadores más importantes del «Ensayo» en España, Nicomedes Martín Mateos y José Frexas, precisa detenerse, siquiera sea brevemente, en fijar el valor que la obra tiene en la biografía del autor, y su significación en el ámbito de la cultura europea.

En orden al primer extremo, hemos de reflexionar sobre el período 1848-1851, o sea la época que culmina con el «Ensayo», juzgado ordinariamente como de profundo viraje en la vida de Donoso. Baste recordar, a tal propósito, el cuidado que Orti y Lara pone en colocar aquella obra en el primer tomo de su edición y plagarla de notas aclaratorias, sin duda para evitar descarríos en los lectores o juicios nefastos sobre el autor. Que tal conducta ha sido cuidadosamente meditada, lo prueba su juicio sobre la etapa anterior del Marqués de Valdegamas.

En aquellos años, nos dice, pagó tributo a los principios que había de combatir; su fe «estaba como muerta allá en el fondo de su alma»; entre ambas épocas hay una «distancia mayor que la que media entre el cielo y la tierra» (9).

No vamos a entrar en el tema, por ser tarea prolija y distanciada de la que ahora nos proponemos. Sin embargo, conviene sentar que la conversión de Donoso habrá de referirse a una fecha muy temprana, concretamente a la etapa que va entre los treinta y los treinta y cinco años de su vida. Una carta del Conde de Bois-le-Comte, es-

(9) Prólogo de su edición. Página V, VI y XIV.

crita al día siguiente de su muerte, habla de su conversión, cuando llegó a París con la Reina María Cristina; es decir, en el año 1840 (10). Por ello ni se puede hablar, pese a su temprana actividad, de un trabajo decidido a favor de las doctrinas heterodoxas, ni tampoco de un cambio brusco ante la revolución de 1848. Aquí, como siempre que se habla del siglo XIX, es necesario acudir a la mesurada opinión de Menéndez Pelayo cuando recuerda su amor a la rectitud, y la rapidez de su conversión (11).

En orden a la cultura europea, la significación de la obra es extraordinaria, se mire desde el punto de vista católico o de otro cualesquiera. En el primer caso representa un auténtico viraje doctrinal, y en el segundo, la denuncia clara del fondo teológico del socialismo y del liberalismo.

En 1851, ocioso es decirlo, el Catolicismo está a la defensiva. Naturalmente que la Santa Sede y la Jerarquía no cesan de exhortar indicando el buen camino. Pero al fecundo pontificado de Pío IX le falta lo que el cielo concedió a su sucesor: una corte de seglares que, con la libertad de movimientos que su condición permite, bajase a la palestra a luchar denodadamente en favor de la Fe. A éstos les está permitido descender a los temas concretos y apuntar las soluciones que se circunscriban a una nación, o grupo de ellas. Era necesario que, no sólo desde la Cátedra de Pedro, sino desde el libro y la tribuna, se demostrase que en la Teología de la Iglesia hay elementos sobrados para construir una doctrina social, porque las obras de sus máximos exponentes, tienen una vena profunda y eterna junto a la transitoria y ambiental de la época en que escribieron, y que es necesario separar aquella para encontrar la otra (12).

Donoso, por vez primera, utiliza católicamente los métodos culturales que el siglo ofrece, se aprovecha de la cultura profana, sin desdén y con respeto. Para Donoso, el historicismo de Vico está presente, el método hegeliano y la disección de la sociedad que ofrece la Sociología en su ordo.

(10) Loc. cit. Nota 3.

(11) «Historia de los heterodoxos españoles». Madrid, 1948. VI, 407.

(12) Esta interesante distinción la ha hecho Haessle (J.). «El trabajo y la moral». Buenos Aires, 1944.

Por ello Donoso innovó el lenguaje, o la manera de expresarse, al tratar cuestiones que fueron objeto de prolija y cuidadosa discusión siglos atrás. Gaduel ya acusa esta manera original, que califica de ligera, y emparenta con Pascal y Voltaire, de tratar los temas de la religión (13), y en verdad que no nos hallamos ante un teólogo que inserta silogismos y desmenuza cuestiones, sino ante un auténtico sociólogo que quiere señalar, cómo se puede resolver el problema de su siglo sin dejar en el olvido, ni teórica ni prácticamente, los dogmas del Cristianismo. El «Ensayo» será siempre eso, una crítica profunda de la doctrina más corrosiva de su época, y, sobre todo, una obra maestra de Filosofía social.

Al lado de este valor, preciso es recordar que, con fortuna muy feliz, ambienta toda su obra en lo que serán con el tiempo las corrientes más vitales de la Sociología.

Sin entrar en el examen detenido de esta afirmación, recordemos que, como Comte y más tarde Dilthey, está convencido de que para conocer una ciencia es preciso estudiar su desarrollo a través de la Historia (14). Es decir, que es historicista y además utiliza el procedimiento y la técnica de Hegel, que será en el porvenir la medula de toda cuestión política y sociológica. Esta influencia hegeliana, no solamente se nota en el juego de contrastes que por todas partes hace y en el empleo de los términos tesis, antítesis y síntesis, como método de exponer y desarrollar la verdad, sino en la reducción del proceso social a la unidad, que se explica y desenvuelve por las verdades teológicas.

La Teología, para Donoso, es un elemento auxiliar. No se propuso ser teólogo, sino, por el contrario, filósofo-social de manera exclusiva y completa, pero filósofo-social partiendo de las verdades del Catolicismo, que para él, como para todo buen creyente, no permanecen separadas del proceso político y social, sino al contrario, en

(13) La acusación viene en la carta dirigida a Donoso en 3-2-1853, que inserta Ortí y Lara (I, Pág. 364), haciéndose eco de la misma el artículo de la «Civiltá Católica», a que se ha hecho referencia (Idem, Pág. 400).

(14) Carta de agosto de 1829. I, 13. En cuanto a Augusto Comte, vide Lección 52 del Cours de Philosophie Positive, y respecto a Dilthey, Psicología y Teoría del conocimiento. México, 1945. Página 456.

POLÉMICA ESPAÑOLA SOBRE EL "ENSAYO" DE DONOSO CORTES

íntima trabazón con el mismo, de tal suerte que, partiendo de la verdad teológica, se puede llegar a explicar la postura que adoptan las escuelas políticas y sociales. Sus conocidas afirmaciones sobre el Comunismo, y en general sus acusaciones de tipo teológico contra el Parlamentarismo, y las demás doctrinas que considera nefastas en el orden político, no buscan otra cosa sino que la Teología se halla vigente en cualquier orden, o postura trascendente. Como afirmaba uno de sus impugnadores, Martín Mateos, «La *metafísica* dirige la corriente de la Historia, sin mezclarse, aparentemente, en ella» (15).

Su postura desemboca en una filosofía netamente católica: el solidarismo. El «Ensayo» es la primera obra que aplica el dogma de la Comunión de los Santos a la doctrina social, y de ahí su extraordinaria importancia y repercusión.

(15) «Genealogía del Socialismo», en Revista de España. Tomo 90. Página 497.

III

El primero de los autores que hemos de examinar, como contradictores del «Ensayo», es Nicomedes Martín Mateos. Natural de Béjar, juez, catedrático y director de la Escuela Industrial de aquella ciudad, nació en 15 de septiembre de 1806 y murió en la misma en 7 de enero de 1890. Su larga vida es fecunda en publicaciones, y también en contradicciones, y no es la menos importante de sus obras la que ahora nos ocupa, titulada «Veintiséis cartas al señor Marqués de Valdegamas, en contestación a los veintiséis capítulos de su «Ensayo» sobre el catolicismo, el liberalismo y el socialismo», que vio la luz en Valladolid en 1851 (16). Filósofo espiritualista y cartesiano, le llama Menéndez Pelayo (17), mencionándolo de pasada; progresista y fiel expositor de las concepciones liberales, le denomina Schramm (18). Y en verdad que, como el último autor dice, este pequeño folleto es muy interesante para conocer la política liberal de nuestro siglo XIX.

No parte Martín Mateos de concepciones muy opuestas a las de Donoso. En obra posterior reconoce que la genealogía del socialismo está en una sociedad que «no cree en Dios, ni en el alma, ni en la libertad, ni en la sanción moral», y que para restaurar socialmente al mundo y elevar la política es preciso retornar al Cristianismo (19).

(16) Los datos biográficos proceden de Ossorio (M.). Ensayo de un catálogo de periodistas españoles del siglo XIX. Madrid, 1903. Página 256. La obra se citará por páginas.

(17) Loc. cit. Nota 11. Página 411.

(18) Loc. cit. Página 266 y 267.

(19) «Genealogía del Socialismo», en «Revista de España», tomo 90, página 503. Tomo 102. Página 83.

POLEMICA ESPAÑOLA SOBRE EL "ENSAYO" DE DONOSO CORTÉS

Hemos dicho que Martín Mateos no parte de afirmaciones distintas a las de Donoso Cortés, y ello es así. En la carta diecisiete de su obra, se siente atraído por el genio de su contradictor y le llama a las filas liberales, y más tarde, esperando la contestación a sus cartas, forma escogida por ser la más acorde con la caridad (pág. III) vuelve a suplicarle retorne al liberalismo, donde servirán de mucho las cualidades que Donoso posee.

Donoso es para él un retrógrado irreflexivo (pág. IV), un teócrata que contribuye con su obra a la ruina de España (pág. V), mientras que el verdadero liberalismo es el teólogo del siglo XIX, hijo verdadero del Catolicismo, al que Donoso Cortés no ha comprendido (página X). Fácilmente se adivina que Martín Mateos pretende trasladar al terreno histórico, lo que Donoso plantea en el teórico. «No es cierto —dice— que toda cuestión política lleve envuelta una teológica, sino que así ha sucedido históricamente, violando el pensamiento evangélico, que deja la política al gobierno de los hombres y permite la variedad de las formas de gobierno, lo que no sucedería si hubiera subordinación entre la Teología y la política» (págs. 9-16). De esta postura preliminar vuelve para exaltar a la razón «que no estuvo degradada, como lo prueban Sócrates, Platón y otros autores (páginas 42-46), confiando en que «las verdades de buen sentido son indiscutibles e indiscutidas, lo que prueba que no hay repugnancia entre la razón y la verdad» (pág. 80).

Es un liberal convencido y propugna la discusión, que lleva directamente a la luz, y es la mejor manera de evitar los excesos revolucionarios por la libertad de imprenta, «que mata a todos los locos y desvanece todas las locuras» (pág. 96). Esta su confianza razonadora, que le lleva a clamar contra la intolerante Edad Media (página 26), le impulsa a dejar de lado los capítulos V al VII del libro segundo del «Ensayo», verdadero núcleo central del mismo, porque no puede seguir a Donoso por aquellas alturas mientras sueñan en su oído aquellas palabras de San Pablo, «non altum sapere» (pág. 104).

Sin embargo, apunta, necesariamente, en toda su obra, las tremendas angustias de quien pretende hermanar la libertad de exposición, con la existencia de verdades incommovibles. Cree en el libre

albedrío y en la razón humana, «hecha a imagen y semejanza de la razón divina» (pág. 108), pero teme los excesos del libre albedrío, y por ello dice que «la opinión no es soberana cuando no es justa» (página 112).

Pero no penetra más en lo hondo de la cuestión. Este buen liberal, que quiere conciliar el agua con el fuego, proclama como evangelio las verdades del «Espíritu de las leyes» y confía en que los Pirineos sean una muralla que librará a nuestra Patria de todos los males imaginables. «El socialismo no ha pasado los Pirineos» (pág. 139); por eso Donoso ha hecho mal en combatir a enemigos inexistentes, pero, confiado todavía en la superficialidad de las concepciones políticas, está perfectamente convencido de que hay un socialismo cristiano (página 158) que quizás pueda resolver los problemas que el mundo plantea. Por eso no se asusta de Proudhon (pág. 171), y cree que, aplicando la razón, se podrá salvar al mundo.

El otro autor, José Frexas, ha permanecido hasta hoy en el más absoluto de los olvidos, pese a su obra, excesivamente prolija, titulada: «El socialismo y la teocracia, o sean observaciones sobre las principales controversias políticas y filosófico-sociales, dirigidas al excelentísimo señor don Juan Donoso Cortés, Marqués de Valdegamas, en refutación de las más notables ideas de sus escritos y de las bases de aquellos sistemas». Se editó en tres tomos, que vieron la luz en Barcelona, en 1852 el primero, y en 1853 los otros dos, en la imprenta de Narciso Ramírez, número 40 de la calle de Escudellers. La numeración es única, en lo que llamaremos cuerpo de la obra; tiene un prólogo y una introducción, que figuran a la cabeza del primer volumen, con numeración arábiga y romana, independientes, y un apéndice que la remata, con otra numeración.

Según el Diccionario de Elías de Molins (20), José Frexas, o Freixas, nació en Barcelona, donde se licenció en Derecho, y murió en Villafranca del Panadés en octubre de 1879. Le tiene por hombre de talento natural, ingenioso y trabajador, pero atrabiliario, ocupándose de todo, desde la composición de una ópera, «La figlia del de-

(20) «Diccionario biográfico». Barcelona, 1889. I, 630.

serto», que fracasó rotundamente; hasta las especulaciones de Filosofía y Política más delicadas.

La obra que vamos a analizar es una patética lucha entre las tendencias liberales, y el peligro que Frexas ve cernerse sobre la sociedad, y quiere evitar con el socialismo y la democracia, a los que da una interpretación original. La sola lectura del título da la sensación de que Frexas ha escrito la réplica del «Ensayo» y se ha ocupado de hacer, exclusivamente, una obra polémica; pero esto no es exacto. «El socialismo y la teocracia» es un análisis completo, exhaustivo, del siglo XIX, en que no sólo se examinan posiciones propias y ajenas, sino que se apuntan soluciones. En resumen, se hace un tratado de Derecho político, en el que se proponen reformas necesarias y convenientes. Frexas toma como pretexto la obra de Donoso, aprovecha el escándalo que el «Ensayo» produjo, para atraer la atención hacia su obra. Que no logró éxito es indudable, porque, aunque no hayamos investigado la opinión contemporánea, es cierto que con posterioridad apenas ha sido leída, y estamos por afirmar que hasta hoy nadie se ha ocupado de su autor. Un biógrafo tan concienzudo de Donoso como Schramm, la desconoce. La culpa de este fracaso está en la latitud del escrito, pleno de digresiones, de estilo francamente indigesto, en el que las atinadas observaciones y el interés científico quedan oscurecidos, en muchas ocasiones, por una exageración de las posturas que caricaturizan los argumentos, para demostrar hasta la saciedad las equivocaciones de Donoso.

Ya hemos hecho mención a la crítica despiadada a que José Frexas somete a Donoso Cortés. La lectura atenta de su obra da la sensación de que el «Ensayo» ha sido un pretexto para exponer una solución completa de los problemas que acucian a un siglo «danzarán y superficial», en que nadie se halla en su lugar, y la poesía es un título bastante «para obtener una Embajada o un Ministerio». «El folletín se ha tragado a la ciencia, y los cubileteros de ingenio han eclipsado, ante la corrupción del siglo, a los entendimientos razonadores» (III, 1.119). El siglo necesita de hombres esforzados, de gentes de buen sentido, de individuos de recta intención, que se dediquen a servirle sin discusión alguna y sin otro pensamiento que el de hacer el bien; de hombres como Frexas, que sepan que las

revoluciones nacen del descontento. El siglo tiene «arlequines y sabios de miriñaque», con ideas mujeriles; y necesita hombres que sirvan la verdad, sin preocuparse de otra cosa; que sean «vírgenes en política y Fociones de corazón; nuestra patria es la humanidad, y nuestro partido, la justicia; el lema, la indiferencia en las formas y la democracia *en las leyes*, la no intervención y obediencia siempre pasiva de las masas, y su subsistencia, su trabajo y bienestar relativo asegurados previamente por la ley» (I, XI).

Se ve que la parte polémica de la obra es una excusa. No se limita a refutar el «Ensayo», sino la obra de Donoso entera; pero las citas que hace de él no llegan a media docena en las mil páginas largas de la obra. Por ello resulta extraordinariamente interesante aprovechar que polemizó con el Marqués de Valdegamas para exponer su ideología política, muy propia del siglo.

Si Martín Mateos no se despega totalmente de la ortodoxia, José Frexas, como luego se ha de ver, roza la herejía, especialmente en materia de disciplina, respetando muy poco la libertad de la Iglesia.

Antes que nada, veamos cuál es su postura concreta frente al «Ensayo» que expone, con numeración independiente, en el tomo III de la obra.

Donoso —dice— es un «deslumbrante escritor de singular ingenio y de una imaginación admirable; no habla, sino que canta; no discute, que pinta; no analiza, sino que describe»; por ello su obra carece de porvenir, «es un eco lírico perdido en el espacio, un perfume suave cuya fragancia instantánea recrea y desaparece luego sin alimentar» (págs. 3-4).

Rechazando esta postura liviana, Frexas, después de su prolijo estudio, ha recogido, para rebatirlas, treinta proposiciones del «Ensayo». En el fondo lo que el autor lamenta, cuando no tiene más remedio que ser sincero, es el «exagerado modo de frasear sobre tesis verdaderas y profundas» (pág. 81) y haber utilizado los términos de tesis, síntesis y antítesis en la exposición de verdades fundamentales de nuestra fe. Por lo demás, en aquellas otras impugnaciones en que procura encontrar verdaderos sofismas, descarría. Cita, suprimiendo incisos enteros, que en el estilo de Donoso sirven para aclarar el pensamiento. No puede tenerse como tesis católica que «la Iglesia de los

fieles o mundanal, las jerarquías eclesiásticas de la tierra, sumisas están y deben ser dependientes por voluntad, ejemplo y mandato del mismo Jesucristo, de las potestades políticas y temporales», pues aunque parezca ortodoxa, no lo es totalmente, siendo así que el autor añade «que no es a la Iglesia exclusivamente a quien atañe en lo temporal el derecho único de afirmar y negar», y en este orden temporal incluye a la ciencia y la política, términos de por sí excesivamente latos, y que en el lenguaje de la época tienen una significación precisa (pág. 13). No es una refutación ortodoxa, cual pretende, de la tesis de Donoso, de que el Catolicismo triunfó sobrenaturalmente cuando llevaba en sí gérmenes que debían de haber impedido su propagación, calificar de «absurdo atribuir exageradamente y de una mezcla exclusiva a aquella virtud celestial (la gracia) el conjunto del gran drama pacífico de la redención» (pág. 20), porque Donoso se refiere evidentemente a que la austera moral de nuestra fe se ofrece en franca incompatibilidad con los apetitos del hombre. Sube de punto su descarrío cuando afirma frente a la tesis de que el mal no es sino la negación del orden, de que hay males morales que son afirmaciones, y que «el blasfemo, el asesino, el ladrón, el adúltero, en nada alteran el orden constituido de la naturaleza, sino las leyes morales dictadas por Dios para los hombres en determinadas circunstancias y bajo ciertas condiciones...; luego el mal no lo es por razón del orden natural, sino por la ley infringida o la voluntad divina quebrantada». Tampoco se puede admitir que el mal «es una esencia como los demás seres de la creación», y no un accidente imputable al hombre, como Donoso mantiene (pág. 33).

Hasta aquí la brevísima refutación del «Ensayo», en lo que aproveche para fijar una postura; ahora conviene examinar el resto de la obra, porque, como ya se ha dicho, es merecedora de un extracto amplísimo.

Frexas conoce el ambiente catastrófico en que su obra aparece. La época demuestra la maldad e idiotez humanas, la corrupción de las costumbres. «El mundo, en su corrupción e ignorancia, no anhela más que optimismo, deleite del momento; se paga de halagos seductores que le sirvan en sus intereses y pasiones individuales o de partido» (I, VII). El partidismo, el espíritu de secta, arrojan por la

borda a todos aquellos que pretendan decir la verdad. «¡Ay del que diga «la teología no debe ser más que el sentimiento por el dogma y la enseñanza de la buena moral!» ¡Ay del que diga en política «esta no debe ser más que la caridad general por medio de la ley...!» (I, VIII). Pero de una manera radicalmente opuesta al pensamiento de Donoso, Frexas es optimista. He aquí una faceta interesante del liberalismo decimonónico, y al mismo tiempo un motivo de comparación con el sentido apocalíptico que Donoso imprimió al pensamiento tradicionalista.

Frexas coincide con Donoso en la etiología de la enfermedad del XIX, y también, del mismo modo que el orador extremeño, fia en la sublimación de las virtudes cristianas como único y positivo remedio para aquel siglo. En lo que difiere fundamentalmente, como hemos dicho, es en el resultado final, y también en las instituciones que deben ser conservadas, y en aquellas otras que deben desaparecer. La legislación liberal ha producido, como él mismo reconoce, un daño que nadie podía suponer; el arma magnífica de la libertad de discusión y de imprenta, han servido para ser propagandistas del charlatanismo y plagar de engaños y desmoralizaciones la tierra (II, 536). La sociedad se ha degradado; llegó el tiempo en el que el mal progresa con rapidez espantosa. «Nuestras sociedades..., dominadas por el escepticismo moral y la *corrupción política*, efecto de la falta de buenas instituciones y sistemas morales y legislativos, se hallan en un estado *nervioso*, por decirlo así, de pasiones excéntricas y agitadas, y, fatigadas por una verdad amarga, buscan la decepción en los salones de la Literatura, huyendo de los pórticos de la Filosofía; no parece sino que disgustadas e incómodas por el polvo que les echa ésta en cara, de sus vicios y pasiones desordenadas» (III, 1.084). «Nuestras sociedades están enfermas, tísicas de egoísmo e inmoralidad y cancerosas de corrupción», y el único remedio posible es la religión, la caridad y la justicia (III, 1.080). El liberalismo no ha llegado todavía a ser ateo. Gracias a Dios, el peso del Catolicismo se siente todavía en estos hombres, que alardean de ser los más avanzados de su época. Lo triste es que, siguiendo la ley fatal que Donoso enuncia, Frexas, sin saberlo, es deísta; rechaza la posible comprensión de Dios y, por lo tanto, abre el camino para

quienes deseen llegar al ateísmo. Si Dios es incomprensible, habrá que negarlo, porque todo lo que la razón no puede abarcar no tiene verdadera existencia para unos hombres plagados de racionalismo, enamorados todavía del cartesiano, *je ne suis qu'une chose qui pense*.

Nuestro autor ve en la religión la ley de la caridad y de la justicia, el sacerdote cristiano, la democracia bien entendida y la prensa independiente (III, 1.081), las señales y medios, respectivamente, de una segura salvación. «*La ley de la caridad observada y la ley de la inclinación cumplida*, he aquí el único antídoto para la gravedad del mal y la única solución de las cuestiones sociales. El Evangelio promulga esta ley; los hombres la han malentendido o menospreciado» (I, XV).

Precisamente esta misma solución, que es idéntica a la que Donoso llega, le hace, en franco contraste con él, defender la libertad de discusión, ensamblar la democracia con el Cristianismo, y hacer otras afirmaciones de las que nos ocuparemos más adelante. Por otra parte, Frexas tiene una confianza tal en la Providencia, que deja en segundo plano el trabajo del hombre. No cree en la desaparición del mundo porque estamos muy lejos de los horrores del milenio. «Dios mismo —dice— ha prometido no desamparar a su Iglesia hasta la consumación de los siglos, y es un dogma la Providencia Divina»; mientras que los profetas de la catástrofe olvidan las diferencias entre estos siglos y los antiguos. «La plenitud de los tiempos se ha realizado; la promesa del Paraíso se cumplió en el Calvario, y sólo queda para cumplirse el Juicio Final. Dos libros abrió para el gran drama de la humanidad la mano del Eterno: el del Génesis y el del Apocalipsis; el primero forma su prólogo, el segundo será su epílogo; cerrado está ya el uno; abierto queda el otro, que sólo Dios cerrará... Mientras tanto, las sociedades seguirán su curso constante e inalterable de progreso por esa eterna ley de armonía del mundo moral y físico, cuya existencia sola es la Providencia misma, y la ley del Evangelio, verdadero sol del mundo moral, será, conforme a los mismos divinos mandatos, el centro de atracción y armonía, aparte sacudimientos parciales, de las sociedades civilizadas, tan opuesto todo a ese pavoroso cataclismo, estúpida manía como la de los antiguos soñadores en el próximo fin del mundo de fantasías de-

lirantes y de corazones enfermizos» (III, 1.098; análogamente, III, 721 y 722). Este sentido optimista es el que le lleva a escribir, y a la vista del espíritu y progresos de su siglo —de los que está enamorado— proponer reformas que estima sabias, prudentes y necesarias, que perfila en sus más nimios detalles, como en el caso de una reforma agraria, en once artículos, aplicable «a todas las provincias de Europa» (I, 148 y 149).

Para alcanzar este fin examina concienzudamente la sociedad, y sus tendencias y clases.

Hay un tejido social, una clase cuya prosperidad o decadencia significa el auge o fracaso de la caridad universal, único medio de salvación de la humanidad: esta clase es la clase media, que tiene en sí virtudes suficientes para conseguir la transformación social, «la verificación de una profecía cristiana, la plenitud de los tiempos evangélicos, la realización de la caridad universal, desconocida de los Gobiernos teocráticos, conculcada por el feudalismo y providencialmente vislumbrada e implícitamente reclamada por la sociedad moderna, cuyo símbolo y órgano de expresión es la clase media, muerta civilmente en los primeros imperios y repúblicas de la antigüedad, que nace en la época feudal y que llega a su mayor edad en las sociedades actuales» (III, 722).

La solución caritativa es para Frexas la realización del verdadero concepto de democracia y socialismo. Los términos caridad, democracia y socialismo quedan ligados, indisolublemente, en el pensamiento del autor catalán, en una interesante tentativa para señalar las concomitancias del Evangelio con las doctrinas que se han llamado socialistas.

En las primeras páginas de su obra ya define lo que entiende por democracia y socialismo, como opuestos radicalmente al espectro terrible de la teocracia, organización espantosa que destruye a la sociedad. «Dos antinomias o palabras de contraposición asustan y perturban en los más opuestos sentidos a las sociedades modernas, por su abuso o falta de inteligencia: el *socialismo* y la *democracia*, por un lado, y la *teocracia* y la *aristocracia*, por otro. El socialismo, como sinónimo de comunismo, es una aberración y un absurdo; y el mismo socialismo, como sinónimo de leyes verdaderamente socie-

farías que realicen la caridad y protección común sin destruir las jerarquías y derechos existentes, es y debe ser una ley religiosa y política a la vez. He aquí uno de los objetos de esta obra. La *democracia*, como sinónimo de una demagogia u *ochlocracia* turbulenta y subversiva, es una monstruosidad y un delirio; y la misma democracia, como sinónimo natural y etimológico del interés social o común simbolizado en la mesocracia o clase media, formulada en el mismo Gobierno representativo de la Europa moderna, expresión de los intereses de todas las clases y categorías sociales sin excepción, es un dogma político y evangélico gravado en la sublime teoría de la caridad y de la justicia igual para todos: bajo este aspecto, el Cristianismo es la mejor y más expresiva constitución democrática y de igualdad social. Asimismo, si la aristocracia, como la expresión de un privilegio de mando hereditario o de castas y de un monopolio de intereses y derechos excepcionales y opresores, es un anacronismo injusto y una absurdidad patente, considerada como un título de mejor arraigo, de más honor y educación, de mayores servicios y proezas, es una institución verdaderamente noble y humanitaria, una garantía sólida y grandiosa. Esta es otra de las ideas dominantes en nuestros escritos. En este sentido, el reinado de la democracia es un hecho y una necesidad, y las monarquías su verdadero instrumento, al paso que aquélla su áncora de salvación. Guizot ha dicho que la antigua aristocracia había muerto y que empezaba el reinado de la democracia moderna» (I, Prólogo, pág. 2). Estas son el socialismo de buena ley, como él mismo afirma, «eco humilde, aunque perdido», de las doctrinas del Evangelio y de los Santos Padres, que Frexas pretende restaurar para lograr su idea de gobierno, que es una Constitución de forma mixta, en que los optimates gobernarán por los sentimientos de honor y de cultura, por lo que el autor se dice aristócrata, buscando exclusivamente el bien común, y por esto se califica de demócrata, y en definitiva se llama monárquico y católico porque «no comprendemos —dice— un todo sin cabeza o centro estable de unidad, y el acefelismo en política, lo mismo que en lo moral y en lo físico, es para nosotros inconcebible; somos, en fin, *católicos* sin ser teócratas, porque el catolicismo espiritual es la civilización por excelencia y la sabiduría providencial, guía segura

del hombre en este mundo y futuro asilo de su alma en el otro» (I, Prólogo, págs. 1 a 3).

Para alcanzar estos fines hay que rechazar a la teocracia, «oposición cristiana y católica a toda organización política color de religión» (Prólogo I, 1), para encontrar el equilibrio y la proporción, «que... son una ley no menos constante y necesaria en el mundo moral que en el físico» (I, XII).

La teocracia es para Frexas el enemigo mortal, y contra ella van dirigidos sus dardos más terribles y emponzoñados. Este hombre, que parece como mesurado, y diríamos hoy moderado en política, que no deja de mostrar talento suficiente y energía indiscutible, que serenamente enjuicia las cuestiones, adquiere un tinte colérico y violento, desagradable e injusto, cuando analiza lo que él llama escuela teocrática, que simboliza en Balmes y en Donoso. Entonces pierde todo, absolutamente todo control, y llega a la grosería de manera frecuente, y, sobre todo, no sólo descuida la forma de la expresión, lo que hace a menudo, sino que desdeña el fondo, apasionándose en el razonamiento de manera cerril. Esta es la parte francamente desagradable de la obra, que vamos a analizar aquí con mucha rapidez por carecer de valor.

El Marqués de Valdegamas es «deslumbrante escritor de singular ingenio y de una imaginación admirable..., más poeta e hiperbólico que elocuente y castizo, más dogmático que lógico, más declamador que filósofo» (III, 3). El «Ensayo» es un libro sin porvenir, un eco lírico que en el aspecto religioso es «una elegante esterilidad metafísica». Con él, «la corrupción y el espíritu de secta podrán saborearse y batir palmas con la copa del placer literario; pero la ciencia y la verdad desecharán la tentación del deleite y no admitirán la sonrisa del halago, por más que cante y que suspire... Un día sonó... también la lira a la faz del Eterno, quiso el ángel acercarse demasiado a El y penetrarle; pero la lira cayó al suelo y el ángel al abismo... El «Ensayo» es una lira; evitemos la caída del ángel que la sonó tan simpática y embelesadora, para evitar la caída en el abismo del error» (III, 4).

Estas cualidades, que no desdeña, son las que hacen más odiosa la labor de Donoso y más dañino cuanto escribe, llegando con sus

máximas ponzoñosas, vestidas de un estilo agradable, a acelerar la revolución social, ya que «son el reflejo de teorías y siglos anteriores que la provocaron y exacerbaron en aquella época. Sois para mí, en vuestras ideas, un teólogo del siglo XIII en ademán de predicador y en traje de poeta. Vuestro ingenio metafísico seduce; vuestro ingenio poético fascina; vuestros escritos son un festín y una tentación; pero la ciencia sobria y siempre recta se alarma justamente, y, en su candor y pureza de verdad, teme la seducción del deleite y del halago. Hay hombres que reciben la mentira bien ataviada como a una prostituta engañosa, y que desprecian la verdad en su modesto traje virginal; doradles la píldora y tomarán veneno» (I, II). Afortunadamente, quedan las almas puras, inmaculadas, las que, como Frexas, son incapaces de vender su conciencia por oropel y la popularidad (I, III).

Balmes y Donoso se beneficiaron de la política, del prestigio y oropel que el temor suicida de las demás les prestó. Comercian con la verdad, con la religión; fueron «católicos sinceros —dice—, pero murieron cristianos ricos. No es fácil, por consiguiente, en esa tierra de apariencias y flaquezas, responder de la santidad de nadie. Pero si no consta todavía que hayan sido Santos aquellos escritores eminentes, eran católicos honrados y es muy probable que hubieran sido Cardenales» (III, 1.116).

Ambos autores evolucionan constantemente. El sacerdote catalán de la teocracia desemboca en un monarquismo constitucional que quiere ver implantado hasta en el Vaticano. Donoso, por el contrario, del liberalismo llega a la teocracia. «El Ensayo» de Donoso, y el «Pío IX» de Balmes son la peripecia más singular de las ideas y sistemas variables de los hombres y de lo impío de esos cultos del error y de la mentira» (III, 1.131). Uno y otro se aprovecharon de las circunstancias, llevaron sotanas y manteo para ser más vistos, y fueron embajadores para ser adulados, mientras que Frexas tenía corazón y es sincero, digno e independiente. «Balmes y Donoso eran hombres de talento, pero no tenían una posición bastante *independiente* para la verdad y el deber en toda su amplitud. La dijeron muchas veces, pero la callaron otras tantas (III, 1.136).

Hay un momento —añade— en que aparece en la superficie la verdadera elocuencia en el estilo tosco y rudo de Balmes: cuando se declara partidario, en el «Pío IX», del constitucionalismo bien entendido, y aquí es cuando le inspira el verdadero sentido católico «a esas tristes horas de remordimiento y enmienda» en estas horas postreras de su vida, sino a él «la idea de la libertad, y le hizo conocer la verdad evangélica de que aquella era hija natural y legítima del catolicismo, al paso que el absolutismo, el monumento y el símbolo de la esclavitud pagana, hija espúrea de la teocracia» (III, 1.133).

No cesa, en estas páginas, Frexas (III, 1.133-1.151) de atacar no ya en la ideología, sino lo que es más desagradable, en la conducta, en la intención, cuya rectitud niega constantemente a Balmes y a Donoso. Aquél varía según sopló el viento de la política, tan pronto liberal como teócrata, según le convino (III, 1.135); Donoso es el actor que se aprendió en el «Ensayo» un magnífico papel para representarlo en el teatro (III, 1.134), y uno y otro simbolizan la escuela teocrática, que es la verdadera enemiga del progreso social y, además, única fomentadora de la revolución.

Comienza nuestro autor su parte constructiva atacando a lo que supone causante del retraso de España, que es debido al Catolicismo, o por mejor decir, a la intransigencia religiosa, ya que el progreso de otros países nace en la Reforma (I, 39 a 44). El monstruo inquisitorial corta la libertad de discusión, que es el símbolo más claro del progreso, «el más notable distintivo entre la especie humana y la raza llamada por esto irracional», que dió motivo, y justificó, la entrega al hombre del mundo hecho por Dios para que discutiera lo que quisiese de él (I, 45). La civilización recibe en su seno todos los elementos, «todo ha pagado su contingente crecido en ese gran cauce y en ese imperio eterno e imperecedero de la civilización y de la humanidad»; sólo la teocracia ha causado daño y destrucción, «ha educado azotando, gobernado martirizando y se ha sostenido ofuscando y persiguiendo» (I, 44-45). No ignora el autor los daños de la libertad de discusión; pero esto, que tratará de evitar después, no le corta la ruta de sus preocupaciones. Todo está corrompido y, por lo tanto, el mal se produce precisamente por el falsea-

miento de las instituciones, porque la corrupción y contradicción no es achaque del gobierno representativo, no es peculiar de él, a pesar de que seguirá siendo un mal «mientras un ministerio, una magistratura o una embajada sean el premio de un discurso de oposición o de un manifiesto de circunstancias, y no de la edad prosecta o suficiente y de méritos y servicios positivos y acrisolados en todos los ramos u carreras respectivas» (I, 47).

Hace una disección magnífica de la práctica liberal frente a los principios que dice mantener. La ley de elección es un fracaso que debe sustituirse por la del sorteo entre los más aptos (I, 51). La igualdad es una utopía absurda, porque cada hombre debe ser el hijo de sus obras, han de respetarse, según él, hasta los vástagos de los que fueron nobles y ganaron blasones para ellos y honra para su patria; con la diferencia única de que la distinción en nuestros días ha de ser diferente. «Cada época tiene su carácter y sus hombres; téngalos, pues, asimismo la nuestra, y si entonces la nobleza y las distinciones fueron el premio del valor y de la conquista, séanlo en el día del genio y de la laboriosidad y símbolo glorioso del progreso de las ciencias y de las artes» (I-55). La soberanía nacional es un equívoco, «un verdadero combustible arrojado a la multitud para que arda en una anarquía», porque la verdadera soberanía no puede residir más que en la ley y en la justicia. La monarquía constitucional no puede ser otra cosa que un poder corresponsable con sus ministros. El sufragio universal se ha hecho impracticable, arrojando representaciones ficticias a las Cámaras y favoreciendo las pasiones humanas de la intriga y ambición, en vez de seguir el sistema de turno o sorteo entre los más aptos. Por último, la libertad de imprenta se ha falseado una vez más, pues mientras se abomina de la previa censura, la destrucción arbitraria de la ley produce una censura más costosa que la anterior (I, 66 y 67).

Como puede observarse, el autor no vive encantado en su ideología; comprende las quiebras de la teoría y de la práctica, y su preocupación es conseguir que el pensamiento, la doctrina y la acción gubernamentales, marchen acordes sin un peligro para la nación, evitando la tiranía, que no sólo reside en las posibles extralimitaciones del Poder ejecutivo, sino en los desmanes a que puede llegar

el legislativo; de ahí que deban limitarse las libertades e inviolabilidades de los diputados, cuyas garantías no se pueden fundar en la impunidad porque esta impunidad produciría el despotismo más horrible, «como lo es siempre lo de muchos o de todo cuerpo moral, individualmente responsable, y escudados sus actores tras el obscuro cortinaje de la acción colectiva, que a manera de duende oculto hiere sin ser vistos la mano y el látigo opresor» (I, 72). «El Gobierno representativo —dice lapidariamente— es un Gobierno de *igualdad ante la ley* y de seguridad para todo el mundo, y tales garantías no se conciben con *impunidades excepcionales*» (I, 71).

Cuando Frexas se enfrenta con el socialismo ha de volver al único argumento definitivo, que es el mismo que utiliza Donoso Cortés, o sea que destruye las solidaridades intermedias y no puede conseguir la gran sociabilidad humanitaria (I, 55). Este es argumento del «Ensayo», y Frexas continúa por la misma ruta, por el buen camino, combatiendo al socialismo. «El error de los socialistas no está en sentar que el *mal político* es accidental y remediable, sino en los medios antisociales para remediarlo... He aquí el verdadero flanco débil del comunismo: pretender la *sociabilidad general*, extinguiendo sus elementos naturales de sociabilidad, la propiedad y la familia» (I, 83).

Con lo que antes ha expuesto no es de extrañar que Frexas ataque al comunismo de una manera feroz. La religión y la familia son instituciones eternas; la propiedad es anterior y superior al gobierno, aunque puede modificar su uso la ley; la igualdad forzada es una derogación de las leyes naturales, y el comunismo, en fin, la brutalidad (I, 88 a 106).

Frexas rechaza que se intente basar la dignidad del comunismo en la utopía platónica, ni que se pretenda decir que es un sistema igualatorio. El comunismo supone un espíritu selecto con una aristocracia feudal, sólo aplicable «a un cuartel de guerreros, o a una comunidad de filósofos o magistrados, mantenidas esas dos corporaciones aristocráticas por el sudor de un pueblo oprimido y feudalizado» (I, 101 a 103).

El sentido social es indiferente a las formas de gobierno, aunque hay unas formas más útiles que otras para un país en cuanto corres-

ponde al estado de madurez y grandeza del mismo (I, 173). El ideal de gobierno del mundo es una monarquía universal, porque hemos de decirlo de una vez: Frexas es monárquico porque la monarquía representa la ley del progreso. «La democracia, en *las formas*, es la ley de la rusticidad en las sociedades; de su atraso, de su esclavitud social, la libertad es un derecho, y esa democracia es un deber, una sujeción general e incesante a la comunidad en la plaza comicial y en el campo de batalla. La esclavitud es la misma en el fondo, sea cual fuere su señor. La garantía de los *derechos políticos* en este sentido no la forman ciertamente los títulos de la libertad, sino la seguridad de los *derechos civiles*... Los unos nos declaran *ciudadanos* como para servirla, mientras los otros nos conservan la dignidad de *hombres* para ampararnos y protegernos... La institución monárquica, bajo este aspecto redimió, si bien se considera, esa rusticidad y esa esclavitud general de un dueño fantástico, sí, pero perseguidor incesante e inexorable que llamaba a todas horas a los ciudadanos a las urnas o a las armas. Ella ha establecido la verdadera *libertad civil*, que es la de las familias y particulares entregados así pacíficamente al goce de sus derechos y obligaciones privadas, únicas positivas y benéficas para el hombre; ella ha librado del yugo militar a la sociedad por medio de una milicia especial que llaman ejército, y del cargo gravoso de mando y de responsabilidad general, por medio de categorías destinadas al desempeño de tan grave y enojoso cometido; instituciones éstas de alto progreso, en que no se ha reparado bastante en el bullicio de pasiones ciegamente estrepitosas y reaccionarias. La democracia, pues, no debe estar en las formas, sino en las leyes, vigilantes infatigables del verdadero interés *democrático*, que no es más, según la misma etimología de la palabra, que el interés y gobierno de la *comunidad* sin monopolios ni privilegios onerosos de clase, sin abusos ni corruptelas, sin opresiones ni injusticias» (I, 174-175). Frexas, insistimos, es monárquico, católico sincero; cree en la eficacia de la monarquía hasta cuando más oculto parece a los ojos del hombre de la calle que, como agudamente observa, no se preocupa más que de su comida y menudos problemas (I, 170). «Tratémosla —dice refiriéndose al Monarca cabeza del cuerpo social— con tino singular, con la más preciosa diadema

de la sociedad; cuidemos de su inviolabilidad *bien entendida con gran esmero; evitemos que se manosee tan delicada joya*, no sea que se desgaste y pierda su brillantez y estimación; pero guardémonos al mismo tiempo de *divinizarla*» (I, 182). Como la sociedad civil es imagen de la familia, le hace falta un timón más claro; «aun cuando sea limitada o poca su acción, aunque cuando no broten a simple vista frutos palpables de esa institución benéfica, es la raíz poderosa de todas las ramas sociales y el germen vital y escudo magnífico de la civilización, y semejante a aquellos copudos árboles cuya fortaleza y frondosa robustez y ancianidad surgen de raíces poderosas y lejanas, así de la institución monárquica, arraigada en los más lejanos siglos y ensalzada con los más grandes recuerdos y acontecimientos históricos que le han dado lozanía y consistencia, emanan la civilización y la estabilidad social» (I, 184).

Precisamente, por la falta de este sentido total, es por lo que critica las formas de gobierno llamadas aristocracia, teocracia y oligarquía, por ser gobiernos de una clase (I, 129). Cuando habla de la teocracia (I, 244-283), el descarrío le hace escribir unas páginas verdaderamente lamentables, sólo parejas a las que dedica a criticar a Donoso y a Balmes. Dejado de la verdadera fe, sólo ve fatalismo.

El pecado se produjo y transmitió porque Dios ha querido, y echándose, como lo hará después en otra ocasión, en brazos de la autoridad civil, le confiere el derecho de solucionar los problemas eclesiásticos, y él mismo, en este capítulo XII, resuelve una serie de problemas de índole exclusivamente religiosa (I, 286 a 325).

Hijo de su época, ve en la Edad Media los comienzos del Gobierno representativo (I, 356), cuyo daño no está en la división de poderes, sino en la falta de garantías para evitar la anarquía y los vicios (I, 333). Esta impericia que caracteriza a las asambleas hace que las leyes sean obra de peritos (I, 365) y que los Códigos de Europa no respondan a la realidad, olvidando ciertos derechos fundamentales, como el del trabajo para menesterosos, pues los hombres tienen este derecho, por lo que preconiza la institución de establecimientos para tal fin en las capitales y cabezas de partido (I, 369). El Gobierno, en su sentir, debe conciliar la prosperidad con la justicia, y las dos Cámaras deben ser reflejo de la sociedad moderna.

Una superior, especie de Senado, con los más altos de las carreras, para discutir lo más sublime y elevado; y otra, o Gran Municipalidad, representante de las clases proletarias, que discutirían las cuestiones administrativas que a ella se refiriesen exclusivamente (I, 375). La Gran Municipalidad tiene fuerzas para derribar a un ministro. Este, liberal, ha percibido la falta de acierto de las mayorías y que la inteligencia sólo reside en los menos. Patéticamente recuerda la muerte de Sócrates y Cristo, gratas a las mayorías; la existencia de idólatras y paganos en mayoría sobre los hijos de la verdadera fe. «La razón y la virtud —concluye— son tesoros demasiado preciosos para ser comunes, y el número de los escogidos y de los dignos ha sido siempre y es necesariamente limitado». Atenas, Roma y la Convención, testimonian el peligro de la mayoría. «La única mayoría digna del hombre es la razón, y ésta no se alberga en mayorías, sino en escogidos. Esta no habla jamás por boca de una mayoría heterogénea, confusa, apasionada e insensata, sino por boca de un consejo de madurez, de cordura y de deliberación. Cuando la ciencia constitucional llega aproximadamente a esa organización atinada, la mayoría verdadera del saber y de la justicia será digna de la razón y del deber» (I, 381).

De ahí que no crea en el valor de las elecciones, que han sido, desde Grecia a nuestros días, una parodia (I, 384), que sólo produce Gobiernos de facción, hijos de las turbas que, por ser tales, «se apasionan, no discurren; se impresionan, no juzgan; aclaman, no meditan» (I, 389). Para conciliar el Gobierno del pueblo con el bien común, es necesario un Gobierno que no sea hijo de los distritos electorales, en los que se vota por un falso ídolo. «Yo preguntaría al charlatanismo político moderno si la verdadera forma de gobierno representativo se halla en las urnas y distritos electorales de nuestros días, en los que se vota por un *falso ídolo* llamado *pueblo*, o en aquella antigua elección por clases y sorteo; si son los diputados de nuestros Congresos políticos nacionales o municipales, elegidos de *real orden* en algunas naciones de Europa, o por las intrigas de partidos ambiciosos y mezquinos, los representantes de los verdaderos intereses de la nación, o aquellos antiguos concellerses o prohombres

bres en cuya elección intervenían *todas las clases de la población*» (I, 403).

No es partidario, por esto, de un sistema ecléctico, como el de Guizot, que califica de instrumento de corrupción y despotismo, y no ve en la escuela católica sino la productora de un sistema político inaplicable (II, 419), mientras que la liberal es la verdadera esencia del pensamiento cristiano (II, 422).

El racionalismo, el parlamentarismo y el liberalismo son hijos legítimos de los Siglos de Oro de la Iglesia, en los que la libertad de discusión florece en los grandes genios del catolicismo, los Agustines, Crisóstomos, Aquinos y Bossuets, que son grandes discutidores (II, 423). Hasta que no se llega al siglo XVIII, que es el siglo de la verdadera discusión, la Edad Media no deja de ser un reino de tinieblas.

Temeroso de su propia afirmación, se refugia en el providencialismo exagerado, y queda claro que cuando se habla de omnipotencia social, es omnipotencia de lo mejor del hombre, y esta omnipotencia tiene que ser justa «porque Dios así lo ha querido en su providencia infinita, que no ha permitido a la humanidad —dotada de razón y sentimiento— su espantoso suicidio. *Vox populi, vox Dei*» (II, 439). Pero vuelve a su tema presto y considera la soberanía como un servicio al bien común (II, 452), y a la sociedad como nacida no de «ridículas convenciones de pueblos bárbaros e idiotas», sino de «una necesidad común e indeclinable de mutua protección y seguridad fomentado por la simpatía instintiva de la especie... En su consecuencia, ha habido un consentimiento necesario y general, expresado, con el solo hecho de la unión, en una misma idea de la seguridad y defensa común; he aquí el primero y esencial pacto implícito en todas las sociedades nacientes» (II, 455).

Por esto la soberanía política debe nacer del consentimiento expreso o tácito de la sociedad, que será hijo de una mayoría, que al ser menos falible que la minoría, establece un principio que habrá de respetarse cuando la minoría llegue a ser mayoría (II, 475 a 477). El pueblo no es más que el intérprete fiel de la razón pública, y el mejor instrumento del servicio al bien común, la soberanía nacional (II, 478). Frente a los derechos individuales, señala cuerdamente que

POLEMICA ESPAÑOLA SOBRE EL "ENSAYO" DE DONOSO CORTÉS

no se puede otorgar los mismos derechos a todos los hombres, de la misma manera que la ley civil tampoco concede el mismo a todos, y de esta suerte los que carecen de tino suficiente para poder utilizarlo no deben poseer el sufragio (II, 480). La verdadera soberanía se consigue por la insaculación entre los más aptos, y la representación por clases con mandato imperativo (II, 520). No ha sido jamás la inteligencia la que ha gobernado al mundo, como pretende Donoso en sus «Lecciones del Ateneo», y examinar la Historia para demostrar una tesis, dice con agudeza que es hacer «como el litigante que, habiendo perdido sus títulos, invoca la ley histórica de la prescripción» (II, 483).

Partidario decidido de la eficacia del buen derecho de discusión, defiende la libertad de imprenta, que debe ser un arma beneficiosa y sagrada (II, 528). «Pero no lo disimulemos; sin embargo —añade—, la libertad de imprenta en los deplorables tiempos presentes todo lo es menos un derecho sagrado e ilimitado de discusión; lejos de ser tal, ha se transformado en un acto de opresión y de tiranía para el pueblo mismo y de adulación y falsía respecto de muchos Gobiernos del día. Hay un sistema pernicioso y grandemente inmoral, por el que la imprenta es un ardid y un desahogo de las pasiones, en lugar de un juicio legítimo de la razón y de la justicia. Es una especie de ariete, una verdadera máquina de conspiración y de guerra en provecho de los partidos y contra la sociedad» (II, 535). Pero pronto aparecerá la inconsecuencia, el querer evitar lo inevitable, terminar con la propaganda del crimen y permitir la libre discusión. «Un Gobierno —dice— no debe ser indulgente con el crimen, pero debe ser tolerante con la libre discusión en el terreno de la ciencia y de la deliberación» (III, 925). Por eso aspira a la reforma de los Códigos y la educación de aquellos que poseen en sus manos la imprenta (II, 536 a 545).

El fondo sano de este liberal se nota una vez más en sus afirmaciones de un derecho y una moral inmutables. Hay un juicio unánime, que condena el mal y alaba el bien, con un criterio objetivo, y un derecho natural, que es desarrollo completo de la civilización, pues el hombre que es «ser netamente sociable, engendra el derecho natural con la sociabilidad» (II, 565-576). La misma esencia

del Ser Supremo demuestra que la razón moral no es la causa oculta en absoluto, sino el efecto natural de nuestra propia organización, que expresa constantemente la misma idea porque es la razón natural, la que, aplicada a nuestras necesidades, después de examinar una serie de problemas, se enfrenta con el gobierno universal. Los partidos son «lepra moral de las sociedades modernas», y cuando se toma la política como el mando sucesivo de los partidos, la idea «se convierte en un instrumento de persecución fanática o de una indulgencia apasionada, o también como una voz que no significa más que las astutas intrigas de los Gobiernos» (II, 635).

Como consecuencia, la sociedad moderna es una verdadera lucha de clases, en que la aristocracia, la democracia y la mesocracia combaten desesperadamente en una batalla que sólo termina con la aplicación de los principios evangélicos, pues el socialismo es incapaz de solucionar el problema (III, 721 a 727) aspirando a nivelar las fortunas.

Pero el problema nacional, interno, de un pueblo, no puede desligarse del universal.

El destino del mundo es un Gobierno universal (III, 802), que no terminaría con la diversidad de Gobiernos, pero solucionaría el problema del mundo con «un vasto conjunto federativo, si se quiere, de centros monárquicos, sin agresiones ni querellas mutuas, sin el bárbaro uso de la guerra, relegados a grandes Tribunales de Paz y Aveniencia, con un Código ilustrado de gentes de alianza y comercio en general, sin rivalidades industriales, necias en el exterior, y sin ese abandono e imprevisión de las instituciones respecto de las clases e individuos de los mismos centros en el interior... Esta es la verdadera ley del progreso para la humanidad que tiene por base siempre el elemento monárquico» (I, 174).

Cuando necesariamente descarría nuestro autor es cuando, metido a teólogo, intenta solucionar el problema de las relaciones entre la Iglesia y el Estado; la Iglesia es para él pura espiritualidad, en que sólo las reglas del dogma y moral obligan, y es el Poder civil el que debe determinar si es o no conveniente la aplicación de las órdenes y mandatos eclesiásticos (III, 902 a 906). Los párrafos, de un completo regalismo y cierta influencia de Hobbes, merecen co-

piarse textualmente: «Sólo lo dogmático es obligatorio e inviolable en el fuero interno. El cuerpo de los fieles, formado de espíritu y materia, sigue estrictamente sus leyes y no le es dado desprenderse de ellas ni de tales cualidades. Por esto si el espíritu está sujeto a las creencias y prácticas religiosas a la potestad eclesiástica, lo está únicamente a la civil en todo lo demás de orden temporal o de fuero externo. Por esto, si los Prelados son sagrados y respetables en su fuero sacerdotal, son frágiles, pecables y corregibles en su calidad humana, manchada y corrompida por el pecado original y su coheredera forzosa y eterna... En el orden humano hay una cadena cuyos anillos no cabe interrumpir ni alterar, y si la existencia de Dios es una evidencia y la de la verdad una necesidad y un instinto, ésta y aquélla no admiten otro conducto de comunicación ni otro medio de reconocimiento que la de la autoridad humana, bajo la forma de la discusión santificada en los concilios por la oración, por la plegaria y la mortificación... O Dios no existiría o sería un ente de barbarie y escarnio si a centenares de hombres invocando la gracia, implorando su intercesión, elevando la plegaria sostenida por la oración y santificada por la penitencia, les negase la comunicación de la verdad o les llevase al error en lo religioso y racional... Como quiera, la verdadera regla en este punto es la siguiente: «derecho de autoridad en la Iglesia respecto del dogma y de la disciplina interior o ritual; derecho de autoridad en el Poder civil en cuanto a la disciplina externa o régimen exterior de la Iglesia, que creyere perjudicial a sus Estados; derecho de punición *espiritual* en la Iglesia sobre todos los fieles infractores de la fe o la moral, sin coacción corporal alguna, y el cual consiste en censuras y otras penas canónicas espirituales; derecho de coacción en la potestad civil sobre todos los fieles de cualquier jerarquía y categoría en lo temporal, al paso que derecho de resistencia pasiva o desobediencia decorosa y sin desprecio en éstos respecto de la autoridad espiritual en todo lo extradogmático, o extramoral, o extralitúrgico, o de pura disciplina exterior» (III, 908).

Frexas es optimista ante la marcha del mundo, que en su sentir no cesa de progresar. Dos leyes presiden este proceso continuo: la de transmisión y la de transfusión, «según sea el agente o el

pueblo civilizador, a saber: si es conquistador o conquistado». Otra es el triunfo indiscutible de la civilización, que en juego con las anteriores determina, a la larga, la victoria de la cultura sobre la barbarie. «Cuando un pueblo bárbaro invade un pueblo civilizado y le domina, es en seguida aquél dominado por éste, obrándose en este caso *la ley de la transfusión*, es decir, que el pueblo bárbaro vencedor se transforma y queda civilizado... Cuando un pueblo civilizado invade un pueblo bárbaro, le domina, infiltrándose, y va penetrando en éste la civilización del vencedor, operándose entonces *la ley de la transmisión*». Junto a éstas hay una ley de rotación por la que el mundo político ha girado constantemente, «amaneciendo para unos mismos pueblos la luz de la civilización y luego la noche de la barbarie, viéndose en una misma época como en el mediodía de la civilización y la prosperidad, y luego en el ocaso de la pobreza y del embrutecimiento» (III, 1.063 a 1.064).

Pero en nuestra época debe propagarse la verdadera fe. El Cristianismo debe infiltrarse en la diplomacia y en la legislación, para acabar de una vez con todo el mal y salvar el mundo. Merece la pena transcribir el texto: El enemigo del siglo es la teocracia. «Sacrilegamente impregnada *del materialismo político* que corroe sus entrañas, teme al socialismo y no le asusta el cisma». Pero no es éste el pensamiento de todos los teócratas. «La parte más sana, más ilustrada, la flor, *aunque espinosa siempre*, de la teocracia reprueba tales ideas; pero como todos los partidos tienen su plebe y su parte demagógica, ésta es la que consigna aquellos delirios sacrílegos, y desgraciadamente lleva consigo el epíteto de *española*. De todos modos ha llegado el caso de convencernos de la verdad de la increpación que desde el principio de nuestra tarea le hemos dirigido, a saber: que al partido teocrático *la luz le ciega y el tiempo le mata*. Le ciega la luz, porque en un siglo de discusión general y de pacífica cultura pide socorro a la barbarie y a la fuerza; y el tiempo le mata, porque, con el avance de los siglos, es ya la teocracia fósil petrificado en un oscuro pasado sin principio, inerte y sin porvenir... Sí, la *atmósfera del siglo está envenenada*; pero es la *teocracia* el áspid envenenador y la víbora emponzoñada. Si *todo aborta en este siglo*, es porque ella todo lo ha maleado y corrompido: a los Gobiernos, con

el fanatismo desconfiado y opresor; a los pueblos, con la superstición intolerante y la ignorancia embrutecida, y a todas las formas de Gobierno y a las instituciones todas, con la intriga, con la división y el monopolio. *La muchedumbre está, como Dios, en todas partes*, pero también está con ella el mal espíritu, que lo es, en lo temporal, la teocracia. Es ella la que todo lo sofoca y lo hace todo bárbaro, misantrópico y esquilador. La *ambición* es su ley, y la política y la prensa por ella explotadas, su instrumento de dominación» (III, 1.065 y 1.066).

Sólo la verdadera civilización constitucional, cuyos excesos y desvíos son hijos del pecado original, puede salvar al mundo (III, 1.066).

El vehículo del siglo es la diplomacia, y ésta debe abandonar la guerra para propagar la verdadera fe. «El Cristianismo inoculado en la diplomacia y en la legislación general, como lo está ya en las costumbres comunes, será la única piedra de toque, la verdadera piedra filosofal anonadadora de todas las cuestiones y de todas las dificultades» (III, 1.067). Por eso se deben respetar «los elementos cristianos de civilización entre sí y la influencia, asimilación de los más humanitarios o cultos respecto de los que lo fueren menos e independientemente de las formas de gobierno» y «la propaganda civilizadora por medio de colonias religiosas, político-industriales y militares a favor de las naciones infieles e incultas, huérfanas del principio cristiano» (III, 1.068).

No hay que temer los terribles proyectos de Rusia ni los planes de Inglaterra y de los Estados Unidos, porque el Cristianismo dominará el mundo, «porque escrito está así en el libro de Dios y en la naturaleza de las cosas» (III, 1.068). Pero no es en Europa donde ha de consentirse la lucha de la diplomacia, sino más allá. Rusia e Inglaterra deben conquistar moral y políticamente al mundo infiel e idólatra; Estados Unidos, que, a pesar de sus diversas religiones, conserva fecunda la forma cristiana y democrática, y jerarquía, y hace las veces de una civilización joven y robusta, «debe asimilar la América cristiana y transmitir el mandato de Cristo al Japón y otras regiones idólatras e incultas» (III, 1.069).

Las sociedades encuentran siempre en la Historia quien les avise y les dirija; así ocurre con la barbarie asiática y africana por los

conquistadores persas, ingleses y griegos; la antigua Europa por los romanos, y la Edad Media y Moderna por el Cristianismo. Esta misión ha de realizar Rusia en cuanto a Turquía, y las Repúblicas de América respecto de los Estados Unidos; o han de asimilarse sus instituciones democráticas, o la ley de conquista se encargará de hacerla valer (III, 1.069).

En un arranque magnífico, preciso es reconocerlo, de exaltación cristiana, aparta todos los obstáculos que a ella puedan oponerse. «La rivalidad o alianza entre Rusia e Inglaterra para la conquista del mundo asiático; la cuestión sobre quién ha de empuñar el cetro de la nacionalidad alemana, cuyo germen está echado y cuya aurora avanza; las temidas aspiraciones de la Francia a la recuperación de sus antiguas fronteras perdidas por los Tratados de 1815; los temores de la Bélgica y de otras potencias al ensueño de ese fantasma de reconquista, cuyo féretro yace bajo la cúpula de los Inválidos; las disidencias religiosas en Holanda: las de los Santos Lugares sobre si la cúpula del Sagrado Sepulcro ha de ser de orden bizantino, como quiere la Rusia, o de arquitectura antigua, como pretende la Francia; las escandalosas desavenencias entre católicos y cismáticos sobre el rezo en aquellos monumentos aun vivos de la religión cristiana, y, finalmente, las pretensiones del imperio moscovita sobre la Turquía bajo el pretexto de un patronato religioso a favor de los cismáticos contra los católicos protegidos por la Francia, me parecen pequeñeces ridículas y anomalías innobles ante la gran cuestión humanitaria de una civilización cristiana que dará solución a todo» (III, 1.070).

Hemos intentado poner de relieve cómo la obra más conocida de Donoso Cortés produjo una conmoción extraordinaria en los medios liberales españoles. Queda por hacer la repercusión de ella en la prensa diaria, que debió ser estridente en grado sumo, y falta, igualmente, el examen de su discusión en el ambiente religioso francés. Estos dos temas aclararán, en gran medida, un momento crucial para la doctrina social católica, pues no se olvide que el Marqués de Valdegamas viene citado, continuamente, como predecesor del solidarismo, al que León XIII dará su máximo impulso.

LAS POSIBILIDADES DE CANOVAS

POR

D. S. A.

Los grandes individuos históricos son sólo comprensibles en su lugar; y lo único digno de admiración en ellos es que se hayan convertido en los órganos de este espíritu sustancial.

(Hegel, J. F.: «Lecciones sobre la Filosofía de la Historia Universal», I, 2, c.)

Desde hace más de un lustro se multiplican los estudios españoles sobre el siglo XIX. Con un afán límpido, en la mayoría de las ocasiones, y, sobre todo, estudiando a fondo los problemas, se está elaborando una verdadera historia de la centuria, que nos hará independientes en plazo breve, pues hasta ahora vivíamos de los juicios de pensadores extranjeros, siempre parciales, o al menos incompletos. Su parcialidad proviene, de un lado, de la dificultad para enjuiciar ambientes extraños y actividades políticas que *no se sienten*, sino que *tan sólo se conocen*; de otro, por una incontenible parcialidad; el desapasionamiento absoluto frente a la Historia de otros pueblos sólo se da, normalmente, entre los españoles. Yo no conozco más libro francamente discreto y desapasionado que el de Mauricio Legendre, y quizá por ello sea tan escasa su repercusión. El sentimiento nacional, patente en la mayoría de los historiadores no españoles (y no sólo por motivos individuales), deforma un tanto la visión histórica de nuestra patria. Por tanto, hay que mirar con alborozo y confiar en el resultado de esa multitud de trabajos sobre el siglo XIX español que a menudo se ofrecen en los escaparates de nuestras librerías.

Un hombre y una obra de las más tenazmente discutidas del pasado siglo es la de don Antonio Cánovas del Castillo. *Monstruo*, como

le llamaban sus contemporáneos, ha dejado una estela de odios y admiraciones, que todavía sobrenadan, más aquéllos que éstas, en los que a él se consagran; no en balde es figura central de su tiempo, y capital e importante en la política universal del siglo. Sobre él y su doctrina se han escrito más de media docena de monografías, amén de una estela larguísima de comentarios, en el transcurso de unos cinco años, y la polémica en torno a ellas no está, ni mucho menos, definitivamente cerrada. Se abrió con su entrada en la política, y en más de medio siglo transcurrido desde su muerte, y el cuarto bien pasado desde el fin de su obra restauradora, no han servido para acabar con la actualidad del tema (1). Vamos, en pocas cuartillas, a establecer no el juicio definitivo, sino algunas observaciones a la línea más general que los comentaristas siguen.

1. Se suele estimar que Cánovas del Castillo no tuvo una política internacional definida, bien porque no supiera conseguir las alianzas necesarias (G. Escudero, 110), o porque su sentido de moderación equivocado le hizo volver las espaldas a los grandes problemas de nuestra historia política, dejando sin resolver éste y el social, clave de las naciones modernas (Id., 92). Tampoco falta quien le niega hasta la noción indispensable de que la política exterior es necesaria para levantar la interior (Rodríguez, en «Arriba», 9-8-51). Veamos hasta dónde se pueden llevar estas afirmaciones.

La conducta política es la resultancia de doctrina de la clase dirigente y las posibilidades tácticas del momento; la *virtú* y *fortuna* de que habla Maquiavelo están omnipresentes en la política exterior, con gravidez incomparablemente mayor a la interna. Es cierto que la política de un pueblo tiene cierta rigidez necesaria, pero no es menos evidente que ella, hasta donde es lícito, ha de moldearse, por necesidad, cuando se quiere transformar en acción. Por ello, desde dos puntos de vista, hemos de enfocar el problema

(1) Esta nota se redacta, no en plan polémico, sino como glosa a los siguientes trabajos enumerados cronológicamente: MELENDEZ (L.), «Cánovas y la política exterior española». Madrid, 1944. FERNANDEZ ALMAGRO (M.), «Cánovas: su vida y su política». Madrid, 1951. GARCIA ESCUDERO (J. M.), «De Cánovas a la República». Madrid, 1951.

de la política de Cánovas: sobre la esencia de su programa y la actuación del estadista.

No ha faltado quien tache al político malagueño de antiexteriorista, como al genial Ganivet, ni quien hable, también, de una generación levantina de políticos inconsistentes, verbalistas y, en definitiva, peligrosos para la nación. Esta última postura querría mayor espacio para dejar sentada su falsedad inoportuna, extremo este último de gran trascendencia cuando se enfoca cualquier actividad pública, máxime si se pretende acabar con los partidismos absurdos y peligrosos.

El antiexteriorismo de Ganivet (tema muy interesante y sobre el que convendría apurar el estudio) es algo tan traído y llevado de una parte para otra (Vide el artículo de Rodríguez), que no resistimos la tentación de aportar una breve referencia al Idearium español. Ganivet examina la España de su hora partiendo de la «política lógica de Felipe II», cuyo «sentido sintético» desapareció con la muerte del gran monarca. Desde esta afirmación se plantea los problemas concretos de la recuperación española, y aborda el de Gibraltar y el de la Unidad ibérica. Por considerar que el primero debe ser un negocio exclusivamente nacional, sin intervención de otras potencias, y que la segunda debe conseguirse por una unidad intelectual y no de otro tipo, y sólo concierne a las dos naciones de la Península, es por lo que afirma que España no tiene problema continental pendiente, cuando él escribe. En cuanto se piense que Gibraltar, por ser colonia inglesa, y Portugal nación independiente, son asuntos de política exterior, se variará el calificativo que Ganivet les da, pero no la sustancia de la actuación que preconiza, sencillamente igual a la que nuestro Caudillo ha adoptado. Otro tema que aborda con finura extraordinaria es el de la fraternidad hispanoamericana, que ve como un mandato de características especiales de la nación española (O. C., edición Aguilar, I, 179-193). No es posible, leyendo sin prejuicio las páginas rápidamente extracadas anteriormente, afirmar que Ganivet era enemigo de una actuación política exterior. Sin creer con Schmitt que es lo externo el definitorio de la unidad política, no se debe echar en saco roto que una actuación internacional exige una previa y férrea unidad

interior. El volver a las raíces profundas de nuestra nacionalidad, como el diplomático granadino mantiene, porque allí está nuestra verdad, no supone estancamiento definitivo ni un narcisismo interiorista, sino punto necesario de apoyo para una eficaz política exterior, tanto en su definición como en su realización.

Idéntico problema se plantea sobre Cánovas del Castillo. Que tuvo una política exterior, es innegable; que ésta fuese la que nosotros deseáramos, ya es más discutible, si bien cabría una subdivisión a este respecto para ver si la línea teórica de sus preocupaciones coincidía con las nuestras, y fué la actividad internacional la equivocada, o al contrario. Sobre la primera cuestión, es innegable que el político malagueño ve la conducta externa de España con las mismas notas con que nosotros la definimos. Friamente se hacen cargo de esta cuestión la mayoría de los que de él se han ocupado. Fernández Almagro considera un gran triunfo para la España post-revolucionaria que se celebrase en Madrid la Conferencia (1880) sobre el Imperio de Marruecos, que propugnase la aproximación a Portugal, y consiguiera Tratados de paz y amistad con Perú, Bolivia, Chile y Colombia, y acuerdos comerciales con Italia, Bélgica, Austria y Francia, todo ello mientras «capeaba los temporales de la lucha política interior, con innegable pericia» (págs. 361-366). Leonor Meléndez no deja de reconocer que tenía un programa político definido y que lo propugnaba como eficaz y hacedero, aunque no deja de rebuscar torcidas intenciones a la postura de Cánovas (Vide, p. e., págs. 267-271), considerando como error principal de nuestro hombre un pesimismo que no radica en ser postura definitiva para España, sino en ver con temor que el programa ambicioso de su política internacional pudiera tomarse como inmediato de acción, contribuyendo así a la afirmación del pesimismo, que acabaría en el cierre del sepulcro del Cid y la renuncia para siempre de la grandeza patria (págs. 451 y 452).

Si Cánovas tiene una visión política clara, vale la pena preguntarse si estuvo en su mano adoptar postura distinta a la que patrocinó, o si, de haber fracasado el complot contra su vida, los desastres coloniales no se hubieran producido. En cuanto a lo último, y pese a las afirmaciones de que hubiera dado otro rumbo al conflicto

hispano-yanqui, creemos que el resultado, es decir, la pérdida de Cuba y Filipinas, se hubiese producido igual. Posiblemente repitiera la solución de Las Carolinas, con el haber nuestro de ahorro de hombres y energías, pero nada más. Había extraordinario interés en liquidar nuestro Imperio y dejarnos totalmente aislados, para que un hombre, sin una nación poderosa a sus espaldas, lograra un resultado diferente. La sinonimia moderna de su conducta la tenemos en el magnífico pueblo portugués, regido por uno de los estadistas más preclaros de nuestro tiempo, y que, sin embargo, ve extraordinariamente limitada su política exterior. He aquí una faceta de la gran obra de Oliveira Salazar. El problema es, siempre, de alianzas; veamos las posibles en tiempo de Cánovas.

Entre 1874 y 1898, España no cuenta en el concierto mundial. El triste fin de la escuadra republicana, al que tan dolorosamente se refería Castelar, era síntoma de que las potencias europeas no veían en nuestra patria más que un objeto de trueque para satisfacer las miras egoístas de cada una. El panorama internacional inmediato a la Restauración gira alrededor del naciente poderío alemán tras la victoria de Sedán, y el espléndido aislamiento de Inglaterra. En Europa, Alemania, Austria e Italia formaban la Triple Alianza (1882), y Rusia y Francia la Doble (1894). ¿A qué puerta se pudo llamar? Esta es la pregunta que nos debemos de hacer.

La cercanía de Francia de intereses encontrados con nosotros, convaleciente de una guerra que se dijo provocada por la candidatura de un príncipe alemán al Trono español, y, sobre todo, su estrecha unión a Rusia, tan lejana a nosotros, hacen, de una parte, imposible la alianza, y de otra, totalmente inoperante a los fines defensivos. Nuestra vecina, aparte su política tradicional con respecto de España, se encontraba con un mandato colonial que graciosamente le regaló Napoleón III, que había de ser, necesariamente, objeto de fricciones con España e Inglaterra, siendo para esta última suficientemente notorio el incidente de Fachoda (1897).

Cánovas podía escoger, para una política eficaz, el acercamiento a la Triple Alianza para llegar hasta Inglaterra, o la aproximación a esta última para beneficiarse de la Triple. La alianza de Italia, Alemania y Austria era, ideológicamente, poco menos que tabú para

el Gobierno español. No es la ocasión de discutir si las alianzas ideológicas, como nosotros creemos, son más duraderas y eficaces que las que se montan sobre el interés, sino apuntar el hecho de que un Convenio con el *Rey impio* de la Casa de Saboya hubiera creado al político malagueño dificultades sin cuento. La aproximación a Austria era inútil, pues desde la muerte de Schwarzenberg (1852), giraba internacionalmente en la esfera de influencia de Prusia, primero, y del Imperio alemán, después. El acercamiento, verdaderamente eficaz, hubiese sido el del Imperio de Guillermo II; pero aquí es necesario tener en cuenta que la política internacional germánica opera con la vista puesta en el movimiento análogo de Inglaterra, por lo que es necesario observar brevemente el desarrollo interior de la política británica. En 1895 se hace cargo del Poder en Londres un Ministerio unionista, cuya base la forman dos hombres de dispar formación: Lord Salisbury y Chamberlain, pero de idéntica línea política, que se hacen cargo de la actividad exterior inglesa desde el Ministerio de Asuntos Exteriores y el de Colonias, respectivamente. El aislamiento de la etapa anterior se ve amenazado por el crecimiento de Alemania y las fricciones políticas con Norteamérica y su presidente Cleveland, ya que el conflicto venezolano produjo un pánico bursátil extraordinario y dió motivo a que el Clero protestante, los hombres de negocios, los intelectuales, y, en definitiva, todo el pueblo de una y otra ribera del Atlántico, afirmasen la existencia de sus intereses comunes y la defensa organizada de los mismos, impuesta por el común origen e historia. Esta situación, peligrosa para la política inglesa, ofrece una salida magnífica de reconciliación con Norteamérica, a propósito de la guerra hispano-cubana, que desde 1895 era una aguda cuestión de nuestra política.

Siendo éstos los hechos, ¿qué fuerza hubiera tenido una alianza germánica en los sucesos que siguieron a la voladura del «Maine»? Cabe contestar, con la seguridad de lo futurible, que ninguna. Portugal tenía con Inglaterra un pacto de amistad y alianza (1884), y, sin embargo, cuando tropieza con Inglaterra recibe la respuesta, simbolizada en el *mapa de color de rosa* (febrero, 1886), inicio de una serie de desastres que, sin temor a duda, se pueden considerar como

LAS POSIBILIDADES DE CÁNOVAS

el principio de la ruina de la Monarquía (2). «En resumen —dice Halévy—, Portugal, nación europea y unida a Inglaterra por una alianza, era tratada como las potencias europeas se habían acostumbrado a tratar con Turquía, Persia o China. Para comenzar, reparto de sus colonias en dos esferas de influencia, inglesa y alemana; eventualmente, reparto entre ambas» (3). En el caso de nuestra hermana ibérica, existía un tratado con Alemania (1886), que fué totalmente ineficaz, en la crisis del *mapa de color de rosa*, que termina con el ultimátum de 11 de enero de 1890, presente ofrecido a don Carlos en el primer Consejo de su reinado. Sucede esto porque en Inglaterra gobierna Lord Salisbury, que, según la frase feliz de Maurois, es un pensador químicamente puro, que sólo piensa en inglés y actúa para la conveniencia de la Gran Bretaña, que entonces imponía amistad con Alemania para las empresas coloniales, y estrecha fraternidad con Norteamérica para segura defensa de los intereses en el Nuevo Continente y otros rumbos a la política exterior.

En el momento de nuestra crisis del «Maine», pasaban por situación delicada las relaciones anglo-germánicas por el conflicto de Rodesia, llegando Chamberlain (26-III-1898) a proponer al embajador alemán que se transforme en Cuádruple la Triple Alianza. Aunque fracasa el proyecto, se consigue el resultado. Lord Salisbury, el 4 de mayo del mismo año, pronuncia en Primrose Leage su famoso discurso, llamado «Programa panteutónico», que no es más que la traducción política del libro de la Jungla de Kipling. Este darwinismo internacional acerca Inglaterra a Norteamérica, dando principio a una política francamente antiibérica, es decir, contra Portugal y España, que confirma nuestro aislamiento.

Sólo un estadista, como un pueblo estrechamente unido a su política y una fuerza interior extraordinaria, toda vez que la externa era nula, podría cambiar el destino trágico en aquellos momentos. La España del 98 sólo hubiera podido evitar el desastre encontrán-

(2) Vide Ameal (J.), «Historia de Portugal», Pôrto, 1942, págs. 693-713. Pabón (J.), «La Revolución Portuguesa. (De Don Carlos a Sidonio Paes)». Madrid, 1941, págs. 15-22.

(3) Halévy (E.), «Histoire du Peuple Anglais au XIXe. siècle. Épilogue, I». Paris, 1926, pág. 53.

dose asistida por las Repúblicas hispanoamericanas, ayuda que entonces, y para el caso concreto, era una utopía.

2. Problema diferente es la solución interior de Cánovas. Aquí hay que ser algo más rigurosos.

La Constitución del 76 tiene grandes ventajas técnicas sobre las anteriores, pero quiebra la línea del interés político. Su mayor defecto es imitar la Constitución política inglesa, no en la letra, sino en el espíritu. Suponer en España una aristocracia —de sangre, fortuna e inteligencia— capaz de extraer los frutos benéficos del régimen aristocrático. Históricamente es el que ha proporcionado menos ejemplos de buen gobierno. Sólo Venecia y la Inglaterra posterior a la Reforma ofrecen muestra del buen gobierno de una selección; pero en España no se daban, por desgracia, las circunstancias precisas para el triunfo de este peligroso sistema.

La Constitución del 76 ofrecía excesivas posibilidades de gobierno, pero tan disparejas, que adoptada una era necesario excluir a las otras; he aquí la clave de su tragedia. El artículo 18, repetición literal del 15 de la de 1812, hace al monarca copartícipe de la potencia legislativa, dándole apariencia de Monarquía pura, fachada vigorosamente afirmada en el pensamiento de Cánovas. La organización del Senado podría calificarla de aristocracia, y el Congreso, de régimen popular. ¿Puede ser estable una mezcla tan explosiva? Creemos que no. Las sutilezas tradicionales sobre el régimen mixto no dejan de apuntar, y más que en nadie en Aristóteles («Política», 1.294 b), que requiere, más que ningún otro, un orgullo en los ciudadanos que les lleve a rechazar cualquier modificación constitucional, y esto sin olvidar el valor ético que Aristóteles pone en toda su teoría política.

En la España de Cánovas todo cabría afirmarlo, menos que existía un grupo, ni el mismo gobernante, que rechazase como pernicioso un cambio de sistema. Las lindes partidistas estaban tan desdibujadas que apenas si podía darse cuenta nadie de cuáles eran los elementos de gobierno, o los más influyentes en Palacio. Tanto Alfonso XII como María Cristina dejaron gobernar a los dirigentes políticos y no hicieron uso de los privilegios que la Constitución les concedía, por lo que el riesgo de la Dictadura quedó prácticamente elimi-

nado. Ahora bien; la falla de Cánovas en el orden interior escriba *en no haber sido de hecho un dictador*, contentándose con ser monstruo político que, necesariamente, había de dictar, es decir, de anular a los otros dondequiera que se presentase.

La situación de España en 1874 no permite que los partidos se turnen en el Poder, sino que exigía que el más capacitado gobernara, con una continuidad de muchos años, para definir unilateralmente la figura política de la patria. Es éste el gran mérito del sistema político inglés en su aspecto más importante, aunque sea el menos atrayente para los observadores extranjeros. «La Cámara de los Comunes inglesa —dice Bagehot— tiene por misión primera proporcionar un Gobierno que conduzca al país; de ahí que sea conveniente el sistema mayoritario de elecciones, y no el régimen proporcional, que no ofrecerá más que Gobiernos en transacción constante y carentes de fuerza política» (4). Es éste el sistema más apropiado para conducir una nación: instaurar una dictadura electoral. Cánovas no acertó a comprender, o no quiso aplicar, esta medida de Gobierno a nuestra patria. Dotado de ese temor a la izquierda, de que los políticos conservadores franceses y españoles han hecho gala constantemente, quiso contar con una oposición de Su Majestad, a la que ofreció, en más de un instante, la posibilidad de llegar al Poder, recibido como regalo del Partido Conservador. Esta conducta se podrá calificar de hábil, y hasta elogiarla, como lo hace el marqués de Lema en su conocida biografía sobre Cánovas, pero no conviene olvidar que la habilidad no es un buen canon político, sino, todo lo más, recurso diplomático para salir de un paso difícil. La crisis provocada en 8 de febrero de 1881, regalando a Sagasta la Presidencia del Consejo de Ministros, es el error más grave y funesto de la política de Cánovas del Castillo. Que don Práxedes Mateo Sagasta, el viejo pastor, no hubiera sido el revolucionario del 69 ni el enemigo declarado de la Constitución del 76, sino, simplemente, un monárquico de otro signo que el de Cánovas, el resultado hubiera sido igualmente funesto. Está aquí el grave error político del gobernante malagueño, y no en otra parte. La continuidad es el influjo político más persistente,

(4) Bagehot (W.), «La Constitución inglesa», c. VI.

pues no en balde los hombres piden a la gobernación del Estado seguridad ante todo. Cánovas debió seguir una línea cerrada de conducta, *y gobernar él solo durante todo el tiempo que Dios se lo hubiera permitido*, sin jugar las convenciones parlamentarias, que en países sólidamente formados pueden causar efectos beneficiosos, pero nunca en aquellos que se encuentran en trance de constitución.

España era, en 1874, un pueblo completamente desarticulado. No hace falta insistir mucho para ver que por todas partes asomaba, no la disputa sobre la política de Cánovas, sino sobre los fundamentos del Estado español de 1874. Los republicanos no habían abandonado, ni mucho menos, el sueño dorado de una República Federal. Las fuerzas internacionales (5) habían hecho su aparición en todos los sentidos; los carlistas mantenían enhiesta su bandera, y una gran mayoría de hombres llamados de derecha, mirando más las palabras que los hechos, escribían tímidos ante una alianza con el monarca liberal. Estos escrúpulos debieron desvanecerse ante los peligros auténticamente reales que la desaparición del régimen existente hacía temer. Se puede criticar a Cánovas (García Escudero, 31) que no intentase la empresa en que fracasaron Diego de León en 1841, el marqués de Viluma y Balmes, y, sobre todo, Bravo Murillo en 1852, uno de los mejores políticos, o, si se quiere, organizadores constitucionales que España ha tenido (6). Pero ante los hechos, es decir, ante la reciente experiencia del egoísmo oligárquico y la falta de patriotismo de preferir definirse en matices pequeñísimos a sacrificar la vanidad en bien de la patria, no se puede dudar que Cánovas, temeroso del fracaso, escogió el camino más practicable. La negativa carlista, sobre ser lógica por la reciente lucha, está nimbada, en su primera época, de una aureola de consecuencia obligada al mandato de los muertos. La postura de los alfonsinos, no canovistas y enemigos de Sagasta, no admite excusa. Estos hombres debieron colaborar con la honradez que su historia privada garantiza. El abstencionismo en política es

(5) Sobre el Partido Socialista en esta época, vide Llopis (R.), «El Socialismo español de 1879 a 1909», en «Leviatán», Madrid, 1934, mayo.

(6) Vide, nuestro trabajo en la R. G. de Legislación y Jurisprudencia, «La reforma constitucional de Bravo Murillo». Octubre, 1951.

LAS POSIBILIDADES DE CÁNOVAS

nefasto e injustificable. No cabe inhibirse de los males del Estado, sino ofrecer soluciones, y, sobre todo, sacrificar los valores más bajos en la escala de nuestras preferencias a los que en ella se encuentran más altos, puesto que los primeros son, en más de una ocasión, intereses disfrazados de valor.

Queda la inhibición o el fracaso de Cánovas ante el problema social. Que lo vió claramente, que tenía visión aguda de los peligros que para la persona y la sociedad suponían las nuevas doctrinas, parece incuestionable en los discursos del Ateneo. Pero no se olvide que para una transformación social honda, revolucionaria, como siempre deben serlo, la continuidad, incluso personal, ya no partidista, es ineludible. Y por lo que se ha visto y la Historia enseña, a la España de la Restauración le faltaron el hombre y el Partido que gobernase con continuidad en una misma dirección.

Hemos querido examinar brevemente la figura de Cánovas tomando como punto de partida los magníficos trabajos que recientemente se han publicado. Creemos necesario se ahonde en el problema, contando no sólo con nuestro hombre y sus actos, sino con las acciones y personas que fuera de nuestras fronteras vivían por aquellos años. Es el único medio de comprender claramente la política de nuestro siglo XIX. Para ello, que en nuestro criterio es el tema fundamental en el orden histórico que a un español hoy se le debe proponer, han de servir de mucho las obras a las que hemos hecho referencia en esta nota, y muchas más que no se han utilizado para no darle el tono de trabajo más prolijo.

SECRETARIADO DE PUBLICACIONES, INTERCAMBIO CIENTIFICO Y
EXTENSION UNIVERSITARIA DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA

VOLUMEN 1.º — 1920-1921

- CUADERNO 1.º—Nota preliminar. El presente de las Universidades y el porvenir en sus relaciones con el régimen autonómico. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1920 a 1921, por el *Dr. D. Adolfo Gil y Morte*, Catedrático de Medicina.—Acuerdos del Claustro de la Universidad referentes a la publicación de estos ANALES.—Asamblea Universitaria: convocatoria.—64 páginas.
- CUADERNO 2.º—Instituto de Idiomas: Antecedentes, Reglamento y Memorias de los Cursos 1919-1920 y 1920-1921.—Instituto de Estudios Actuariales.—Instituto de Nipiología.—92 páginas.
- CUADERNO 3.º—Don Rafael de Olóriz y sus fundaciones culturales, por el *Doctor D. Joaquín Ros*, Catedrático de Derecho.—Asamblea Universitaria.—48 páginas y cinco láminas.
- CUADERNO 4.º—Intercambio Universitario.—Los estudios de Química Biológica en las Universidades de Zaragoza y Valencia: Conferencias de los *Doctores Rocasolano y Bermejo* y Crónica de los actos realizados.—Profilaxis del Paludismo por el cultivo de las algas caráceas: Conferencia del *Dr. Caballero*.—140 páginas, dos láminas y un grabado.
- CUADERNOS 5.º A 8.º—Extensión Universitaria.—Facultad de Derecho: Conferencias de los *Doctores Villalonga, De Benito, Gallardo, Cabrera y Jordana*.—Nota de la Redacción.—Índice del volumen 1.º—178 páginas.

VOLUMEN 2.º — 1921-1922

- CUADERNO 9.º.—Influencia de la Química en la Economía nacional. Discurso leído en la solemne apertura del Curso 1921 a 1922, por el *Dr. D. Enrique Castell y Oria*, Catedrático de Ciencias.—42 páginas.
- CUADERNO 10.—Documentos referentes a la Autonomía Universitaria y su implantación en la Universidad de Valencia.—136 páginas.
- CUADERNO 11.—La Enseñanza de Lenguas Modernas en los Estados Unidos.—Conferencias del *Profesor Wilkins*.—152 páginas.
- CUADERNOS 12 y 13.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1919-1920 y 1920-1921, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—130 páginas.
- CUADERNOS 14 A 16.—Extensión Universitaria.—Facultad de Filosofía y Letras: Conferencias de los Doctores *D. Pedro María López, D. Vicente Losada y D. Ramón Velasco y Pajares*.—Índice del volumen 2.º— 80 páginas. (Agotado).

VOLUMEN 3.º — 1922-1923

- CUADERNO 17.—Intereses españoles derivados de la Oceanografía. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1922 a 1923, por el *Dr. D. Ramón Velasco y Pajares*, Catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras.— 92 páginas.
- CUADERNO 18.—Extensión Universitaria.—Facultad de Filosofía y Letras: Conferencias del *Doctor D. Rafael Altamira* y sumario de las del *Doctor D. José Deleito*.—40 páginas.
- CUADERNO 19.—El antiguo patrimonio de la Universidad de Valencia.—Memoria del *Dr. D. Carlos Riba*.—144 páginas y dos láminas.
- CUADERNOS 20 A 24.—Estudios monográficos y servicios clínicos de la Facultad de Medicina.—Índice del volumen 3.º—228 páginas, un grabado y ocho láminas.

VOLUMEN 4.º — 1923-1924

- CUADERNO 25.—La hipótesis de una primitiva reliquia totémica ante la Prehistoria y la Etnología. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1923 a 1924, por el *Doctor D. Manuel Cabrera y Warleta*, Catedrático de Derecho.—68 páginas.
- CUADERNO 26.—Extensión Universitaria.—Facultad de Derecho: Conferencias de los *Sres. Maeztu y Atard González*.—48 páginas.
- CUADERNOS 27 Y 28.—Facultad de Derecho: Conferencias de los *Doctores Ots Capdequí y De Benito*.—La R. P. en Bélgica, por el *Dr. D. Mariano Gómez y González*.—124 páginas. (Agotado).
- CUADERNOS 29 Y 30.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1921-1922 y 1922-1923, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—136 páginas.
- CUADERNOS 31 Y 32.—La vida de la Universidad de Valencia desde 1919 a 1924, por el *Dr. Deleito y Piñuela*.—La reforma de la Segunda Enseñanza, Ponencia de la Facultad de Filosofía y Letras.—El «Colegio de San Pablo» y el de «Na Monforta».—Índice del volumen 4.º—88 páginas.

VOLUMEN 5.º — 1924-1925

- CUADERNO 33.—¡Amemus patriam!—La influencia española en la cultura mundial. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1924 a 1925, por el *Dr. D. Vicente Peset y Cervera*, Catedrático de Medicina.—120 páginas.
- CUADERNO 34.—Don Ignacio Tarazona y el Observatorio Astronómico de la Universidad de Valencia.—54 páginas y 8 láminas.
- CUADERNOS 35 A 38.—Precedentes de la Universidad de Valencia, por el *Dr. D. Antonio de la Torre y del Cerro*, Catedrático de la Universidad de Barcelona.—128 páginas.

CUADERNOS 39 Y 40.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1923-1924 y 1924-1925, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—Índice del volumen 5.º.—120 páginas.

VOLUMEN 6.º — 1925-1926

CUADERNO 41.—La Botánica en España. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1925 a 1926, por el *Doctor Don Francisco Beltrán Bigorra*, Catedrático de Ciencias.—66 páginas.

CUADERNOS 42 A 44.—Extensión universitaria.—Facultad de Derecho: Conferencias acerca de «La Organización y las actividades de la Sociedad de las Naciones».—156 páginas y 4 láminas.

CUADERNOS 45 A 47.—La enseñanza de la Patología General en la Facultad de Medicina de Valencia, por el *Dr. D. Ramón Vila y Barberá*, Catedrático titular de dicha asignatura.—76 páginas, 3 grabados y 6 láminas.

CUADERNO 48.—«Premio Olóriz».—Estudio histórico-crítico del Código Penal Argentino de 1922, por *D. Elías Izquierdo Maronda*, Doctor en Derecho.—El tercero en nuestro sistema hipotecario, por *D. José María Casado Pallarés*, Licenciado en Derecho.—82 páginas.

VOLUMEN 7.º — 1927-1928

CUADERNO 49.—San Francisco de Asís. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1926 a 1927, por el *Dr. D. José Casado y García*, Catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras.—72 páginas.

CUADERNOS 50 Y 51.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1925-1926 y 1926-1927, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—128 páginas.

CUADERNOS 52 A 54.—La Representación Profesional en las Asambleas Legislativas, por *D. José Medina Echevarría*, alumno pensionado por la Universidad de Valencia.—90 páginas.

CUADERNOS 55 Y 56.—(Sin publicar).

VOLUMEN 8.º — 1927-1928

CUADERNO 57.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1927 a 1928, por el *Ilmo. Sr. Dr. D. Joaquín Ros y Gómez*, Catedrático de la Facultad de Derecho.—62 páginas. (Agotado).

CUADERNOS 58 y 59.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1927-1928 y 1928-1929, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—122 páginas.

CUADERNOS 60 A 64.—(Sin publicar).

VOLUMEN 9.º — 1928-1929

CUADERNO 65.—Orientación quirúrgica. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1928 a 1929, por el *Dr. D. Enrique López Sancho*, Catedrático de la Facultad de Medicina.—70 páginas.

CUADERNOS 66 y 67.—Biografías de Francisco Pérez Bayer y José Iborra García, por el *Dr. D. Francisco Cantó Blasco*.—52 páginas y 2 láminas.

CUADERNOS 68 y 69.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1929-1930 y 1930-1931, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—112 páginas.

CUADERNOS 70 A 72.—(Sin publicar).

VOLUMEN 10 — 1929-1930

CUADERNO 73.—La Química al servicio de la patria. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1929 a 1930, por el *Dr. D. José Gascó y Oliag*, Catedrático de la Facultad de Ciencias.—62 páginas.

CUADERNO 74.—La poesía del Cancionero de Uppsala, por *D. Leopoldo Querol Roso*.—118 páginas.

CUADERNOS 75 y 76.—Memorias y Estadísticas de los Cursos 1931-1932 y 1932-1933, preparadas por la Secretaría general de la Universidad de Valencia.—76 páginas.

CUADERNOS 77 A 80.—(Sin publicar).

VOLUMEN 11 — 1930-1931

CUADERNO 81.—El concepto romántico de la Historia. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1930 a 1931, por el *Dr. D. Juan de Contreras, Marqués de Lozoya*, Catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras.—56 páginas.

CUADERNO 82.—Discurso leído por el *Excmo. Sr. Conde de Gimeno*, en la solemne sesión necrológica que la Facultad de Medicina de Valencia celebró el 6 de diciembre de 1930, en honor del ilustre sabio español *Jaime Ferrán*.—34 páginas.

CUADERNO 83.—Facultad de Filosofía y Letras. Seminario de Arte Valenciano. Historia de la Pintura Valenciana. Memoria y Trabajos de los Cursos 1928-1929 y 1929-1930.—152 páginas y 14 láminas.

CUADERNOS 84 A 88.—(Sin publicar).

VOLUMEN 12 — 1931-1932

CUADERNO 89.—Los sistemas sociales contemporáneos y sus direcciones convergentes. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1931 a 1932, por el *Dr. D. José Castán Tobeñas*, Catedrático de la Facultad de Derecho.—120 páginas.

CUADERNO 90.—Negros y mulatos de Nueva España. (Historia de su alzamiento en Méjico en 1612), por *D. Luis Querol y Roso*, Ex Profesor de la Universidad de Valencia y Catedrático de Geografía e Historia.—46 páginas.

CUADERNOS 91 A 96.—(Sin publicar).

VOLUMEN 13 — 1932-1933

CUADERNO 97.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1932 a 1933, por el *Dr. Jesús Bartrina Capella*, Catedrático de la Facultad de Medicina.—70 páginas. (Agotado).

CUADERNOS 98 A 104.—(Sin publicar).

VOLUMEN 14 — 1933-1934

CUADERNO 105.—El azar y los fundamentos del cálculo de probabilidades. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1933 a 1934, por el *Dr. D. Sixto Cámara Tecedor*, Catedrático de la Facultad de Ciencias.—84 páginas.

CUADERNO 106.—Los cuantos de acción, por *D. Fernando Ramón y Ferrando*, Profesor de Física de la Universidad de Valencia.—72 páginas.

CUADERNO 107.—El nuevo derecho de propiedad individual, Monografía, por *D. Manuel Marqués y Segarrá*, Licenciado en Derecho.—92 páginas.

CUADERNOS 108 A 112.—(Sin publicar).

VOLUMEN 15 — 1934-1935

CUADERNO 113.—Juan Ortiz de Zárate. Tercer Adelantado del Río de la Plata 1515?-1576, por *D. Emilio Gómez Nadal*.—152 páginas.

CUADERNOS 124 A 128.—(Sin publicar).

VOLUMEN 16 — 1939-1940

CUADERNO 121.—El concepto de Nación según José Antonio. Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1939 a 1940, por el *Ilmo. Sr. Dr. D. Francisco Alcayde y Vilar*, Catedrático y Decano de la Facultad de Letras.—32 páginas. (Agotado).

CUADERNO 122.—La nación como comunidad de existencia, por *Don Félix García Blázquez*, Doctor en Filosofía.—Platón y una idea actual del Estado, por *D. Manuel Souto Vilas*, Doctor en Filosofía.—58 páginas. (Agotado).

CUADERNO 123.—Fosfatasa y Fracturas: Contribución al estudio de la Bioquímica de la calcificación del callo, por *Don José Gascó Pascual*, Profesor Auxiliar de la Facultad de Medicina.—136 páginas y 48 grabados.

CUADERNOS 124 A 128.—(Sin publicar).

VOLUMEN 17 — 1940-1941

CUADERNO 129.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1940 a 1941, por el *Dr. D. Salvador Salom Antequera*, Catedrático de la Facultad de Derecho.—80 páginas. (Agotado).

CUADERNO 130.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso de 1940 a 1941, por *D. Guzmán Zamorano Ruiz*, Jefe del Distrito Universitario del S. E. U. de Valencia.—16 páginas. (Agotado).

CUADERNO 131.—Juan Luis Vives. Ofrenda de su Universidad en el IV Centenario de su muerte.—Aportaciones, Conferencias y Pensamientos, recopilados por el *Ilustrísimo Sr. D. Francisco Alcayde Vilar*, Decano de la Facultad de Letras.—308 páginas y 10 láminas. (Agotado).

CUADERNOS 132 A 136.—(Sin publicar).

VOLUMEN 18 — 1941-1942

CUADERNO 137.—Oración Inaugural. Curso Académico 1941 a 1942, leído por el *Excmo. Sr. Dr. D. Fernando Rodríguez-Fornos y González*, Catedrático de la Facultad de Medicina y Rector de la Universidad.—50 páginas. (Agotado).

CUADERNOS 138 A 144.—(Sin publicar).

VOLUMEN 19 — 1942-1943

- CUADERNO 145.—El Corcho. Discurso leído en la solemne inauguración del Curso Académico de 1942 a 1943, por *D. Ignacio Ribas Marqués*, Catedrático de la Facultad de Ciencias.—22 páginas. (Agotado).
- CUADERNO 146.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso 1942 a 1943, por *D. Rafael Cerezo Enríquez*, Jefe del Distrito Universitario del S. E. U. de Valencia.—16 páginas.
- CUADERNO 147.—Constitución molecular de la quinhidrona, por *Don Octavio Rafael Foz Gazulla*, Catedrático de la Facultad de Ciencias.—84 páginas y 3 láminas.
- CUADERNOS 148 A 152.—(Sin publicar).

VOLUMEN 20 — 1943-1944

- CUADERNO 153.—Valencia y los Reyes Católicos (1479-1493). Discurso leído en la solemne inauguración del Curso 1943 a 1944, por *D. Manuel Ballesteros Gaibrois*, Catedrático de la Facultad de Filosofía y Letras.—110-civ páginas.
- CUADERNO 154.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso 1943 a 1944, por *D. Rafael Cerezo Enríquez*, Jefe del Distrito Universitario del S. E. U. de Valencia.—18 páginas.
- CUADERNOS 155 A 160.—(Sin publicar).

VOLUMEN 21 — 1944-1945

- CUADERNO 161.—La situación anormal del comerciante y sus soluciones legales. Discurso leído en la solemne inauguración del Curso 1944 a 1945, por el *M. I. Sr. Dr. D. Ricardo Mur Sancho*, Catedrático de Derecho Mercantil.—94 páginas. (Agotado).
- CUADERNO 162.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso 1944 a 1945, por *D. Rafael Cerezo Enríquez*, Jefe del Frente de Juventudes del Distrito Universitario de Valencia.—18 páginas.
- CUADERNOS 163 A 168.—(Sin publicar).

VOLUMEN 22 — 1945-1946

CUADERNO 169.—Influencia social de la Medicina. Discurso leído en la solemne inauguración del Curso 1945 a 1946, por el *Dr. D. Miguel Martí Pastor*, Catedrático de la Facultad de Medicina.—54 páginas.

CUADERNO 170.—Discurso leído en la solemne apertura del Curso 1945 a 1946, por el camarada *Rafael Cerezo Enriquez*, Jefe del Frente de Juventudes del Distrito Universitario de Valencia.—20 páginas.

CUADERNOS 171 A 176.—(Sin publicar).

VOLUMEN 23 — 1946-1947

CUADERNO 177.—Orientaciones analíticas para el estudio químico de los subproductos del arroz. Discurso leído en la solemne inauguración del Curso 1946 a 1947, por *D. Francisco de A. Bosch Ariño*, Vicedecano de la Facultad de Ciencias.—86 páginas.

CUADERNOS 178 A 184.—(Sin publicar).

VOLUMEN 24 — 1950-1951

CUADERNO I.—*Filosofía y Letras*. Las pasiones como enlace entre el alma y el cuerpo, por *D. Francisco Alcayde Vilar*.—116 páginas.

CUADERNO II.—*Ciencias*. Avances en la Tecnología de los agrios y del arroz, por el *Laboratorio de Química de la Facultad de Ciencias*.—148 páginas.

CUADERNO III.—Cronica de la Vida Universitaria en el curso 1950-51. (*En prensa*).

VOLUMEN 25 — 1951-52

CUADERNO I.—*Ciencias*. La técnica fotográfica en física nuclear y radiación cósmica, por *D. Joaquín Catalá de Alemany*.—XVI + 76 páginas.

OTRAS PUBLICACIONES

- Catálogo de una serie de cartas de los Reyes Católicos, por *C. Abenia* y *R. Báguena*, con una introducción de D. Manuel Ballesteros-Gai-brois. Valencia, 1945. 15 pesetas.
- Bases para el estudio de la Patología Quirúrgica, por *D. José Gascó Pascual*. Valencia, 1944. 12 pesetas.
- El trastorno mental transitorio, por *D. Leopoldo López Gómez*. Valencia, 1945. 10 pesetas.
- Intoxicaciones por los hongos, por *D. Leopoldo López Gómez*. Valencia, 1947. 18 pesetas.
- La Academia Valenciana de Bellas Artes, por *D. Felipe Garín Ortiz*. Valencia, 1945. 15 pesetas.
- Lecciones de clínica hidrológica, por *D. Tomás Alcober*. Valencia, 1947. 45 pesetas.
- Memoria anual de la Universidad de Valencia. Curso 1945-46.
- Estudios acerca de calores de disolución y dilución, por *D. Manuel Colomina Barberá*. Valencia, 1947. 27 pesetas.
- Catalogus Seminarum in Horto Botanico Universitatis Valentinae (Publicación anual).
- El clima de la España cuaternaria y los factores de su formación, por *D. Luis García-Sainz*. Valencia, 1947. 100 pesetas.
- Penumbra y primeros albores en la génesis y evolución del mito qui-jotesco, por *D. Francisco Sánchez-Castañer y Mena*. Valencia, 1948. 60 pesetas.
- Las dos fases del regionalismo internacional, por *D. José Ramón de Orúe*. Valencia, 1949. 30 pesetas.
- Evolución de la Quimioterapia, por el *Dr. D. Vicente Belloch Montesinos*. Valencia, 1949. 50 pesetas.

Para la adquisición de estas publicaciones, dirigirse al *Secretariado de Publicaciones*. Universidad de Valencia.

4

EL PRESENTE FASCICULO, CUADERNO II DEL VOLUMEN XXV DE ANALES DE LA UNIVERSIDAD DE VALENCIA, CORRESPONDIENTE AL CURSO 1951-52, CON VARIOS ESTUDIOS DE DERECHO, FUE TERMINADO DE IMPRIMIR EN LA TIPOGRAFIA MODERNA, DE LA CIUDAD DE VALENCIA, EL DIA 11 DE FEBRERO DE 1952, FESTIVIDAD DE NUESTRA SEÑORA DE LOURDES

L A U S ☩ D E O

