









REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

---

# EL CRÉDITO PÚBLICO

## DESPUÉS DE LA GUERRA



CONFERENCIA

DEL

EXCMO. SR. D. AUGUSTO GONZÁLEZ BESADA

PRONUNCIADA EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL 16 DE ENERO DE 1918



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1918















REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

---

# EL CRÉDITO PÚBLICO

## DESPUÉS DE LA GUERRA



CONFERENCIA

DEL

EXCMO. SR. D. AUGUSTO GONZÁLEZ BESADA

PRONUNCIADA EN LA SESIÓN PÚBLICA DEL 16 DE ENERO DE 1918



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE JAIME RATÉS

Costanilla de San Pedro, núm. 6.

1918



# EL CRÉDITO PÚBLICO

DESPUÉS DE LA GUERRA

CONFERENCIA

del

EXCMO. SR. D. AUGUSTO GONZÁLEZ BRASILE

PROFESOR EN LA ESCUELA POLITÉCNICA DE LA CIUDAD DE MADRID



MADRID

ESTABLECIMIENTO TIPOGRÁFICO DE LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACION

Compañía de Seguros de Fomento

1914



**SEÑORES ACADÉMICOS:**

Son tantas, tan grandes y tan tristes las impresiones que el espíritu recibe á diario, que los hombres conscientes de sus responsabilidades y de los deberes de ciudadanía necesitan tener los nervios de acero para no sentir hondísimo quebranto.

No parecen además los días que vivimos propicios al monólogo, porque lo mismo el que habla que el que escucha han menester de sosiego y reposo en el espíritu, y de tiempo para reflexionar, y ni la reflexión, ni el sosiego, ni el reposo son compatibles con la nerviosidad de los instantes actuales.

Pero tenía contraída con vosotros una deuda, y me estimulaba á cumplirla vuestra bondad. A ello vengo: á continuar aquella primera conferencia del mes de Mayo, en que hube de exponeros mi criterio en punto á la situación del crédito público ante la guerra, refiriendo antecedentes y datos que invitaban á meditar sobre lo que podría ser, sobre lo que tendría que ser el crédito público después de la contienda.

Empezaré rogando, sobre todo á los que sean apegados á la tradición, que no se alarmen con mis palabras, ya que no voy á exponer convicciones propias, ni á formular profecías; voy á relatar, á señalar, aquellos jalones que en la historia del Derecho público moderno va



fijando la transformación del Estado en orden á la riqueza pública y aun privada, hechos consumados á los cuales no cabe volver la espalda, ni es lícito olvidar, ni menos repudiar, porque son realidades tangibles y ante ellas, gusten ó no, hay que inclinarse y reconocerlas, como es fuerza reconocer los duelos y las enfermedades, sin que valga ocultarlas ó negarlas. A los que juzguen peligrosas las nuevas orientaciones, como á los que las estimen plausibles, les invito, después de que me oigan, á que mediten, no sobre lo que diga, sino sobre los datos que aporte, sobre las disposiciones que invoque, que podrán comprobar y ampliar fácilmente con aquellos elementos que abonan vuestra cultura.

No escuchéis, ó escuchad poco al menos, mis opiniones, que en los instantes actuales más ha de fijarse la atención en los hechos que en los juicios. Por algo refieren que allá en Creta se elevó en tiempos una estatua á Júpiter, que tenía los ojos muy abiertos, pero le faltaban las orejas, sin duda para dar á entender que en instantes determinados de la Historia, para los gobernantes, y añadido que para los gobernados, es mucho más nocivo que provechoso utilizarlas con exceso.

Recordaréis que entre los datos aducidos en mi conferencia del mes de Mayo, fijé como cifra de la deuda contraída por los diferentes Estados beligerantes, la de 335.000 millones hasta fin de Diciembre de 1916.

Traté de demostrar, y creo haberlo logrado—con el estado que facilité entonces á los taquígrafos—, la exactitud de la noticia. Y de que no era exagerada la cifra da buena medida el extraordinario incremento de los ocasionados hasta fin de Agosto del año último. Me perdonaréis que aporte algunos guarismos más, porque so-



bre ellos habrán de descansar las deducciones, que vosotros más que yo, obtendréis si al lado de los números colocáis leyes, decretos y proyectos que están marcando los nuevos derroteros que siguen los Estados modernos y que, en mi opinión, transformarán substancialmente el deleznable é insostenible asiento del crédito público. Gide, economista francés, en una Revista suiza publicó en el pasado año un cálculo de los gastos ya realizados durante la guerra, que fijó en 511.000 millones de francos, repartidos entre las diferentes naciones beligerantes, afirmando ser conocidos exactamente los de Francia, Inglaterra é Italia, y con mucha aproximación los de los demás Estados—á los taquígrafos facilitaré el detalle de esta cifra (1)—; supone á la vez que la guerra durará tres años más, y partiendo de este supuesto y de que el gasto diario importase 667 millones de francos, que no es ciertamente exagerado, ya que, según manifestó en la Cámara inglesa, en el mes de Octubre, el Canciller, el de Inglaterra era entonces de 167 millones, es decir, la cuarta parte de dicha cifra, y es notorio á la vez que durante el tercer año de guerra triplicó su importe en relación con el primero, formula la siguiente cuenta del gasto total á la terminación de la guerra: 667 millones diarios ascienden á 20.000 millones mensuales, que hacen 240.000 millones al año y 720.000 millones en los tres que supone que la guerra durará. Mas no influye en esta cifra el gasto de los Estados Unidos, nación que se incorpora también á la lucha y que ha presupuestado, según manifestación del Secretario del Tesoro, 60.000 millones de dólares para el primer año, más 600 millones de dólares que mensualmente aporta como préstamo á los países aliados. Sumando 500.000 millones ya invertidos á los



720.000 millones que estima se habrán de invertir durante los tres años de la guerra actual, más los 200.000 millones en que calcula el gasto de los Estados Unidos, y los préstamos que está realizando y habrá de realizar esta nación, hacen un resumen total de gasto de un billón y 600.000 millones, cifra verdaderamente pavorosa, que hasta ahora no se usó en la contabilidad más que para medir la distancia de las estrellas á la Tierra, que equivaldría á veinticinco veces el oro amonedado, que sería la producción minera de seis siglos y medio, y que supone cuatro veces el importe de la red ferroviaria del mundo. Pero podéis decir que esta cifra tiene mucho de fantástica; yo no asumo la responsabilidad del dato; lo dejo de cuenta de la autoridad del que lo aduce. Vamos, sin embargo, á ver si tomando otro ejemplo más aproximado á la realidad logramos obtener deducción análoga en punto al sobresalto que debe producir en los hombres atentos á la vida económica y financiera el uso ó el abuso que con ocasión de esta guerra se viene haciendo del crédito público. Francia ha declarado que en el mes de Agosto del año último tenía una deuda aproximadamente de 106.000 millones, y de entonces acá han transcurrido unos meses; la guerra continúa, no parece que esté próxima su terminación, no estaban incluidos en aquella cifra todos los gastos: era únicamente el importe de su deuda reconocida. ¿Queréis que fijemos como gasto total de la guerra en Francia 200.000 millones? Pues 200.000 millones, dado el interés del dinero, mayor todavía el día en que la guerra termine que en el actual, é incluyendo una amortización muy diferida, equivaldrá á unos 10.000 millones de gastos anuales para el servicio de dicha deuda; mas



como á Francia le falta incluir el importe de pensiones á huérfanos, viudas é inutilizados, las indemnizaciones correspondientes á los terrenos devastados, que son muchos y muy ricos, requisiciones practicadas, reparación de industrias y reposición de tierras para la Agricultura, etc., etc., más la extinción obligada de la deuda en el extranjero, poned 5.000 millones de gasto anual para estas atenciones, que con los 10.000 de interés y amortización de la deuda sumarían 15.000, y si á esto añadís los 6.000 millones que importaba el gasto anual del Presupuesto de Francia, de la Francia floreciente y rica antes de la guerra, hacen 21.000 millones de Presupuesto de gastos anuales.

Francia tenía, que no tiene, tenía, que no tendrá en algunos años, una producción anual calculada, como rendimiento del capital y del trabajo, de 30 á 33.000 millones; mas de esos 33.000 millones hay que deducir 12.000, que son la producción del trabajo, y quedan de 18.000 á 21.000, es decir, la cifra misma ó algo menos de lo calculado como importe de su Presupuesto anual, necesario para saldar los intereses y extinción de su deuda y para cubrir todas las atenciones del Estado, es decir, la confiscación de toda renta, en el supuesto de que Francia pudiera alcanzar hoy aquella misma producción que tenía en los años anteriores á la guerra (2). ¿Os parece también exagerado este cálculo? Pues vamos á tomar un dato oficial, que no cabe discutir. Vamos á Inglaterra. El año económico inglés empieza, como sabéis, en 1.º de Abril, y termina en 31 de Marzo siguiente, y en la liquidación de cuentas del de 1916 á 1917, y con referencia á 31 de Marzo de 1917, su deuda es de 4.063.644.981 libras esterlinas, que equi-



valen á 101.500 y pico de millones de pesetas. El aumento de la deuda durante el año económico de 1916-1917 es de 1.873.806.756 libras, que equivalen á 46.000 y pico de millones de pesetas. Inglaterra tenía contraída en esa fecha 101.500 millones de deuda, y la guerra sigue, el gasto aumenta, el interés del dinero crece. Se comprende en este volumen la deuda que de la liquidación resulta, su consolidado, su renta del 3 <sup>1</sup>/<sub>2</sub>, 4 <sup>1</sup>/<sub>2</sub>, del 5 y la última del 4; los bonos del Tesoro, propios y arbitrios, en una palabra, todas las manifestaciones de sus débitos (3). Suponed 5.000 millones de pesetas de interés, acrecentado naturalmente el volumen actual á que asciende el desembolso ya realizado, por los 167 millones de gasto diario confesados, y juzgad de su importancia por la alarma que produce en una nación tan potente, que con Alemania constituye la más sólida garantía, la mayor riqueza, la más grande previsión, el núcleo de mejores financieros y de ciudadanos más capacitados por su educación, hábitos y laboriosidad, para afrontar las situaciones económicas difíciles. No bien el canciller, Mr. Bonar Law, concurre al Parlamento á exponer su criterio con ocasión de pedir un crédito de 400 millones de libras esterlinas, ó sean 10.000 millones de pesetas, *El Economista Inglés*, en un transcendental artículo, publicado bajo el epígrafe «Parlamento y finanzas» el 3 de Noviembre de 1917, analiza y desmenuza el discurso singularmente optimista, y lo refuta de manera tan lógica, tan razonada y concluyente, que resultan de relieve dos conclusiones: la grandísima alarma que en Inglaterra se ha producido y la extraordinaria habilidad de su Canciller para disfrazar la importancia de las responsabilidades contraídas.



Decía Mr. Bonar Law que podía dar la halagadora noticia de que aquellos dos millones de libras de aumento diario que se habían solicitado, quedaban reducidos á uno, y con esperanza de reducirlos más todavía, que si bien era verdad que la deuda alcanzaba en 29 de Septiembre la cifra global de 5.000 millones de libras, no resultaba menos cierto que en esa cantidad estaban incluidos 1.100 millones de empréstitos hechos á los aliados, que era dinero al contado: 160 millones á los dominios y 66 millones de responsabilidades que asumía la India; partidas que arrojaban un total de 1.326 millones, que procedía deducir del importe total de la deuda, reduciéndola á 3.674 millones, y si de esta cifra se restaba la anterior á la guerra, que era de 645 millones, quedaba en el mes de Septiembre un saldo adverso de 3.000 millones de libras, ó sea 75.000 millones de pesetas. Rechaza *El Economista* estos cálculos, afirma que es enorme la alarma producida en la City, y cuidando de consignar que la nota más saliente del debate la dió Mr. J. Walton, que después de pasar las vacaciones en Escocia regresaba asombrado del enriquecimiento de los terratenientes, merced á las gangas realizadas con Gobierno tan inepto y consigna que el actual Gobierno inglés «es el más pródigo en extravagancias y el más desaliñado en finanzas que han tenido desde la guerra». Es decir: que Inglaterra, la nación más consciente del porvenir que la espera, la más previsora, la que conserva su integridad territorial, la *acreedora*, se siente también por igual alarmada con el aumento enorme del volumen de su deuda y con las responsabilidades que contrae para el porvenir (4).

Con estos antecedentes, con estos datos que hacen re-



ferencia á nación tan poderosa, ¿será aventurado sostener que las más castigadas ó más pobres soporten difícilmente, aun contando con la generosidad de las acreedoras, altruísmo no frecuente en las relaciones de los pueblos, la enorme deuda contraída y la que todavía habrán de contraer? Y en el supuesto de que puedan afrontarla, ¿cabe admitir que esta dura lección, tremenda enseñanza del abuso del crédito, no produzca honda crisis para el porvenir, evitando el *descrédito* definitivo? Vamos á verlo.

El crédito es confianza, y la confianza, cuando del crédito hablamos, ha de reunir cuatro características que son esenciales. Es una la probidad del deudor y la probidad del acreedor. Por igual desnaturaliza el concepto fundamental del crédito el deudor de mala fe que se sustrae con malicia al pago de lo que debe, que el acreedor codicioso que pone su ambición al servicio de la ignorancia ó de la malicia, para ser víctima de una pingüe é ilícita utilidad, ó para madrugarse aprovechando el beneficio extraordinario en el período de reclamo de un estafador.....

Doña Baldomera no fué jamás una institución de crédito; fué una institución de descrédito para un país, por su subsistencia legal y por la torpeza de la clientela; por eso digo que para que el crédito exista, es necesario una gran probidad en el deudor, bien servida por la honrada voluntad del acreedor. Pero el crédito necesita, para infundir confianza, solvencia, y la solvencia no es dinero, no son los bienes que el deudor posee; la solvencia se forma por una serie de elementos cotizables para el desenvolvimiento de las relaciones económicas, solvencia es el trabajo, la laboriosidad, el acier-



to, la salud, el interés razonable que se ofrece, hasta la suerte, que sobre todo ello descansa el crédito. Pero no basta. Es necesario que el acreedor tenga expedito su camino para el ejercicio de su derecho, y tampoco basta. Es necesario que tenga la seguridad absoluta de la protección constante, permanente, irrevocable, de las leyes por que se regulan las relaciones contractuales establecidas, y en estas dos últimas características descansa la substancial diferencia que separa el crédito privado del crédito público. Porque el crédito privado puede recibir el quebranto por la mala fe, por la desgracia, por la muerte del deudor, incluso por la negligencia y por el exceso de confianza del mismo acreedor; en el crédito público no existe mil veces libertad de acción para realizar la deuda, ni desgraciadamente seguridad en la eficacia de las leyes para amparar el derecho desconocido, cuando no repudiado, por el mismo que las dicta. ¿Queréis ejemplos? ¿Cómo se pagan los suministros por muchos de los países beligerantes? ¿Cómo los cupones de la deuda contraída? ¿Qué son las quitas y esperas, la supresión de amortizaciones, los recargos de impuestos sobre la deuda misma, y tantas y tan varias combinaciones como la Historia registra, que han barrenado los derechos del acreedor del Estado?

Realidades son estas que dan la medida de la imposibilidad de continuar por el camino hasta la fecha recorrido, porque si pudieron los pueblos marchar utilizando ese concepto del crédito, llegando á un verdadero descrédito, y en ocasiones á la bancarrota, sin que se haya sentido la necesidad de transformar la base sobre que descansa, no es posible concebir que después de esta hondísima crisis mundial que afecta á poderosos



Estados, perdure tan extraviado emplazamiento del crédito público, siendo forzoso enderezarle y robustecerle en forma que no sólo garantice los derechos de los acreedores extranjeros, sin riesgos de peligrosas intervenciones, sino que ponga á la vez á cubierto de contingencias, violaciones y atropellos los de los nacionales forzados á concurrir con su dinero, por el supremo interés de la Patria, pues aunque en las Constituciones de los pueblos cultos aparece, como en la nuestra, un artículo 87 que dice que la deuda pública está bajo la salvaguardia de la nación, no nos engañemos: eso no pasa de ser uno de tantos tópicos más ó menos literarios, que carecen en absoluto de realidad y de eficacia.

Y vamos ya al fondo del asunto. Dirijo mi palabra modestísima á letrados, y fuera agraviaros si entrase á marcar la distinción que existe entre los bienes dominiales y los bienes patrimoniales. En muchas legislaciones, en la nuestra concretamente, en los artículos 338 al 344 del Código civil, está bien establecida, y echemos por delante que doctrinalmente no existe diferencia substancial entre unos y otros, aunque en el derecho constituído aparezcan; pero no afectan ellas al fin que persigo y que demanda, aun estudiando las leyes, remontar el pensamiento para deducir conclusiones (5). Desde los tiempos de Roma, con su distinción de las cosas en *divini juris et humani juris*, y éstas en públicas y privadas, apareciendo el clásico *Erarium* que hoy reverdece (6), hasta la Edad Media, cuando los pueblos francos y germanos vinculaban en el príncipe todo el patrimonio del Estado, fundiendo bienes y derechos públicos con las regalías, la prerrogativa de la soberanía con la idea de la propiedad y el derecho público con el privado,



apareciendo la voz *demanium*; hasta los monarcas absolutos, con el principio teórico de la separación entre el patrimonio del Estado y el personal del príncipe, que no tuvo en la práctica una eficaz aplicación, por la influencia siempre decreciente de los Parlamentos en materia de Hacienda, que no pudo impedir el abuso de bienes que se atribuían al Estado, únicamente limitados por los del clero y la nobleza, puede afirmarse que sólo al calor de la Revolución francesa apareció el reconocimiento explícito de los derechos del pueblo, borrando de hecho y de derecho el concepto único de bienes dominiales y bienes patrimoniales. Parecía que la Revolución, al proclamar los derechos del pueblo debiera lograr una efectiva y radical disgregación de la propiedad pública en dominio y patrimonio del Estado, deslindando aquella parte que quedaba sujeta al derecho privado en las Constituciones de los pueblos actuales, de aquella otra que en realidad estaba regida por leyes económicas de carácter privilegiario (7); pero tropieza con una barrera infranqueable, ciérrale el paso un individualismo absorbente, y por eso el artículo 536 del Código de Napoleón pudo definir que son bienes de dominio público en Francia «aquellas porciones del territorio francés que no son susceptibles de estar en propiedad privada». A partir de aquel instante parece que quedaban en la legalidad heridos de muerte los derechos reconocidos del pueblo, y aunque en la práctica no resultaba el precepto de perfecta aplicación, no cabe dudar que la colectividad no aprovechó de momento las mudanzas operadas. Pero la Revolución no se hizo en vano; y calladamente, de una manera tímida al principio, más franca después, con vehemencia en los años



anteriores á la guerra y con celeridad febril en estos instantes, un movimiento bien definido, de carácter sustancialmente económico, da vida al dominio público y crea el derecho y el poder financiero como organización del Poder público, dirigida á los fines económicos del Estado (8).

A partir de ese movimiento empieza el Estado á perder su carácter de Estado jurídico y nace fuerte, vigoroso, acaso con la inexperiencia de toda juventud, pero con sus audacias y energías, el Estado asociación. ¿Qué debo decir de las disposiciones anteriores á la guerra? ¿Cómo podrían adoptarse las que el rigor de la lucha impuso, si no se asentaran en sólidos y bien labrados sillares, aptos para levantar sobre ellos el nuevo edificio de la vida económica de los pueblos? Por eso, desde la movilización, al empezar la contienda, de todos los brazos útiles, saltando por encima de las leyes militares vigentes y aprovechando para el servicio de la Patria cuantos hombres, en una ú otra forma, pudieren prestar algún servicio, dispone la movilización de la agricultura, de la industria y del comercio; asume el dominio de la producción y del consumo, y en mucha parte de la distribución de la riqueza; socializa bienes y obras y para el fin supremo del interés público sacrifica los derechos de los particulares, sin otros límites que la necesidad y la utilidad social. Desde el punto de vista del dominio público, el concepto clásico de las requisiciones de guerra se amplía hasta el extremo de poner á disposición del Estado inmuebles, muebles y obras, y de igual modo se someten al interés colectivo, minas, ferrocarriles é industrias.

El Reglamento de movilización industrial alemán de



22 de Agosto de 1915 es una concepción genial que podrá servir de modelo cuantas veces el Estado deba hacer llamamiento á la ayuda de la industria privada, sin oprimirla con las trabas de la burocracia, ni con los rigores del Fisco. En los Estados Unidos toma el Gobierno posesión de los ferrocarriles, y por un proyecto de ley se propone la concesión al Estado de los poderes necesarios para asumir el manejo de la producción de todo el carbón, de todo el hierro, de todo el petróleo de sus minas; y finalmente Italia acomete la audacísima movilización agraria, otorgando al Gobierno poderes extraordinarios para una requisición de terrenos y movilización de la mano de obra civil, y para la distribución gratuita de tierras y útiles de labranza.

Verdaderamente, cabe objetar que en el momento en que los pueblos están en lucha, el derecho de la fuerza hace cesar la fuerza del Derecho; pero sobre que esos pueblos se mueven por los carriles ya asentados con antelación, claro está que con tanta mayor velocidad cuanto más grandes son las necesidades que lo imponen, no cabe sostener que esa orientación sea una novedad, ni menos que se adopte exclusivamente para los fines de la lucha. Es una marcha franca por sendas ya trazadas, que fijan con carácter definitivo los objetivos del Estado, incluso para la paz, y vamos á examinarlo. ¿Recordáis que en el mes de Mayo hube de deciros hasta qué punto se podía estimar como un despilfarro, incompatible con obligadas defensas de los intereses públicos, que están bajo la salvaguardia del Estado, las concesiones administrativas? Pues es Italia, maestra del Derecho, después de empeñadísima y honda discusión, la que dicta su decreto-ley de 20 de Noviembre del año



1916, llegando, real y verdaderamente, al monopolio de toda la potencia hidráulica, con un método de colaboración entre la Administración y los particulares que acusa una radical transformación de sus concesiones; porque ella, casi al igual que España, realizaba las de aguas, unas á perpetuidad y otras por el plazo de treinta años; pero con el derecho de *insistencia* para renovarlas otros treinta años, y así sucesivamente, en forma que apareciendo concesiones de carácter temporal, resultaban en la práctica de carácter definitivo. Y ¿sabéis lo que estableció el decreto-ley de 20 de Noviembre del año 16, poniendo término á la empeñadísima discusión, porque fué, sin duda, de todas las concesiones administrativas, la que ha producido mayor controversia entre los jurisconsultos? Pues, sencillamente, abolir las concesiones perpetuas, declarar que las de aguas para fuerza motriz no durarán más de treinta años, y que las destinadas al abastecimiento de poblaciones y riego de terrenos lo serán por un plazo máximo de setenta; pero las primeras, las de fuerza motriz, pasan en propiedad al Estado al transcurrir los treinta años, ó en caso de decadencia ó renuncia del derecho, sin compensación, haciendo suyas todas las obras de recogida, regulación y derivación de aguas principales y accesorias, canales y materiales. Se reserva además la facultad de entrar en posesión de edificios, maquinaria y todo elemento utilizable unido á la concesión, entregando al concesionario un precio igual al valor real calculado en el momento de entrar en posesión, independiente del valor que la concesión represente. Pero aún va más allá la ley: en las derivaciones para aguas de abastecimiento, irrigación y bonificación de terre-



nos, se reserva la revisión de las concesiones, imponiendo las modificaciones que crea necesarias, y á falta de renovación pasan á la propiedad del Estado, sin ninguna compensación. Todavía más: en interés de ferrocarriles, navegación interior y otros servicios, el Estado se reserva igualmente la utilización de todo ó de parte del caudal, y cuando no sea posible diferir la utilización, en vez de cantidad de agua, aprovechará, también á precio de coste, una cantidad de energía.

Estas disposiciones representan la preparación de un importante programa, que se acomete sencillamente con la organización de la industria hidráulica del Estado, como principio de la organización de la fortuna de la nación. Podría citar numerosos ejemplos, pero baste para nuestro objeto aludir á la transcendental evolución legislativa de las grandes potencias en materia de concesiones de ferrocarriles, minas é industrias. No es otro el criterio que inspira los Institutos Nacionales de Seguros, la participación del Gobierno federal de Suiza en el Banco de emisión del Estado y la consideración por Inglaterra y los Estados Unidos de empresas políticas á la vez que económicas de los grandes canales interoceánicos, disposiciones todas encaminadas francamente á la estatización de ciertos servicios, nueva y admirable forma de la Sociedad anónima con participación del Estado. No se esperó á que estallara la guerra para emprender ese camino, que no ha logrado conquistar la atención de nuestra Patria, en verdad bastante distraída en cosas de más secundaria importancia, cuando somos hoy la potencia de Europa en mejores condiciones para realizar, con tranquilidad y sin agravio al derecho privado, tan substancial y beneficiosa transformación en



orden á la riqueza pública, ya que ninguna potencia europea tiene en estos instantes tanta solvencia, tanto tiempo y tanta libertad de medios para acometerla.

Al otorgar Francia en 1912 concesiones mineras en la cuenca del Este, fueron á parar á manos de extranjeros. M. Engerand interpelaba al Ministro de Trabajos públicos sobre la forma de realizarlas, peligrosa, en su opinión, para el país, y el Ministro, M. Dupuy, hubo de contestarle que se habían otorgado con arreglo á la ley. Con una gran visión del porvenir hubo de replicarle el diputado por Calvados: «La ley es insuficiente cuando no salvaguarda el interés público», y la realidad vino bien pronto á demostrar la razón de su aserto; es decir, que en orden á las concesiones administrativas caminaban los pueblos (y cito este ejemplo por no hacerme enojoso y no aducir otros muchos); caminaban, repito, los pueblos, con anterioridad á la guerra, persiguiendo dos objetos: la estatización y la nacionalización de la riqueza pública. Pero no se detenían ahí, porque á la vez limitaban prudencialmente los abusos del derecho de propiedad privada, en beneficio del interés público, que no era el estricto de la necesidad y utilidad de la legislación antigua, y sí el más moderno, el que se impuso con fuerza avasalladora, el que transforma substancialmente la acción del Estado, y es su función, eminentemente social, amplio cauce que dará fácil salida á palpitantes problemas de actualidad.

Limitaciones al derecho de la propiedad privada, hay muchas. Ella ha estado constantemente coartada, como he dicho, por razones de necesidad y de utilidad públicas; las servidumbres existían desde los tiempos clásicos de Roma; la expropiación forzosa, también. Pero es



que á la vez subsistían otras limitaciones impuestas por la acción tuitiva del Estado, por la tutela necesaria, las que imponen la higiene y la seguridad. Al propietario de una casa no se le permite establecer en ella una fábrica de explosivos, ó de productos peligrosos, cuando está dentro de poblado, como tampoco se le permite establecer ni realizar en ella acto alguno que haga peligrar la salud de los que en ella viven. Hay restricciones edilicias y estéticas, que obligan al propietario que edifica á levantar uno, dos ó tres pisos, y á darles determinada elevación á cada uno; las hay de orden fiscal y moral; mas, ¿qué voy á deciros, si es para vosotros bien conocido todo el sistema disperso por las leyes, que da carácter social á la propiedad, llegando á prescribir el derecho de indemnización, la tarifación y la tasa?

Pero el derecho moderno va más allá: ya se amplía el concepto de la servidumbre (9), como el de la expropiación forzosa por causa de utilidad pública (10), á fines sociales independientes de las funciones realizadas por el Estado, y son buen ejemplo, entre otros que pudiéramos citar, el *arrondirung* prusiano, el campo romano, la cuestión de Irlanda y el dominio eminente de los Estados Unidos. Y aquí mismo, en España, aunque apenas se ha notado, tenemos precedentes de expropiación por causas de utilidad social, en las disposiciones sobre permutas y concentración de terrenos (Real decreto de 22 de Marzo de 1907), en la ley de 24 de Junio de 1908 sobre repoblación de montes, que llega á la expropiación cuando el propietario no quiera repoblarlos por su cuenta ó asociarse para ofrecerlos al Estado, y dispone que cuando la repoblación se haga por cuenta del Estado podrán los propietarios reintegrarse en la posesión del



suelo, consolidando el dominio absoluto de la extensión repoblada, mediante el abono del importe de lo gastado; tenemos vigente la ley de 11 de Junio de 1911 sobre Casas baratas, y, finalmente, la ley de Colonización interior, todavía en período de ensayo (11), encaminada á constituir el vínculo de las clases modestas, el vínculo familiar, con una provechosa intervención del Estado durante el primer período y unas limitaciones después al Derecho de propiedad privada, ya consagradas en la práctica por las de los Estados Unidos, Alemania é Italia; pero que entre nosotros, no obstante su transcendental importancia, reclaman poco la atención de los hombres públicos.

Y subsistirá el derecho de usar, gozar y disponer con aquellas limitaciones que impone el interés público, pero el de no usar, no gozar y no disponer se va cercenando y se reducirá ó suprimirá en un porvenir próximo, en tanto lastime ó atente á la función social del Estado moderno. Ya no podrá el propietario egoísta que no necesita de los rendimientos de su fortuna, dejar de roturar y sembrar sus tierras, cuando vivan sus vecinos en la miseria, ni de alquilar sus casas cuando no tuvieran en donde albergarse, ni dejarlas arruinar, ni los solares sin construir ó las construcciones sin terminar, porque le saldrán al paso instituciones como el Acta inglesa de 8 de Julio de 1914, la cual establece un fuerte impuesto al solar no edificado, y á los edificios comenzados á edificar y no concluídos, ó como la institución jurídica italiana del *vínculo forestal*, que coloca la riqueza de la nación en la relación de medio á fin con las funciones del Estado (12).

Pero, ¿á qué seguir? Esa es la tendencia moderna, y



el Estado jurídico, que parecía la última palabra de la ciencia, será una piedra miliaria en el camino de la historia del derecho público; él no aparece sólo como soberano, sino como una asociación formidable que de la soberanía se sirve para fines económicos y sociales, y la fórmula tradicional el «estado de derecho» se convierte en esta otra no menos jurídica: «estado de derecho y de asociación», en el cual los elementos del derecho privado son absorbidos por el derecho público, para convertirse en pacto integrante de un organismo con vida y caracteres propios, cuya alma es el Estado mismo en la concepción amplia y grandiosa que las modernas condiciones sociales y políticas imponen, fundiendo sus intereses con los privados, persiguiendo el bienestar colectivo, curando al contribuyente de recelos de orden fiscal y buscando en la coparticipación un beneficio recíproco, amparado por su tutela, fomentado por las iniciativas, aptitudes y capitales privados, y susceptible de extenderse también á la mano de obra que, sin antagonismos ni desconfianzas, se incorporará á la propia función que el Estado realice (13).

Claro está que la obra no es fácil; que de serlo, ya estuviera realizada; pero el camino que se sigue es seguro. Los que vamos declinando en la vida no veremos el final; pero vosotros, los que empezáis á vivir, sí lo veréis, y curados de prevenciones y desconfianzas que inspira el error de los ensayos prematuros, habréis de entender y estimar cuán grande diferencia existe entre la onerosa tributación que los excesos y las demasías de los gastos innecesarios, de las pasiones y del malentendido patriotismo convierte en verdaderas confiscaciones, que no pesa, no, sobre los ciudadanos pobres, sino sobre



los adinerados, y aquella razonable constitucion del patrimonio público, formado por sus bienes y derechos bien defendidos, y á la vez por la incorporación de la fortuna y actividades privadas á la obra del Estado asociación, que brinde á la vez amoroso consorcio á las masas obreras, borrando definitivamente odios y antagonismos de clase que quieran convertir en cuestiones sociales problemas que son únicamente de carácter económico y financiero.

Y dicho esto no advierto la necesidad de hacer deducciones; hacedlas vosotros.

Si es un hecho innegable que los gastos ocasionados por consecuencia de la guerra, que los mayores gastos que se habrán de irrogar hasta que la guerra termine, no pesan solamente sobre un país y sí sobre toda Europa, rebasando del Continente para alcanzar á otras naciones, imponiéndoles enorme é invencible sacrificio á muchas de ellas; si es un hecho que país por nosotros bien conocido tuvo que dedicar el 50 por 100 de su recaudación anual á satisfacer el importe de deudas atrasadas, como si las generaciones que en tal forma tributaban fueran responsables de los desaciertos ó errores de sus antepasadas; si es una verdad que en el orden de la vida económico-financiera de los pueblos, la recaudación de cada un año, la distribución de impuestos y tributos, ha de venir á satisfacer principalmente las atenciones ordinarias del Estado, devolviéndose en la mayor medida posible al país que tributa, para el fomento y progreso necesarios, resulta evidente que no puede perdurar el abuso del crédito en la forma que actualmente se realiza, y que se impone una fuente distinta de los impuestos para avalarlo y un límite á esa infinita elas-



ticidad, que así lo desnaturaliza hiriendo gravemente la fortuna nacional (14).

En la fiebre de las guerras no se mide la importancia de los gastos, y no llegarían á la cifra que alcanzan de tener un límite en su garantía ó de realizarlos en el acto por medio del impuesto. Lo segundo es impracticable, y como el diferirlo con el empréstito en proporciones extraordinarias es una verdadera confiscación de la riqueza privada para el porvenir, juzgad vosotros si no será forzosa la formación del patrimonio público, cuyo capital y rendimientos constituyan poderoso *stock* para la guerra y otras atenciones extraordinarias, al cual únicamente puedan afectarse los empréstitos, constituyendo invencible freno para los excesos, para las demasías que mil veces equivocadas excitaciones del patriotismo determinen; y cuando peligre la independencia de los pueblos, ó sentimientos bien definidos aconsejen costosas guerras, sin sorpresas, ni ulteriores agravios, agotado el margen del crédito, la recaudación voluntaria, desde los cinco céntimos del pobre hasta los miles de duros del millonario, servirán para levantar las cargas y constituirá, sin duda, un elocuente plebiscito nacional sobre la necesidad de los enormes dispendios que las guerras largas imponen y sobre la voluntad decidida de los ciudadanos para realizarlos.

Dicho esto termino sin sacar más consecuencias. Los datos que he aducido son de fácil comprobación. No son todos ni quizá los más importantes; vuestra mayor competencia podrá ampliarlos. Fijaos si el Derecho sigue ese camino; meditad si es una realidad que los pueblos marchan por esos derroteros; pensad si es llegada la hora de volver la vista atrás, formando de nuevo el pa-



rimonio público, y si está en sus rendimientos la verdadera fuente para afrontar, no sólo los gastos de la guerra, sino otros muchos de carácter extraordinario que vienen de antiguo hipotecando indebidamente los ingresos anuales del presupuesto del Estado.

Y volviendo también mi pensamiento al pasado, ya que no hay nada nuevo en el mundo, termino recordando la frase del edicto francés de 1774: «La felicidad de los pueblos depende principalmente de la buena administración de su hacienda.»



## NOTAS

(1) Inglaterra, 116.000 millones de francos; Rusia, 95.000; Francia, 76.000; Italia, 25.000; Bélgica, Serbia, Rumania, Portugal y Colonias inglesas, 12.000. Total: los países aliados, 324.000 millones.—Alemania, 100.000; Austria-Hungría, 80.000; Bulgaria y Turquía, 7.000. Total, 187.000.—Total general, 511.000 millones.—El periódico inglés *Manchester Guardian* dió la cifra de 540.000 millones de francos, ó sea 21.500 millones de libras esterlinas, que, como se puede observar, no se separa mucho del cálculo de Gide.

(2) Francia, con anterioridad á la guerra, venia liquidando sus presupuestos con déficit creciente, á consecuencia de su orientación militar y política social. Entonces, la nación francesa, por su producción natural, laboriosidad y espíritu de ahorro, por ser París el centro europeo del turismo, podía considerarse, en proporción á su extensión y población, la más rica del Continente. Los daños producidos por la guerra, las pérdidas é inutilización inmensa de brazos, primer instrumento de riqueza, la devastación de grandes territorios, las Deudas con el extranjero, etc., serán causa bastante, á pesar de sus grandes energías, para que en algunos años no alcance la producción á que llegó en el año de 1913.



(3) Reino Unido.—Hemos extractado de las cuentas del último año económico el siguiente análisis detallado de la situación de la Deuda al 31 de Marzo de 1917, con el aumento y disminuciones netas durante ese periodo, en sus diferentes partidas ó denominaciones:

DENOMINACIONES	31 de Marzo de 1917. — Libras.	Aumentos. — Libras.	Disminuciones. — Libras.
Deuda consolidada..	317.787.099	»	673.178
Rentas terminadas..	24.045.178	»	2.113.693
Letras del Tesoro antes de la guerra.	12.995.000	»	1.505.000
Propios y Arbitrios (Ways & Means)..	217.526 500	197.630.000	»
3 ½% <i>stock</i> de guerra	62.746.703	»	27.690
4 ½% <i>idem id</i> .....	19.986.842	»	880.700.230
5 % <i>idem id</i> .....	2.066 988.385	2.066.988.385	»
4 % <i>idem id</i> .....	52 418.250	52.418.250	»
Bonos del Tesoro ..	320.317 895	143.287 000	»
Letras de Tesoreria.	450.710.000	»	101.616.000
Certificados de aho- rros de guerra....	74.487.016	73.099.825	»
Certificados de gas- tos de guerra. ...	23.561.000	23.561.000	»
Otras deudas.....	316.503.177	307.256.602	»
Préstamos america- nos.....	51.369.863	»	»
Otras responsabili- dades.....	52 199 073	»	4.991.528
<b>TOTALES...</b>	<b>4.063 644.981</b>	<b>2.861.241.062</b>	<b>990.434.326</b>
Aumento neto en el año.....		1.673.806.736	

La Deuda consolidada consiste en libras 279.914.678 = 2 ¾ por 100; libras 2.689.679, 2 ½ por 100; libras 21.546.873 de débitos á los Bancos de Inglaterra, y de Irlanda 13.645.869 libras. La disminución de libras 880 millones en el 4 ½ por 100 del *stock* de guerra, fué debido á la conversión en el nuevo



5 y 4 por 100; pero 77  $\frac{1}{2}$  millones de diferencia fueron cancelados bajo las disposiciones de la Sección 60 del Acta Financiera de 1916; esta Sección dispone: Que durante la continuación de la presente guerra, y hasta seis meses después de terminada, puede el Tesoro, con el propósito de realizar arreglos que tengan por fin cambiar ó convertir valores emitidos en virtud de leyes de empréstito ó préstamos para la guerra durante ésta, ó ya para cancelar las que se reciban en cambio ó pago. Desde tiempo atrás se escuchan rumores de un arreglo por el cual los Bancos no estarán autorizados para convertir una parte de estos valores en cartera del 4  $\frac{1}{2}$  por 100 en Bonos del Tesoro, y es posible que sea esta la operación de cuenta de esos 77 millones. Una nota apéndice señala el estado del importe de responsabilidades, estado que en su total incluye los Propios y Arbitrios por libras 157 millones.

Así las cosas, aparece que el total actual al final del año estaba en las proximidades de libras 3.900 millones.

(4) En el interesante artículo del *Economista Inglés* se afirma que el sentimiento público es de indiferencia y flojeidad respecto á la gestión financiera, al punto de mostrarse en considerable decaimiento los Bonos nacionales de guerra. Frente á las manifestaciones optimistas del Canciller declara que muchos de los aliados están sumamente empobrecidos á consecuencia de la guerra, que es ilusorio esperar que paguen los intereses de lo que adeudan, á menos que se les preste el dinero para ello, y que para el reembolso del capital adelantado habrá que esperar quizá á varias generaciones. Esto sentado, dice, no serán muchos los contables que se inclinen á poner su firma á los estados del Canciller sin adicionar calificadas aclaraciones al pie. Añade que alucinó á la Cámara al mantener que «el principio bajo el cual ha marchado hasta ahora», es que al final del año financiero debieran ser bastantes las contribuciones, sin contar los aumentos por los impuestos sobre beneficios, cuando la paz venga á soportar los normales desembolsos del país. Recuérdese lo que á este propósito consignamos en la conferencia anterior.

En Abril de 1916, Mr. Mackenna, que es un paladín del



presupuesto con excedentes, sobre la base de los desembolsos de la paz y un año más de guerra con todos sus gastos de 85 millones, pudo anticipar que la paz llegaría con un considerable margen de alivios y previsiones.

(5) Delvincourt: *Institutes de Droit civil français*, Paris, 1809, págs. 313 y siguientes, establece una distinción entre bienes dominiales y patrimoniales, diciendo que los bienes nacionales son de dos especies: la primera comprende aquellos que dependen de tal modo del dominio público que no pueden, sin cambiar de naturaleza, dejar de formar parte de él, y la segunda, aquellos que, si bien pertenecen al Estado, pueden, sin cambiar de naturaleza, convertirse en propiedad privada por enajenación voluntaria ó por prescripción. Estos conceptos arcaicos han dejado lugar á otros en virtud de los cuales, por su régimen jurídico, no se distingue el patrimonio del Estado y el dominio público.

(6) Scialoja: *Diritti reali*, Milano, 1908, págs. 523 y siguientes. En el Derecho romano se consideran como cosas públicas las que no pertenecen á ninguno en particular y á todos colectivamente, *ipsim enim universitatis esse creduntur*. La institución del *erarium* acumula todos los bienes y derechos del Estado sin distinciones.

(7) Delle Donne: *Saggio critico sul Diritto pubblico italiano in rapporto alle attuali tendenze economiche*. Torino, 1917, pág. 11.—Los jurisconsultos y las legislaciones conciben el dominio público, no como propiedad, sino como una vaga figura oscilante entre un complejo de derechos que entran en el poder de imperio y un conjunto de deberes á favor del pueblo, á cuyo uso los bienes están destinados y conservados. De aquí los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad y extracomercialidad del dominio público.

(8) El poder financiero—*Die Finanzgewalt*—es un transcrito ó adaptación del antiguo régimen del derecho público, en que el poder se manifiesta por efectos estrictamente unila-



terales. Manda, impone, sanciona, y cuando parece reconocer al individuo algún derecho, es á lo sumo como una relajación de su fuerza dominadora. La propiedad pública, en este caso, «si para el servicio del Estado como para el uso de la colectividad, tiene la ordenación jurídica que el Estado en razón de un fin económico estime conveniente atribuirle.— Heckel: *Lehrbuch der Finanzwissenschaft*, Leipzig, 1907, págs. 10 y siguientes. Mayer: *Die Finanzgewalt*, en *Deutsches Verwaltungsrecht*, Munchen und Leipzig, 1914, páginas 330 y siguientes.

(9) En un sentido orgánico y marcando cada vez en mayor medida su esfera de aplicación se manifiestan las servidumbres públicas. Representan éstas de un lado un sacrificio especial impuesto á una propiedad, y de otro, un beneficio correlativo en favor de otra propiedad ó de una obra pública. La última ley francesa, por ejemplo, relativa al establecimiento de líneas telegráficas y telefónicas (Loi 28 Julio 1914) y la ley sobre distribución de energía eléctrica (Loi 15 Junio 1906) son muy acentuadas en el sentido antedicho, y demuestran cómo los progresos de la ciencia hacen más fuertes cada día los lazos de la solidaridad social y dan nacimiento á instituciones jurídicas. Se llegó, en efecto, á plantear ante los Tribunales la cuestión de si un simple particular, sin el permiso de la Administración puede obligar á un propietario á consentir que los hilos conductores de energía ó luz eléctrica pasen por encima de su casa ó bajo el solar que aquélla ocupe. Esta contienda se suscitó en Francia, no obstante el principio del Código (artículo 552) que afirma que la propiedad del suelo supone la propiedad de cuanto esté encima y debajo.— Duguit: *Les transformations générales du Droit privé depuis le code Napoleon*, Paris, 1912, págs. 169-170.— Giorgi: *La dottrina delle persone giuridiche*. 3.<sup>a</sup> ed., vol. III; Firenze, 1914, págs. 133 y siguientes.

(10) El concepto de la *causa expropiante* se extiende jurídicamente. Es objeto de expropiación cuanto puede contribuir á la realización de los fines del Estado, ramos



de Guerra y Marina, ensanche, saneamiento y mejora de poblaciones, obras públicas, aguas, minas, montes, establecimientos balnearios, fábricas, industrias, excavaciones artísticas, etc., etc. Recordemos las disposiciones sobre ensanche en Alemania, que hicieron posible el desarrollo inmenso de sus grandes ciudades, como Berlín, Francfort, etc.

No sólo se considera utilidad social la realización del engrandecimiento del Estado, sino que éste cumple también sus funciones, procurando no prevalezca la funesta tendencia de disolver el fuerte organismo ético de la familia, viniendo á la vez en ayuda de las clases modestas, con aquella parte de bienes, que no por razones de justicia, sino por abandono del Estado mismo ó dejación que pueda considerarse renuncia tácita del interés particular, se hallan sin productivos. Principio que abona la colonización interior y el reparto de tierras á la familia rural.—Scalvanti: *La espropriazione per pubblica utilità*, Milano, 1912.—Sabbatini: *Idem id.*, 3.<sup>a</sup> ed., vol. I á III, Torino, 1913-1917.—Scialoja: *Il diritto di proprietà e i suoi limiti*, Roma, 1909.—Haurion: *Droit Administratif*, 3.<sup>a</sup> ed., Paris, 1914, pág. 639 y siguientes.—Gascón, *Derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1917, págs. 451 y siguientes.

(11) La colonización interior está hace tiempo suficientemente ensayada en España, y con resultados tan brillantes como el que ofrece la colonia de la Algaida, y otras enclavadas en terrenos extraordinariamente pobres, que hacen más estimable el éxito. Se han vencido, por la labor meritisima del Cuerpo de Ingenieros agrónomos y de montes y de la celosa Junta que la dirige, todas las dificultades que en la práctica podrian presentarse, se ha contrastado la adaptación del colono y su entusiasmo y celo en pro de la cooperación, se han demostrado las utilidades, merced al régimen económico, técnico y social establecido, se ha presentado un proyecto de ley dando al pensamiento desenvolvimientos necesarios y urgentes, pero.... el campo interesa poco á la política española, á pesar de que toda la prosperidad de Espa-



ña, todo el porvenir de España, está en el campo. Así han quedado olvidados un día el proyecto sobre los latifundios, y otro el de concentración parcelaria.

(12) Se comprende que como consecuencia de esta evolución, el derecho de propiedad, como el de libertad, como otros, llevan aparejados el cumplimiento ineludible de deberes. El hombre aislado, según la acertada expresión de Duguit, no existe en la vida jurídica, y el hombre social necesita realizar sus derechos en la sociedad.

(13) Ziori: *Proprietá individuale ó proprietá collettiva?* Torino, 1907.—Duguit: *Les transformation du Droit public*, París 1913.—Sella: *Lo Stato come concentrazione di affari e lo Stato azionista*, Torino, 1915.—Delle Donne: *Saggio critico sul Diritto pubblico italiano in rappor to alle attuali tendenze economiche*, Torino 1917, págs. 159 y siguientes.

(14) Es un hecho innegable que se está delineando al lado de la Hacienda ordinaria una Hacienda extraordinaria del Estado, que se encuentran en la misma relación respecto á la Hacienda privada que la cuenta de ejercicio y la cuenta de capital. Quedarán de estas organizaciones cuantos elementos resulten provechosos, y la guerra actual, como todos los grandes acontecimientos históricos, producirá incalculables efectos sobre la Economía y sobre el Derecho.—Einandi: *La finanza della guerra e delle Opere pubbliche*, Torino, 1914.—Berthélemy: *La justice et les requisitions militaires*, París, 1917.—Lachapelle: *Les Finances françaises pendant la guerre*, en *Revue Politique et Parlementaire*, 10 Diciembre 1917, págs. 298 y siguientes.—Vithers: *Finances of War*, en *The Economist*, 1917.

---



















