

Todos los médicos que han cursado sus estudios en nuestra Facultad de Medicina conocen los servicios que el doctor Serratosa ha prestado á esa institución, y saben perfectamente con cuánta dedicación y competencia desempeñó las tareas del profesorado por más de treinta años.

Como catedrático y Decano de la Facultad de Medicina y como médico del Hospital de Caridad, siempre será recordado con el aprecio que supo inspirar á sus discípulos y amigos.

Sobre la tumba del maestro perdure el testimonio de nuestro sincero y amistoso afecto.

E. FERNÁNDEZ ESPIRO.

Proyecto de Ley de Asistencia Pública Nacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Montevideo, abril 12 de 1909.

Excmo. Señor Ministro del Interior.

Excmo. Señor:

La Comisión Especial que suscribe, designada por el Poder Ejecutivo para estudiar la organización de la «Asistencia Pública Nacional» y para redactar un proyecto de ley en armonía con los progresos de las ciencias médicas y administrativas, ha terminado su tarea y se apresura á poner en conocimiento de V. E. las conclusiones á que ha llegado.

I

La intervención del Estado y el derecho á la Asistencia

«Todo individuo indigente ó privado de recursos tiene derecho á la asistencia gratuita por cuenta del Estado, de acuerdo con la presente ley y su reglamentación». Tal es la primera disposición que contiene el proyecto de ley que la Comisión somete á la consideración de V. E.—A primera vista parece difícil fundar científicamente esta disposición, contraria á los principios de la caridad cristiana y contraria también á las enseñanzas de las escuelas individualistas.

Pero, las dificultades no son tan grandes, ni tan difíciles de salvar como parece. El principio de que existe un derecho social á la asistencia gratuita por cuenta del Estado ha sido aceptado, se ha impuesto, y los propios católicos han hecho grandes esfuerzos para demostrar que la ley francesa de 14 de julio de 1905 que estableció obligatoriamente que la asistencia de viejos, enfermos ó incurables privados de recursos, tiene su origen en los preceptos del cristianismo. Los autores de las leyes de asistencia, dicen los católicos, apoyan sus principios fundamentales en los más puros sentimientos caritativos. Su socialismo jurídico, no es otra cosa que el amor al prójimo, que la incorporación á la legislación positiva del texto sagrado «ayudaos los unos á los otros».

Al discutirse el proyecto de asistencia en la Cámara Francesa el año 1903, los católicos manifestaron que eran sus propios sentimientos, sus propias doctrinas y sus propias leyes las que triunfaban. Han variado algo los términos, han cambiado las palabras, pero no se ha alterado el fondo de las cosas. El amor del prójimo es compasión por los desvalidos víctimas de las injusticias de los hombres (bienaventurados los que tienen hambre y sed de justicia).—Las doctrinas sociales, las leyes de la sociología, las conocía ya San Pablo por intuición al predicar que todos los hombres eran miembros de un cuerpo único, y se resumen perfectamente en las conocidas palabras «insensato tú que te crees separado de mí», y finalmente, el progreso ha convertido lo que era una ley de Dios en un precepto de legislación humana. «La Revolución, dijo el Diputado Ramel en la Cámara Francesa, aboliendo las instituciones que respondían á estos principios, suprimiendo y confiscando los establecimientos eclesiásticos, echó por tierra las instituciones cristianas de asistencia, sin preocuparse para nada de reemplazar lo que iba destruyendo. Nadie ignora que antes de 1789, un gran número de instituciones eclesiásticas, de congregaciones, de monasterios habían sido fundados con el fin de cuidar de los viejos, de los pobres, de los dementes, de los enfermos, de los inválidos y de los niños. No hay fundación religiosa, ni monasterio anterior á la Revolución, que no tuviera una misión de asistencia. Se abolieron los monasterios, se suprimieron las congregaciones, se confiscaron las propiedades de las instituciones religiosas, y el Estado que aprovechó de todos esos despojos no tomó á su cargo las obligaciones que tenían esos establecimientos. Recién hoy llega la reparación legítima. No se innova nada; se restablecen después de un siglo las instituciones de asistencia del antiguo régimen». (Sesión de la Cámara de Diputados de 27 de mayo de 1903). No es la oportunidad de entrar en una cuestión de orden eminentemente filosófico. Pero, entre las conclusiones del solidarismo científico y las del catolicismo modernista, existen diferencias fundamentales. Desde luego,

toda doctrina científica es irreligiosa, y una ley que se inspira en principios de justicia social no puede ser una consecuencia de las enseñanzas de determinada secta ó religión. Con el mismo derecho con que pretenden los católicos apropiarse de los principios que inspiran las leyes de asistencia, pueden los antiguos estoicos y los antiguos epicúreos erigirse en los inspiradores de todos los principios filantrópicos y de todos los principios que emanan de la justicia y de la equidad.

Algo más hay todavía: la caridad predicada por el cristianismo, es la caridad á título de obligación moral, la caridad libre, la caridad entregada á la santa voluntad del que hace las donaciones. El derecho á la asistencia es deber estricto de la sociedad, es una obligación exigible, y, como claramente se comprende, esta exigibilidad es extraña á las doctrinas del Evangelio.

Pero sea lo que fuera, el hecho es que la disposición de la ley no puede despertar oposiciones fundadas en principios religiosos; la experiencia de la ley francesa ha demostrado que estos principios cumpliendo con la ley de adaptación al medio, aceptan las leyes de asistencia y procuran demostrar la consecuencia de su aceptación ó conformidad.

No pasa lo mismo con los clásicos principios egoístas de la escuela que se llama liberal dentro de la economía política. El principio spenceriano de que todo ser debe soportar las consecuencias de su naturaleza y de la conducta consiguiente, ha llevado á negar en absoluto la función de asistencia del Estado. Es de presumir que el sabio filósofo inglés no haya intentado extremar las consecuencias de su principio, muy atenuadas por cierto en su obra especial sobre beneficencia; pero, lo indiscutible es que todos los malthusianos y la mayor parte de los discípulos de la escuela inglesa con Darwin á su frente, han dicho: «cuando la naturaleza se encarga de gobernar y de castigar, sólo una ambición loca puede llevar á los hombres á colocarse en su lugar... Dejemos que el hombre culpable sufra las penas que le impone la naturaleza.—El acceso á la asistencia oficial debe estarle completamente cerrado, y si la caridad privada pone á su alcance ciertos socorros, el interés de la humanidad exige imperiosamente que esos socorros no sean abundantes, es necesario que aprenda que las leyes de la naturaleza, es decir, que las leyes de Dios lo han condenado á vivir miserablemente y que en vano podría intentar contra la sociedad el ejercicio de cualquier derecho para obtener de ella la porción más insignificante de nutrición». (Malthus, págs. 515-519).

Esta condenación de la asistencia por el Estado pronunciada en nombre de los principios de economía política, ha sido desmentida por la ciencia y ha sido condenada por la justicia.

No hay que olvidar que no pueden presentarse las sociedades existentes como la encarnación del principio de que las recompensas deben ser proporcionadas á los méritos de cada uno.

Abundan los ejemplos de holgazanes que viven en la opulencia, sin hacer nada, aprovechando las valorizaciones producidas por el progreso social, y de obreros que viven en la miseria sin obtener una compensación proporcionada á sus esfuerzos y trabajos. Sólo por hipocresía ó por timidez, se puede negar que vivimos en una sociedad fundada sobre la injusticia. La asistencia pública es una reparación parcial tardía de estas injusticias. En cada una de las grandes capitales, en cada una de las propiedades particulares hay una cantidad de valor que corresponde al esfuerzo social. La economía política se ha encargado de demostrar que cada uno de los hombres que trabajan en la sociedad tienen millones de colaboradores, conocidos unos, desconocidos los otros, vivos los unos y muertos los más. Con razón ha podido decir un genial pensador de nuestros días que el inventor del arado trabaja la tierra diariamente de un modo invisible al lado de los labradores; y que Gutenberg imprime todavía todos los libros que se leen en todos los continentes de la tierra. Cabe, por lo tanto, preguntar si hay alguna cosa que pueda pertenecer por entero á una sola persona. Un examen atento demostrará las proporciones insignificantes á que se reduce el derecho individual frente á las generaciones del pasado y de la actualidad. Si alguien quisiera encastillarse dentro de su derecho individual para oponerse al torrente social, habría que empezar por recordarle que ni siquiera puede titularse dueño de su existencia material, porque ésta ha dependido y depende de una infinidad de factores conocidos y desconocidos, muchos de los cuales se clasificarían bien incluyéndolos entre los llamados de orden social. Y si en las alucinaciones á que conduce el exceso de confianza que muchos tienen en el poder creador de sus facultades intelectuales, hubiera quien intentara llamarse dueño de sus obras, convendría recordarle las palabras con que Goethe expresaba los méritos de las creaciones asombrosas de su genio. «Cada uno de mis escritos me ha sido sugerido por millares de personas y de objetos diferentes; el sabio y el ignorante, el débil y el fuerte, el niño y el viejo, han colaborado en mis obras. Mi trabajo ha sido la combinación de los elementos múltiples de la realidad; y es ese conjunto lo que lleva el nombre de Goethe».

Pasando de estas consideraciones de orden teórico á la realidad que representan los valores comerciales, nos encontramos con que siempre en todo valor, al lado del factor intrínseco se halla el factor social, que es el principalísimo en un mundo económico que se rige por la ley de la oferta y la demanda.

El derecho á la asistencia es una compensación de las injusticias

sociales y es una consecuencia de la solidaridad que existe entre los hombres. No hay por qué entrar á exponer detalladamente la doctrina solidarista. Basta con afirmar que en ella encuentra sus fundamentos la asistencia social. Y si hubiera algún hombre bastante orgulloso para creerse absolutamente desvinculado de sus semejantes, y dueño absoluto de sus posesiones, habría que recordarle una fábula de Esopo. Cuenta la fábula que una abeja ambiciosa se atribuía á sí misma toda la propiedad de su celda exagonal y se consideraba libre de todo vínculo y de todo saber para las compañeras que habitaban las celdas vecinas. Una de éstas, la más sabia, le preguntó: ¿habrías podido construir tu celda sin el apoyo de las nuestras y sin los instintos de nuestra especie? La interpelada calló, porque bien sabía que sin instinto no hay especie, y sin celdas individuales no hay colmena, y sin colmena no había celda particular y exclusiva.

La disposición que consagra el derecho á la asistencia por cuenta del Estado es el producto directo de los principios solidaristas contemporáneos, es la conclusión que se desprende de la doctrina del gran filósofo Alfredo Fouillée, que ha definido la caridad moderna como «una justicia reparadora», es la consecuencia de las enseñanzas del economista Gide, que proclama «los deberes de fraternidad que impone á los hombres la interdependencia esencial», es la «justicia mutua» de León Bourgeois, es la «solidaridad orgánica» descubierta y proclamada por Durkheim. ¡Eso es el derecho á la asistencia!

No contradice los principios de amor y fraternidad del cristianismo, pero los hace palidecer con el impulso vigoroso de su poder. La justicia social es para la caridad cristiana lo que las olas del mar para los copos de espuma: el poder de las primeras levanta los últimos hasta alturas desconocidas,—no los sumerge.

II

Los Hospitales departamentales—Su centralización

El artículo 14 del proyecto ha establecido algo así como una centralización de las casas de asistencia de enfermos que existen en los departamentos de campaña que, hoy en día, se hallan por regla general, pésimamente atendidas y desprovistas de los recursos más indispensables para llenar las exigencias del fin á que han sido destinadas.

Probablemente esta disposición, impuesta por poderosas razones de orden científico y por consideraciones de índole económica, levantará resistencias más apasionadas que todo el proyecto entero.—Sin embargo, la Comisión redactora designada por el Superior Gobierno

opina unánimemente que hay necesidad de afrontar con decisión esas oposiciones si se quiere organizar de una manera regular la asistencia pública de un extremo á otro del país.

No cabe duda de que los interesados en que subsista el desorden que reina en la actualidad en muchos de los hospitales de campaña, opondrán toda clase de argumentos contra la disposición del proyecto á que nos referimos é intentarán presentarlo como una confiscación de bienes particulares, como una expoliación inicua y como un agravio á las personas caritativas que han tomado á su cargo la tarea de dirigir el funcionamiento de dichos hospitales. Desde luego, parece indiscutible que no se causa agravio á nadie procurando mejorar un servicio atendido en forma deficiente. Además, no hay que olvidar que establecido como principio de legislación positiva el derecho de los ciudadanos indigentes ó privados de recursos á reclamar un auxilio del Estado, bajo la forma de asistencia, los Poderes públicos tienen la obligación de colocarse en condiciones de atender debidamente las demandas de socorros que se funden sobre las disposiciones de la ley. El hecho de que los particulares hayan desempeñado oficialmente hasta ahora una función que corresponde á las autoridades públicas, no quiere decir que en el porvenir deban continuar las cosas del mismo modo. La obra de esos ciudadanos habrá sido muy meritoria; su conducta generosa podrá presentarse siempre como ejemplo de abnegación y filantropía; pero declarado solemnemente por la ley el derecho á la asistencia, sería absurdo pretender que los particulares continuaran soportando una carga de carácter social que, como tal, debe pesar sobre la sociedad entera.

La situación jurídica de los hospitales de campaña no ha sido posible conocerla con exactitud. Sin embargo, la casi totalidad de ellos tienen un origen á la vez oficial y particular. El Estado por medio de leyes especiales, ha destinado sumas importantes de dinero para llevar á cabo las construcciones; ha recurrido también á los impuestos para asegurar las sumas necesarias para las mismas construcciones, ó para el sostenimiento de los servicios; ha ocupado funcionarios públicos en la dirección técnica; y ha obligado á sus médicos rentados por otros conceptos á prestar sus servicios en las casas de asistencia de enfermos.

Los particulares han aportado también recursos no despreciables en forma de legados, de donaciones, de suscripciones, de rifas y de fiestas populares.

Esta doble intervención, oficial y privada á la vez, ha sido la causa de la creación de entidades administrativas *sui generis* y de que los establecimientos departamentales de caridad ofrezcan el raro ejemplo de presentar las más variadas formas y combinaciones para la organización y funcionamiento de sus autoridades directivas.

Intentar una organización práctica y científica de la asistencia pública departamental sobre la base de este caos de comisiones y administraciones, es perder lastimosamente el tiempo. Es preferible no hacer nada y dejar las cosas como están. Pero, para hacer algo, es necesario averiguar ante todo si es posible que la ley altere la situación en que se hallan los hospitales de campaña dándoles una organización más en armonía con las funciones de asistencia á que han sido destinados.

Tal es el problema jurídico que suscita el artículo 14 del proyecto que acompaña á esta exposición de motivos. Y las razones capaces de pesar para llegar á una solución determinada no pueden ser de carácter general, porque como ya queda dicho, las instituciones departamentales existentes responden más al capricho y á circunstancias propias de cada localidad que á un plan racional y meditado. Hay sin embargo, á juicio de esta Comisión, elementos suficientes de estudio para justificar el artículo del proyecto. Como acaba de expresarse, las instituciones de caridad de campaña deben su existencia en gran parte al auxilio que les ha prestado el Estado. La autoridad pública interviniendo en los hospitales departamentales, no hace otra cosa que procurar un complemento para la gestión que hasta el presente ha realizado de una manera irregular é incompleta.

Pero, si este punto es claro, surgen á primera vista graves dudas sobre si la centralización de servicios que prestigia esta Comisión no infiere agravios á los derechos de los legatarios y donantes de fondos para fines caritativos y á las asociaciones ó corporaciones que tienen á su cargo la dirección y administración de los establecimientos abiertos al servicio público en las capitales departamentales.

El contingente que pueden reclamar como propio los particulares es el que han prestado bajo la forma de «fundaciones».

La fundación, jurídicamente considerada, es el acto por el cual una persona cualquiera asegura el porvenir de una obra piadosa ó de una institución de beneficencia afectando á su servicio, á perpetuidad, un capital determinado.

El que dona ó el que lega en estas condiciones no tiene presentes á personas determinadas. Hace el legado ó la donación al fin piadoso ó caritativo, hace la donación ó el legado á una idea, á una abstracción de orden moral. No conoce á las personas beneficiadas con su acto de liberalidad, ni le importa tampoco conocerlas.

Ahora bien: estas fundaciones pueden hacerse de tres maneras: directamente, destinando tales ó cuales bienes á cierto fin de beneficencia; indirectamente, entregando valores á una persona jurídica cuya existencia responde á ese mismo fin; ó más indirectamente aún, haciendo un legado condicional á cualquier persona, imponiéndole la obligación de cumplir el propósito caritativo que animaba al fundador.

Es posible que estas tres formas distintas de una misma voluntad aparezcan en un estudio detenido de la situación jurídica de los hospitales, y desde ya se puede anticipar que todas estas formas autorizarían la intervención de la ley tal como la proyecta esta Comisión, porque no hay entre ellas diferencias fundamentales como se demostrará inmediatamente.

La fundación directa existe cuando el capital se destina al mismo fin, al servicio que se quiere proteger, á todo el público, ó á todos los hombres que se hallen en tales ó cuales condiciones sin hacer legado ó donación á individuos determinados ó á asociación preexistentes. Habría error si se creyera que se donaba en esa forma un usufructo ó un derecho de uso de un capital inmueble ó mueble; hay que convenir forzosamente en que lo que se entrega es el capital por entero y sin reserva, y hay que convenir en ello porque en ninguna parte se descubriría á la persona que pudiera hacer valer los derechos del nudo propietario frente á los usufructuarios ó usuarios de la obra de beneficencia.

Habría error igualmente en sostener que tales fundaciones son legados á personas inciertas, porque con arreglo al Código Civil no son inciertas las personas que por algún evento puedan resultar ciertas y las que sirven de fundamento á donaciones piadosas ó de beneficencia.

Por otra parte, del punto de vista de la ciencia jurídica pura, no es persona incierta un grupo de hombres desvalidos que se pueden determinar precisamente.

Dentro de nuestro derecho positivo hay muchos casos similares al que nos ocupa y que se presentan en los legados hechos *á favor del alma del testador ó de objeto de beneficencia* de acuerdo con los artículos 811 y 812 del Código Civil. — Se han presentado también legados ó donaciones igualmente indeterminadas por haber sido hechas á hospitales departamentales, que carecían de personalidad jurídica para ser capaces de derechos y obligaciones civiles y que han debido ser consideradas como disposiciones testamentarias destinadas á adjudicar bienes á objetos de beneficencia. (Artículos 760, 811 y 812).

Todas estas liberalidades y otras análogas pueden ser consideradas como fundaciones directas.

La voluntad de los donantes está determinada de un modo claro y preciso. Ha sido entregar tales sumas ó tales valores para la asistencia de enfermos ó para fines indeterminados de beneficencia. Para nada ha considerado el fundador las personas de los administradores futuros de su obra. Su único interés, su único punto de mira, han sido los desvalidos privados de recursos. A este fin, á este punto de mira, á esta «abstracción personificada» como diría Savigny, se ha dirigido exclusivamente la voluntad creadora del acto de liberalidad.

— El hecho de que los legados ó donaciones que comprende esta primera categoría, hayan sido custodiados y aplicados conforme á la intención del fundador por tales ó cuales asociaciones, no significa que estas asociaciones hayan adquirido un derecho de custodia ó administración. La ley puede, pues, determinar quiénes se encargarán de cumplir con la voluntad del donante ó testador, y en los casos á que nos referimos ni siquiera podría alegarse contra la intromisión legislativa el que el donante ó testador hubiere dictado providencias para que sus propósitos fueran llevados á cabo.

La segunda manera de hacer una fundación es dar ó legar un capital á una asociación preexistente, con la obligación de aplicarlo de acuerdo con lo dispuesto por el donante ó testador. Este procedimiento tiene para el fundador varias ventajas sobre el anterior: sabe en qué manos quedarán sus bienes, puede dar instrucciones para el fiel cumplimiento de sus propósitos y puede tener la seguridad de que no surgirán tropiezos en la ejecución de sus disposiciones.

Como se ve, en estas fundaciones que se presentan con el disfraz de un legado bajo condición á una asociación preexistente, se descubren dos elementos: uno principal, expresión de la voluntad del fundador, que es la donación ó legado de un capital para realizar una obra de beneficencia; y uno secundario, accidental, de oportunidad, que es la desorganización de la persona jurídica encargada de la realización de la obra.

Piantear la cuestión en estos términos es resolverla: no puede discutirse que la ley, respetando la voluntad de los testadores ó donantes, puede disponer todo lo que signifique una mejora ó una seguridad en la administración de los bienes de la fundación. El legislador, de este modo asegura el fiel cumplimiento de la voluntad del fundador. Podría discutirse el caso en que el legislador pretendiera alterar el fin ú objeto de la fundación, pero no puede discutirse todo lo que importe un amparo á una protección para este mismo objeto ó fin.

Probablemente se levantará por los opositores del artículo 14 del proyecto un argumento que nos apresuramos á contestar. Una donación ó un legado bajo condición á una asociación preexistente no es una función en que existan un elemento principal fin, y un elemento secundario administración. Es un acto de liberalidad á favor de la asociación preexistente, la cual se hace propietaria con la condición de dedicar los bienes á tal fin. La persona moral asociación, es elemento principal porque es propietaria, y no elemento secundario como equivocadamente se afirma.

Los que así razonan olvidan que sería un curioso propietario aquel que no pudiese disponer de sus bienes, ni gravarlos, ni usarlos, ni tener sobre ellos derechos de ninguna especie, y más curioso sería todavía que un moribundo al dejar una de sus propiedades, pudiera

imponer al legatario con carácter de perpetuidad la forma en que deberá usarla y emplearla. El caso que se presentaría sería el siguiente: el ciudadano A donaría un hospital á la asociación X. Esta sería dueña; pero, el hospital tendría que ser siempre hospital. En la fundación, como en la asociación corporativa, hay una agrupación de hombres que aprovechan de una determinada cantidad de bienes. En la fundación los que disfrutan de los bienes son los destinatarios, en ellos radica el interés, y es en ellos, por lo tanto, que reside el principal de los caracteres del derecho subjetivo, el interés protegido por el derecho. En cuanto al segundo elemento, es decir, la voluntad necesaria para el ejercicio del derecho, no existe en el grupo de los destinatarios (enfermos, asistidos, etc.), sino en el organismo creado para administrar la fundación; y este organismo tiene que ajustarse en sus gestiones á la voluntad del fundador y á las disposiciones de la ley que deben imperar sobre todo. La diferencia entre la asociación corporativa y la fundación, puede resumirse así: en la asociación corporativa, el elemento interés ó si se quiere el elemento aprovechamiento de los bienes y el elemento voluntad sobre los bienes, ó si se quiere ejercicio del derecho, se encuentran reunidos; son los propios interesados, los propios beneficiarios los que dirigen colectivamente el grupo: en una palabra, son dueños de sí mismos. Por el contrario, en la fundación los dos elementos están separados: unos aprovechan; otros dirigen; ni unos ni otros son dueños de sí mismos, porque encima de ellos está la voluntad del fundador. Con razón ha podido decir Gierke que en las fundaciones la voluntad es trascendente, mientras que en las asociaciones corporativas es inmanente.

Lo que antecede demuestra que una fundación aunque sea hecha bajo la forma de un legado condicional, tiene un concepto jurídico propio que no puede discutirse. El disfraz cae, y aparece un grupo de destinatarios representando el elemento interés y un núcleo director, representando la voluntad, pero no la voluntad propia, sino la voluntad del fundador.

Seguramente que en nuestros hospitales de campaña habrá ocasión de aplicar repetidas veces la doctrina que contienen los párrafos anteriores. Y la interrogación que se formulará de inmediato es la siguiente: existiendo en la fundación un elemento principal, el fin, el objeto de beneficencia, y un elemento secundario, la persona encargada de administrar, ¿puede la ley sustituir esa persona por una autoridad especialmente encargada de cumplir con toda fidelidad la voluntad del donante ó testador?

Indudablemente, sí; la ley no ha podido ni puede autorizar fundaciones, que son disposiciones de bienes á perpetuidad, que son constituciones de manos muertas, sin reservarse el derecho de intervenir

en forma amplísima. Y esta intervención es secundaria, es de detalle, es de fácil justificación cuando sólo afecta el elemento secundario, el régimen administrativo de la fundación. Aún interpretando y respetando la voluntad del testador, se puede concluir que la ley está autorizada para crear autoridades administrativas para la fundación.— Si á un donante ó á un testador se le pregunta cuando establece el régimen de administración, si pretende que nunca se altere este régimen, contestará seguramente que él lo establece como el más apropiado en aquel momento, pero que si hubiese otro mejor ó más conveniente lo aceptaría con preferencia, y lo mismo contestaría que si en el porvenir la asociación administradora no interpretara bien su voluntad, su deseo sería la suplantación de ésta por otro organismo más capaz de llevar á cabo su designio.

También puede concebirse una fundación indirecta en la donación ó legado condicional hecho á una persona física que se obliga en nombre propio y en el de sus herederos á cumplir con la voluntad del donante ó del testador.— Los fundamentos que acaban de darse para las fundaciones hechas bajo la forma de legados condicionales hechos á personas preexistentes, podrían aducirse aquí con mayor razón; pero es innecesario insistir sobre un punto completamente resuelto.

No estaría, sin embargo, completo este estudio de las fundaciones á que han dado lugar nuestros hospitales de campaña, si no se completara con un estudio sobre la naturaleza de la misma fundación. Sólo se ha tenido en las investigaciones que preceden un punto fijo de mira: averiguar si es posible dentro de la justicia y sin atentar contra derechos respetables, alterar los órganos administrativos de las fundaciones de beneficencia; y ha quedado demostrado completamente que la ley puede hacer esa alteración y que debe hacerla cuando así lo exigen los fines que han motivado la fundación.

En la ciencia jurídica pura, un núcleo numeroso de hombres de ciencia, entre los cuales se recuerdan los nombres de Zitelmann, Meurer, Gierke, Foster, Miraglia y Hauriou, han sostenido que la fundación es la voluntad cristalizada del fundador. Como se comprende, esta doctrina, que admitiría un cambio de administración en la fundación, no admite un cambio en el fin, en el objeto, en la voluntad del fundador, que debe quedar cristalizada y sin variación.

Otros han querido encontrar en la fundación derechos sin sujeto, como Bring, y otros como Giorgi y la generalidad de los jurisconsultos italianos han sostenido que el sujeto de derecho oculto en toda fundación es el Estado, la Provincia ó la Comuna, según la fundación esté destinada á servir un interés general, un interés provincial ó un interés comunal.

Esta doctrina de los jurisconsultos italianos los ha llevado á sostener y á convertir en precepto legislativo la posibilidad de alterar el

fin de la fundación, en el sentido de que un fin de beneficencia puede ser transformado en otro fin de beneficencia. Los casos corrientes de transformación son los siguientes según el artículo 70 de la ley á que más abajo hacemos referencia: primero, Consumatio. Negotii. Terminación del objeto; segundo, Fin frustrado; tercero, Fin superfluo, en previsión de que otra institución llene cumplidamente el objeto que se ha tenido presente al hacer la fundación.

Los artículos 90 y 91 de la misma establecen que pueden alterarse en su fin las fundaciones siguientes: 1.º Los dotes destinados á los que se proponen entrar en congregaciones religiosas.—2.º Las sumas para hospicios de catecúmenos.—3.º Los conservatorios ó instituciones que no tengan un fin educativo de la juventud, y en general los hospicios y retiros que no tengan objeto civil ó social.—4.º Diversas congregaciones.

Nada de esto se intenta en el proyecto adjunto. La Comisión se ha limitado á un cambio de administración. No llega á los extremos de la ley italiana de 19 de julio de 1890 porque considera que es innecesario por el momento y para los fines que se persiguen.

Pero la ley italiana de 19 de julio de 1890 ha previsto también las reformas de administración en las *Opere pie*. Esta ley que puede citarse como antecedente legislativo, ha previsto y reglamentado diversas reformas de orden administrativo, las cuales aparecen clasificadas en varias categorías: centralizaciones, agrupaciones, reformas de estatutos, coordinaciones, etc.

En los actuales momentos el Gobierno inglés se ocupa también de reorganizar los servicios de socorro á los pobres, centralizándolos de acuerdo con un plan general.

El artículo 14 del proyecto de la Comisión está en un todo de acuerdo con estas tendencias y no atenta contra ningún derecho adquirido digno de respeto y consideración.

III

Organización de la Asistencia Pública Nacional

Demostrada la procedencia de la intervención del Estado, la Comisión abordó el estudio de la mejor forma de organizar los servicios de asistencia pública en todo el país.

El fracaso de la organización existente á cargo de la Comisión Nacional de Caridad es indiscutible. Todo el mundo lo conoce, y los propios miembros de esta Comisión convienen en que las deficiencias é irregularidades que se notan en casi todos los servicios se deben al sistema administrativo impuesto por la ley para todos los establecimientos de caridad.

Falta allí una autoridad ejecutiva encargada de hacer cumplir los reglamentos y de vigilar la conducta que observan los numerosos empleados que prestan servicios en los establecimientos oficiales de beneficencia; y no se puede exigir á las personas que desinteresadamente han tomado á su cargo esa vigilancia, la continua y constante dedicación que sería necesaria para ejercerla.

El país debe á la benemérita Comisión Nacional de Caridad grandes é importantes servicios—justo es reconocerlo—y toda una tradición de altruismo y honorabilidad; pero es una institución que si en otro tiempo pudo llenar debidamente sus fines, no puede responder á las actuales exigencias de un servicio administrativo tan complejo como el de la Asistencia Pública Nacional. Considerada ésta como una función del Estado, no puede confiarse á la buena voluntad y al altruismo de algunas personas que dediquen á esa tarea los momentos que les dejan libres sus ocupaciones; es necesario que el Estado asegure la perfecta organización y el regular funcionamiento de tan importante rama de la Administración pública, poniendo á su frente empleados idóneos á quienes pueda llamar al cumplimiento de su deber y á responsabilidad en cualquier momento, sin excluir por esto el concurso y el control de la acción privada que conviene estimular, y buscando el asesoramiento de los altos funcionarios de la Administración, que por motivo del cargo que invisten tienen especial ocasión de interesarse por las cuestiones relativas á la asistencia pública.

De acuerdo con estas ideas, en el proyecto que se acompaña se han creado tres autoridades centrales de la Asistencia Pública: una de ellas la Dirección General, autoridad ejecutiva central responsable de todos los servicios que comprende la Asistencia Pública; otra es el Consejo Superior, encargado de resolver todas las cuestiones de carácter general; esta es la autoridad técnica llamada á dictaminar sobre todas las cuestiones de trascendencia que tengan relación con la organización fundamental de los servicios que comprende la Asistencia Pública; y la tercer autoridad es el Consejo Administrativo de Vigilancia.

Esta Comisión no cree que sea necesario entrar en consideraciones para demostrar el alcance de cada una de estas autoridades, la misión importantísima que están llamadas á desempeñar. La constitución de dichas autoridades, que establecen los artículos 4.º y siguientes del proyecto, es por sí misma bastante explicativa, y en las actas—que se acompañan—de las sesiones celebradas por la Comisión se encuentran los fundamentos de esta organización central y las razones que se tuvieron en vista al adoptarla con preferencia á otros sistemas propuestos.