

ESTUDIOS PRACTICOS DE ADMINISTRACION*

Francisco Agustín Silvela

DE LA NECESIDAD DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA

1o. Gobernar, en su mas lata acepcion, es dirigir á los hombres, dictarles reglas de conducta y conseguir que las observen: es hacer y ejecutar la ley.

2o. Un rey absoluto ejerce una autoridad omnímoda: reúne en sí la potestad legislativa y ejecutiva: es soberano.

3o. Por el contrario, los gobiernos representativos se fundan principalmente en dos bases:

* El trabajo tenía el título original de *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de administración*, y fue publicado en Madrid en 1839. Han sido omitidos los proyectos, dictámenes y leyes y se conservó sólo el producto original de la pluma de Silvela. Se ha respetado la ortografía original. N. del D.

la division armónica de los poderes, y la intervencion necesaria de los mas sábios y virtuosos en la direccion y manejo de los asuntos comunes, en los diferentes grados de la escala social: iárdua cuestion de métodos, en la que, por desgracia, nos hallamos aun, en todas partes, en los primeros pasos, en los primeros y mas imperfectos ensayos!

En semejantes gobiernos el rey y las córtés ejercen el poder legislativo: dictan las reglas de conducta á los sócios, convirtiéndolos en súbditos: impónenles obligaciones cuyo objeto final no es otro que el de proporcionarles medios seguros y fáciles de satisfacer sus necesidades, ó sea, de ejercer sus derechos.

4o. En esta clase de gobiernos no hay soberano; á no ser que con tal nombre se designe el ente moral que resulta de la conveniencia de voluntades del rey y de las córtés en un mismo punto.

5o. El rey, en quien reside exclusivamente el poder ejecutivo, no lo ejerce por sí. Para cumplir con la constitucion, y porque mal pudiera ser de otra manera atendida la insuficiencia de un hombre solo:

Los delega en ministros responsables, eligiéndolos y separándolos libremente.

Instituye el poder judicial, cuidando de que en todo el reino se administre pronta y cumplidamente la justicia.

Nombra los empleados públicos.

Y provee por reales decretos é instrucciones á la ejecución de las leyes: esto es, indica el modo de cumplir con los deberes que aquellas imponen, siempre que ellas mismas no lo hubiesen hecho; ó suple, segun su letra y espíritu, todo lo necesario para la seguridad del Estado á lo exterior, y su bienestar interior.

Estos tres últimos actos, ó séries de actos, son posteriores al primero, cuyo objeto es primordial y esencial; quedando desde entónces el rey exento de responsabilidad legal.

Dentro de estos límites la potestad del rey es plena, independiente, exclusiva; nadie puede sustituirse en su lugar, ni entorpecer sus movimientos ó contrarestar su accion.

6o. Mas como no bastaria que la constitucion hubiese trazado los límites del poder ejecutivo, y que el rey no se excediese de ellos para que usase de sus facultades, en todos los casos, con arreglo al interés social; como no bastaria ciertamente que el rey nombrase ministros, jueces y empleados públicos, si las funciones de cada uno de ellos no estuviesen

de antemano arregladas en lo principal con intervencion del poder legislativo, claro está que, ademas de la ley fundamental, son precisas otras leyes que organicen los poderes públicos en perfecta consonancia con aquella; que expliquen los medios de accion por los cuales usen estos de la parte de autoridad que les esté confiada, de manera que correspondan al fin propuesto.

Tales son, con respecto al poder legislativo:

La ley electoral, los reglamentos interiores de ambos cuerpos, y los que arreglan sus relaciones.

Al poder judicial las que determinan los tribunales y juzgados que ha de haber; la organizacion de cada uno; sus facultades, el modo de ejercerlas, y las calidades que han de tener sus individuos.

Y por lo tocante al ejecutivo, entre otras muchas, las que indican las facultades y responsabilidad de los ministros, de los gobernadores de provincia, de partido y de pueblo.

Sin estas leyes orgánicas los artículos constitucionales vendrian á ser vanas declaraciones de principios: verdades morales desprovistas de utilidad, porque lo estarian de aplicacion.

7o. Por eso estas leyes orgánicas, llamadas por algunos, y con razon, fundamentales, existen en todas las naciones, mas ó menos perfectas, cualquiera que sea su forma de gobierno y su estado de civilizacion.

8o. Y por eso tambien varían ó se modifican con la forma de gobierno, con las alteraciones que sufre la constitucion del Estado;

porque, en realidad, no son mas que el desenvolvimiento, la explicacion de los artículos de aquella: los medios prácticos de llevarlos á efecto.

9o. En 18 de Julio de 1837 se consumó en España una revolución, sufriendo entónces alteraciones notables nuestro derecho político. Si lo que precede es cierto ¿por qué han pasado ya mas de dos años sin que nuestra legislacion administrativa haya seguido aquel movimiento de progreso? ¿Por qué no hemos puesto aun en armonía las leyes orgánicas con la nueva constitución?

10. Sin entrar nosotros ahora en la explicacion de este fenómeno, por no hacernos al caso, quisiéramos, no obstante, demostrar que semejante estado de cosas no puede subsistir por mas tiempo.

Abrazaria la cuestion, tomada en toda su latitud, infinidad de puntos que no nos hemos propuesto tratar. La reforma de la ley electoral, la del órden judicial, asentada sobre las bases de la inamovilidad de los jueces, y la amovilidad de los agentes del ministerio fiscal, y otras no menos importantes, son en verdad de urgentísima necesidad. Pero la indispensable, la que no admite espera, la que consideramos como vital, es la reforma de las leyes administrativas, y señaladamente las que tienen por objeto el régimen de las provincias y de los pueblos; ó, si se quiere, el gobierno de la nacion, porque la nacion no es otra cosa que el conjunto de pueblos y de provincias.

11. Ya se deja conocer que entendemos por leyes administrativas las que tienen por objeto organizar la administracion, crear y poner en armonía los medios de ejecutar las demas leyes

generales ó particulares; y por administracion de un Estado, el conjunto de medios por los cuales las leyes se ejecutan, o la accion y juego de las diversas partes del poder ejecutivo.

12. La mision de este poder, que tambien se llama gobierno en su acepcion menos lata, y que anteriormente no hemos hecho mas que indicar por no cortar la ilacion de las ideas, es sumamente penosa, delicada y difícil. No le basta, como al judicial, aplicar una regla inflexible á hechos consumados y probados: tiene por el contrario que prever los hechos futuros, evitar se verifiquen los que juzga perjudiciales, y cooperar á que se produzcan aquellos cuya existencia conceptúa útil ó necesaria á la pública prosperidad. No le basta, como al legislativo, sentar reglas generales y uniformes: tiene que cuidar de su ejecucion, descender á infinidad de pormenores sutiles y variables, segun las circunstancias y las localidades, y suplir á cada instante la falta, la insuficiencia, el laconismo ó el silencio de la ley.

13. Considerado en sí mismo y sin comparacion con los demas, el mantenimiento del órden interior, de la seguridad á lo exterior; la administracion de la Hacienda pública; la proteccion del ejercicio de los derechos políticos de los ciudadanos; las medidas encaminadas al fomento de la industria, del comercio y de la agricultura; la defensa de los intereses generales ó comunes; la tutoría de los especiales de pueblos, provincias, establecimientos públicos de instruccion, de beneficencia ó de correccion: en suma, cuidar de la ejecucion de todas las leyes políticas y administrativas que determinan la forma de gobierno, las relaciones del ciudadano con el país, y las de este con las demas naciones, hé aqui el cúmulo inmenso de sus atribuciones y la explicacion de su índole particular.

14. Para lograr tan grandes resultados es preciso abrazar de un golpe de vista una nación entera; combinar, ó sacrificar á veces cuando no puede ser de otra manera, unos á otros intereses opuestos de sus diferentes provincias; tener en cuenta infinidad de medios é infinidad de obstáculos físicos, morales y políticos; y dentro de la ley constitucional, con arreglo á las demas, y con el fin de proporcionar la mayor suma de felicidad pública posible, ejercer un poder discrecional.

15. Para lo cual es tambien no menos preciso que los agentes de este poder esten fuertemente enlazados unos con otros por medio de una dependencia inmediata y de una responsabilidad efectiva; porque solo asi las disposiciones del administrador general del reino conservan aquel sello de inteligencia y de vigor que debe caracterizarlas hasta en su última y mas remota ejecucion.

16. Ahora bien: á estas dos condiciones, explicadas en los dos párrafos anteriores, deja de satisfacer la ley de 3 de Febrero de 1823, que desgraciadamente es nuestra ley administrativa por esencia. Y no solo no satisface á aquellas condiciones, sino que, por el contrario, favorece abiertamente la *excentralizacion* y la *in-subordinacion*.

17. Segun ella cualquier alcalde puede oponer un obstáculo *legal* al cumplimiento de una ley, sea la que fuere, con solo la fuerza de inercia, con solo una resistencia pasiva, alegando ó no falsos pretextos. Hé aqui por qué. Porque no reside en el gobierno, ni por delegacion suya en el gefe político ó diputacion provincial, facultad para suspender á aquel alcalde, para deponerlo, ó al menos para enviar en su lugar persona que haga en favor de la

nacion lo que él no quiere ejecutar. ¡Tal es el estado de cosas! Causará asombro á cuantos no hayan tenido hasta ahora ocasion de enterarse de él. Pero por mas absurdo, por mas irracional que asi sea y parezca, no hay que dudar, si un alcalde ó un ayuntamiento se niegan obstinadamente á obedecer, la ley *queda sin ejecucion*, ó el gobierno tiene que arrojarse en el sendero de las *violencias*; tiene que infringir él mismo la ley orgánica del régimen de los pueblos, hollando á impulsos del público interés el precepto que, por otra parte, debia respetar por consideraciones de la misma índole.

18. Las diputaciones provinciales son tambien soberanas. Si alguna de ellas, ó todas, se negasen á aprobar los repartimientos de las contribuciones ordinarias ó extraordinarias, votadas por las córtes, á no salir de la legalidad, quedarían sin repartirse: no existe disposicion supletoria. Ni en este, ni en ningun otro caso, pueden ser suspendidas ó disueltas.

Decíden sin *ulterior recurso* sobre agravios de los particulares en el cupo de sus contribuciones; sobre excusas ó exoneraciones de oficios municipales, y nulidad ó validez de las elecciones; sobre abastos, propios, pósitos y otros ramos; censuran y aprueban *exclusivamente* los presupuestos anuales de los pueblos, sin que nadie en el mundo tenga derecho á examinar, censurar y aprobar el suyo propio. Se entienden en derecho con los pueblos y autoridades y comunican á aquellos sus órdenes. Conceden permiso para ventas, permutas, dacion á censo ó enagenacion de las fincas de propios. Visitan las cárceles por medio de una comision. Forman el censo de poblacion y de estadística. Examinan á los maestros de primeras letras, y á los agrimensores. Fomentan

la agricultura, la industria, las artes y el comercio. En suma, juzgan, mandan, gobiernan.

19. No añadiremos una palabra mas. Al *hecho* de citar artículos se ha reducido naturalmente la demostracion que en cierto modo ofrecimos. Las disposiciones que hemos referido, y las faltas que hemos indicado, son el argumento mas elocuente para cuantos no estén persuadidos de la necesidad de no dejarse persuadir. Si son falsas las citas, desmiéntanse: no queda á nuestros adversarios mas medio de tener razon.

No entraremos, pues, en un exámen minucioso y prolijo.

A quien no hagan fuerza los hechos escritos; á quien afecte despreciar las teorías, le rogamos que acepte un mando político, y á su juicio nos remitimos á la vuelta de muy pocos meses, cualquiera que sea el partido á que pertenezca, con tal que nos conste su honradez.

20. En cuanto á nosotros, mientras que el poder no tenga intervencion en el nombramiento de todos sus agentes.

Que no se separe la deliberacion de la accion, tan lastimosamente confundidas.

Que no se distingan en cada asunto, y en cada situacion, los intereses generales ó de orden público, de los particulares y locales, para dar á estos libertad dentro de su propia esfera, y someter los primeros á la accion reguladora del gobierno.

Mientras que á este no se le conceda facultad de disolver ayuntamientos, diputaciones provinciales y cuerpos de milicia nacional,

cuando deliberen ú obren fuera de sus atribuciones legales.

De suspender, suplir, destituir á los alcaldes, concejales y diputados provinciales que falten á sus obligaciones como tales.

Mientras que las corporaciones administrativas correspondan unas con otras; comuniquen con el público por medio de proclamas, y dirijan peticiones ó representaciones sobre asuntos políticos.

Mientras que á todas horas y en todas partes, la localidad se sustituya al país, la individualidad destruya la centralizacion, y una vengza á doce millones, mientras que todo esto suceda, nosotros negaremos la existencia de un gobierno digno de llamarse tal, y hasta la posibilidad de que exista.

21. Que adoptando aquellos principios de afinidad, de cohesion de las partes del cuerpo político, se disienta en cuanto á la cantidad que cada cual quiera atribuir á los intereses locales en pugna con los generales en casos determinados; que se difiera acerca de las circunstancias que deben mediar para que el gobierno ejerza su accion reguladora ó disciplinal sobre las corporaciones de origen popular; que se discuta sobre el mas ó el menos, natural es y aun conveniente: dentro de estos linderos caben muchas opiniones diversas, llenas de ilustracion y buena fe, muchos sistemas diferentes, mucha divergencia en el modo de ver y de apreciar las cosas públicas. Pero no comprendemos que haya quien quiera rechazar aquellas condiciones fundamentales del gobierno de una nacion grande y populosa; aquellas condiciones que afianzan su libertad, porque aseguran su unidad y su fuerza.

22. Preparado un proyecto por hombres especiales, amaestrados ya en la práctica de las teorías; redactado por una mano hábil para poner en exacta correlacion todas sus partes; ilustrado por la prensa, discutido en la tribuna nacional y mejorado por la luz que salta siempre de la lucha de opiniones encontradas y doctas; perfeccionado por una deliberacion acaso mas grave, mas detenida é imparcial en el segundo cuerpo colegislador; y convertido, por último, en precepto por la sancion de la corona, las obligaciones que de él resulten no deben hallar resistencia en parte alguna. El rey, el ministro, el capitán general, el gefe político, el alcalde, las corporaciones administrativas y el simple ciudadano, son iguales ante la necesidad de cumplirlas.

23. No se crea por eso que abogamos por un poder tiránico.

Semejante organizacion del poder ejecutivo conviene igualmente á los diferentes matices de opiniones que en los gobiernos representativos se disputan y arrancan alternativamente el mando; y convendria tambien á la república mas libre con tal que quisiese ser una, y no una frágil é impotente federacion de infinitas repúblicas.

Semejante organizacion se combina sin dificultad con la mas amplia y liberal que quiera darse á los demas poderes del estado, hasta con el sufragio universal y el nombramiento popular de los jueces.

No hay contradiccion en profesar el incontratable dogma de la soberanía nacional con todas sus consecuencias legítimas; en desear la abolicion del diezmo y de toda contribucion desproporcional; la desamortizacion completa

eclesiástica y civil; la extincion de todo privilegio, y la igualdad legal; en ser hombre del pueblo, decidido á sostener los intereses de esa inmensa mayoría, desgraciada en todos los paises, destinada si no á la abyeccion, á la ignorancia, y á horrorosas privaciones; en una palabra en ser justo, benéfico, tolerante, amante de la humanidad; en pertenecer al progreso, á que nos honramos de pertenecer entendido como nosotros lo entendemos, y querer orden, gobierno, administracion.

24. Las restricciones del poder, tal cual le comprendemos y formulamos, y tal cual le vemos establecido en otros paises; las restricciones, decimos, no pueden hallarse en los agentes subalternos. Reconocemos hasta en el mas humilde ciudadano derecho de resistir á la arbitrariedad, de oponer la fuerza á la violencia: consideramos aquel derecho como la salvaguardia de la libertad de los pueblos; pero sin confundir jamás la opresion del tirano con la autoridad suave, legítima, de un gobierno benéfico; sin pararnos á examinar, por no entrar estrictamente en nuestro propósito, cuándo el derecho de resistencia es virtud y cuándo se convierte en criminal abuso, nos contentaremos con indicar lo absurdo de que el gobierno mismo organice, ó contribuya á organizar las resistencias precisamente en los medios inventados de caso pensado para la ejecucion, para el juego y movimiento de la máquina política.

25. Las restricciones del poder ejecutivo, las garantías de la libertad, estan y no pueden estar en otra parte, en la separacion y equilibrio de los poderes, en la responsabilidad ministerial, en la independencia de los tribunales, en la tribuna parlamentaria, en la prensa, en las costumbres públicas, y en los demas

medios subsidiarios que ofrecen los gobiernos representativos. Son estos un conjunto en que todo está ligado: los intereses materiales, las creencias, la administracion de justicia, los medios de fomentar la riqueza pública, los derechos del pueblo y las prerogativas del trono: destrúyase el equilibrio y todo se hunde. Quien desconfie de una manera absoluta de las garantías que dejamos indicadas, reniegue para siempre de los gobiernos representativos: quien desconfie solo de su eficacia con relacion á España y en su actual situacion, confiese francamente que, á su ver, semejante gobierno es entre nosotros imposible: no hay mas alternativa.

26. Las Córtes constituyentes, tan llenas de luces y de buen deseo, pensaron muy de otra manera: creyeron que aquellas garantías podian bastar: consignaron en un artículo constitucional la necesidad de la reforma de nuestra administracion, y condenaron asi implícitamente los desaciertos de la que rige.

27. Aun hay mas: nosotros que no tenemos á quien temer ni adular, ó por lo menos que no queremos ni temer ni adular, nos arrojamus á decir una verdad.

Por no haber conciliado nunca, ni en el año 12, ni en el de 20, la libertad con la subordinacion; por no haber organizado jamás, como debíamos, el poder ejecutivo; por eso nos hemos visto siempre envueltos en agitaciones y trastornos interiores, y menos acreditados de lo que pudiéramos estar aun á los ojos de las naciones mas predispuestas en nuestro favor.

OBJECIONES

1o. Lejos de nosotros, no obstante, la idea de

ofender ó de humillar. ¿Qué fin pudiéramos proponernos?

Honrosos, cuanto mas excusables, fueron algunos de nuestros yerros.

La fogosidad con que los pueblos, al romper sus cadenas, se lanzan en la carrera de la libertad; la lucha encarnizada que en las dos épocas constitucionales hemos tenido que sostener, y sostenemos, contra los partidarios del despotismo; la irritacion de nuestras parcialidades, alimentada aun mas que por la divergencia de creencias políticas por lo crítico de la situacion; la composicion misma de nuestra monarquía, agregado de reinos por conquista, tratados ó enlaces de familia, no bien unidos por la diversidad de dialectos, índole y costumbres; la falta, por último, de ilustracion en las clases inferiores, y de determinados conocimientos especiales, resultado infalible de tres siglos de opresion y de largos años de guerra extranjera y civil; hé aqui algunas de las causas que han impedido entre nosotros, casi sin culpa de nadie, el desarrollo de un sistema completo y bien entendido de gobierno.

2o. Pero no nos hagamos ya ilusion: de entre estas causas unas han desaparecido totalmente, otras se debilitan cada día, y es llegado ya el caso de combatir con denuedo las restantes.

3o. En ese mismo provincialismo en que algunos ven un invencible obstáculo, vemos nosotros tambien la mayor de las dificultades, sí, pero una razon perentoria para procurar se verifique cuanto ántes la comedida concentracion del poder. ¡Qué hombre de estado no se estremece al contemplar que mas bien que españoles somos navarros, catalanes, castellanos!

¡quién desconoce que la actual guerra dinástica y de principios está sostenida por el provincialismo!

Si las leyes no obrasen poderosa y directamente sobre las costumbres de los pueblos; si las grandes medidas políticas no fuesen eficaces, auxiliadas por el trascurso del tiempo, para modificar y aun cambiar la fisonomía de las naciones, enhorabuena que encontrásemos en el provincialismo una valla insuperable á toda idea de nacionalidad. Pero cuando lejos de suceder así, nos suministra la historia ejemplos que demuestran todo lo contrario; cuando tenemos en nuestra mano los medios, debemos redoblar nuestros esfuerzos para estrechar mas y mas los vínculos que nos unen. Una division territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlas tomando terreno de unos y de otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco á poco la antigua; una diferente distribucion de territorio de audiencias y capitánías generales; la propagacion de la lengua castellana; la publicacion de códigos uniformes, y el sistema de administracion municipal y provincial que proponemos, favorecerian extraordinariamente la creacion de un interés general, nacional, español, y harian de nosotros un todo mas compacto, mas unido; que se prestase menos á las miras ambiciosas de naciones rivales, y menos expuesto á convulsiones y guerras intestinas.

4o. No acometeremos la empresa de rebatir una á una las objeciones que hacen á la intentada reforma la falta de meditacion, el espíritu de partido, ó el error bien intencionado: excederia con mucho los límites y objeto de este escrito. Recorreremos solo rápidamente los principales de ellas.

5o. Supónese sobre todo que con el nuevo arreglo municipal se choca con nuestras costumbres, y se vulneran derechos adquiridos, sin respeto al venerable asilo de la libertad española.

6o. Fácil nos es convenir con nuestros contrarios, en esta ocasion, que las instituciones municipales son en España tan antiguas como la monarquía. El fuero de Leon, dado por D. Alonso V en 1020, el primer monumento que hace mencion de nuestros concejos, habla de ellos como de una institucion ya existente.

7o. Durante la primera monarquía aristocrática de Asturias, Leon y Castilla, los fueros municipales fueron la única pero segura garantía de las personas, bienes y derechos de los plebeyos. En los reinados de los Alonsos VI, VII y VIII, y de D. Fernando III, adquirieron gran poder é importancia, probándose esto por tres hechos principales: la creacion de las mesnadas de los concejos, la eleccion de concejales de personas pertenecientes á la clase de la nobleza, y la creacion de los diputados á Córtes. Pero desde el siglo XIV empezó ya á introducirse, y despues á preponderar en los concejos, el elemento aristocrático y la influencia de la corona; llegando al punto de ser muchos de los empleos municipales hereditarios y aun delegables. A fines del XV y ántes de trascurrido el tercio del XVI, se hizo dominante en la sociedad el principio monárquico, sufriendo alteraciones notables las demas instituciones; y por último, al advenimiento de la dinastía de Borbon, se redujeron á poco menos que á nada los antiguos fueros municipales.

8o. De estos cuatro periodos dos de ellos son sumamente gloriosos para nosotros. Era

general en España y el régimen municipal á principios del siglo XI, cuando en el resto de la Europa dominaba el feudalismo; y nuestras Cortes de Burgos de 1215 se reunieron medio siglo ántes que fuesen llamados al parlamento de Inglaterra los diputados de los comunes, y cerca de un siglo ántes de la convocacion de los estados generales en Francia. No solo no necesitábamos aprender de la Europa, sino que debimos ser entónces, como lo hemos sido en otras ocasiones para los extranjeros, modelo de imitacion y objeto de envidia. No hay español que no recorra con un sentimiento de orgullo, y de bien sentido placer, los célebres monumentos de aquellos remotos tiempos. Los fueros de Leon, Búrgos, Sepúlveda, Toledo, Molina, Palencia, Cuenca, Córdoba &c.: las enérgicas representaciones de nuestras Cortes; su influencia en el gobierno; la sabiduría de nuestros códigos; las sencillas virtudes de nuestros mayores, sus sentimientos religiosos, su constancia, su valor, su amor a la independencia, forman un cuadro magnífico.

Pero despues de pagado este tributo, y volviendo mas inmediatamente á la cuestion, permítasenos recordar (pues que parece que no quiere tenerse presente) que no vivimos en ninguna de las épocas citadas; y reconózcase con nosotros que hace siglos que nuestros ayuntamientos han estado sometidos á la autoridad real, sin mas interrupcion que las últimas épocas constitucionales, por desgracia tan breves y tan turbulentas.

9o. "El advenimiento de la dinastía de Borbon, dice Don Alberto Lista en el excelente artículo citado, y la guerra de sucesion, redujeron casi á nada los fueros municipales. A la verdad se concedió todavía á los pueblos pequeños el nombramiento de sus alcaldes y re-

gidores; pero ¿qué quedó de las franquicias, de los privilegios municipales, del derecho electoral en las ciudades y en las villas de consideracion? Nada ó muy poco: palabras vacías ya de sentido, y que se pronunciaban como arcaísmos porque estaban conservadas en unos cuadernos viejos."

"La ciencia política progresó: hízose un ramo de ella la ciencia administrativa, de la cual ni aun el nombre conocieron nuestros antepasados. Se supo que la centralizacion del poder, necesaria en cualquier estado, como condicion imprescindible del órden, ni estaba reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervencion de los pueblos en sus intereses locales. Conocióse en fin que colocando en el centro de la monarquía el gobierno y sus resistencias moderadoras, no debia ya encontrar en las fracciones sociales esas resistencias cuyo buen efecto solo puede proceder de su unidad parlamentaria; y que la concentracion de los poderes del estado era la única condicion de que se *nacionalicen*, por decirlo asi, el órden y la libertad, el trono y las garantías individuales."

"mas esta concentracion no excluye la intervencion administrativa de las localidades, sino la política ejercida ya por otro conducto mas general y seguro, por los colegios electorales. Nadie mejor que los individuos de una poblacion conocen sus necesidades, sus recursos, los medios de aumentar su bienestar y de disminuir sus calamidades."

"Con arreglo á estos principios está redactado el proyecto actual de ley relativo á los ayuntamientos. Los que se quejan de que no es conforme con nuestra antigua organizacion municipal, que nos digan á qué época de nues-

tra historia quieren hacernos retroceder, y verán que no es posible aceptar ninguno. España no puede volver ya al tiempo de los reyes de Leon en que estos eran meros caudillos de una aristocracia militar sin tomar parte alguna en las necesidades de los pueblos. ¿Renovaremos los tiempos de los reyes de Castilla, en que cada ciudad era una verdadera república, gobernada por sus magistrados y por el fuero ó constitucion que le habian dado los reyes? ¿ó bien recurriremos á los siglos de desórden y anarquía en que los bandos y parcialidades de los nobles producian á cada eleccion municipal una guerra civil? ¿Concederemos á los ayuntamientos el derecho de confederacion, ó les impondremos presidentes nombrados exclusivamente por el trono? En fin ¿confundiremos la administracion con el poder judicial, como hicieron los reyes de la dinastía austriaca? Ninguna de estas combinaciones, por las cuales ha pasado nuestro régimen municipal, satisface ni el espíritu, ni las ideas, ni las necesidades de la época presente."

"Cesen ya, pues, los adversarios del proyecto de desenterrar los monumentos de nuestra historia para encontrar en ellos las bases del régimen municipal, cuando en otras materias, igualmente importantes por lo menos, se han olvidado tan profundamente, no solo de lo que han sido, pero aun de lo que son los españoles. La monarquía de Isabel II no es, ni puede ser la misma que la de los Alonsos, Fernandos y Felipes. Los elementos de la libertad y los del órden deben ser muy diferentes: como quiera que ha variado el espíritu de la sociedad, y ha hecho tan grandes progresos la ciencia del gobierno."

"Alguno dirá, "elijase de nuestro antiguo régimen municipal lo que sea favorable á la li-

bertad, y déjese lo demas." No. Debe tomarse lo que sea conforme á nuestras instituciones y á los sanos principios de la política, sea antiguo ó moderno. En nuestra antigua monarquía los fueros municipales eran necesarios porque no habia otro medio de tener libertad. Eran la única garantía vigente contra las violencias de una aristocracia poderosa y de los agentes de la autoridad Real: porque no existia gobierno propiamente dicho. Ahora la libertad es de derecho comun: tiene un centro de accion general á la vista del gobierno. Crear en las municipalidades otros puntos parciales de resistencia, no es preparar asilos á la libertad, sino á la minoría que sea vencida en los Congresos nacionales: es abrir á las ambiciones de provincia un campo de batalla, funesto al órden público, funesto también á la libertad de los pueblos de menos consideracion, obligados siempre á recibir la ley del partido que domine en la capital del territorio."

"Nos hemos extendido tanto en la descripcion de nuestra organizacion municipal, porque hay muchos que creen que el nuevo proyecto quebranta las antiguas instituciones de esta especie: lo cual es falso, porque si se consideran las alteraciones que ha habido en el régimen concejal, se verá que ha sido imposible fijarse en ninguna de sus varias bases, contrarias todas, como era preciso que lo fuesen, á las ideas y necesidades actuales. El que quiera conservar las instituciones antiguas, debe ante todas cosas hacer el milagro de infundir en todos sus conciudadanos el espíritu, los sentimientos, y las costumbres de los siglos que pretende resucitar."

10. Pero lo que mas se resiste á muchos; á lo que mas se oponen, es á la designacion del alcalde por la corona, ó por sus delegados, aun

de entre los mismos elegidos del pueblo. Los mas ilustrados reconocen y publican altamente que asi debe ser: que asi lo exigen los principios, pero añaden que la constitucion no lo consiente.

No obstante la confesion de los mas ilustrados, como hay muchos que cierran sus ojos á la luz, creemos conveniente transcribir aqui otro trozo del ya citado artículo de D. Alberto Lista. "Los principios de esta ciencia (la de gobierno) designan á cada necesidad social su satisfaccion. El órden, que es la primera de todas, no puede existir sin la unidad del gobierno. Ahora bien, tomando esta palabra en toda su generalidad, la accion gubernativa, esto es, las leyes y su aplicacion, reside toda en el parlamento: esto es, en el rey, en el congreso y en el senado. La constitucion reserva al trono la aplicacion de las leyes, y concede solo á los tres poderes reunidos el derecho de hacerlas. *Toda autoridad, pues, creada para aplicar las leyes, ha de depender del rey.* Este es un principio de derecho público constitucional que ningun partido político puede desconocer ni negar; consignado en el artículo 170 de la constitucion de Cádiz en estos términos: *la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el rey*, aunque despues la misma constitucion contradijo este principio en el artículo 312 en que hizo depender de eleccion popular los alcaldes, á pesar de que las principales atribuciones de estos magistrados son *ejecutivas*.

No hay una consecuencia mas legítima que la que resulta de este racionio: el rey debe intervenir en la eleccion de todo magistrado en el cual delega una parte de su autoridad; pero es así que los alcaldes, entre sus atribuciones, cuentan la de hacer ejecutar las leyes

en sus jurisdicciones: luego el rey, ó quien haga sus veces, debe intervenir en su eleccion.

Pero como el gefe del ayuntamiento tiene tambien que entender en los intereses locales de la corporacion, considerada como persona moral, de aqui es que debe tambien merecer la confianza de sus conciudadanos. El nombramiento mixto en que la eleccion popular propone, y el gobierno escoge, satisface á estas dos condiciones.

Seria injusto que el gobierno interviniese en la eleccion de los regidores; ¿por qué? porque no son agentes del gobierno: sus atribuciones son puramente deliberativas acerca de los intereses locales: nada ejecutan, ni aun en esta línea: pues el alcalde es el encargado de poner en ejecucion sus resoluciones. El mismo principio que excluye al gobierno de influir en el nombramiento de los individuos de la municipalidad, le autoriza para intervenir en el de su presidente.

Estas son las máximas de la justicia, dictadas al mismo tiempo por la experiencia y por los progresos de la ciencia de gobierno: lo demas son partidos y errores. Por muchos siglos hubo en España regidores hereditarios y delegados, ¿por qué motivo no invocan los adversarios del proyecto este recuerdo de nuestra venerable antigüedad?"

Confesamos que escrúpulos de esta especie nos parecen sumamente respetables, porque nosotros tambien profesamos un culto sincero á la ley fundamental del Estado. Entremos en materia.

"Para el gobierno interior de los pueblos, dice su artículo 70, habrá *ayuntamientos* nombrados por los vecinos á quienes la ley

conceda este derecho." Y el 71 "La ley determinará la organizacion y funciones de las diputaciones provinciales y de los ayuntamientos." Hé aqui los dos únicos artículos relativos al asunto. Ahora bien, decimos nosotros, ¿en dónde está *la prohibicion* de que la corona concorra al nombramiento de los alcaldes? ¿En dónde está?... Y si no es expresa ó no existe ¿por qué hemos de interpretar la constitucion de manera que la hagamos hablar contra los mas sencillos principios de la ciencia de gobierno? ¿por qué nos hemos de empeñar en sostener que debe entenderse de modo que resulte oposicion, contradiccion con otros de sus artículos en que se concede al rey facultad de hacer ejecutar las leyes y de nombrar todos los empleados públicos? Si la constitucion hubiese dicho, "Los *alcaldes* serán nombrados por los vecinos á quienes la ley conceda este derecho" acatando como el que mas su disposicion terminante, nos hubiéramos lamentado en silencio de esta falta de correlacion, del olvido de los principios. Pero afortunadamente no es asi: la constitucion no dice lo que se le quiere hacer decir: habia solo de los *ayuntamientos*, lo cual debe entenderse, no de la parte ejecutiva, sino de la deliberante; porque efectivamente cuando los corregidores eran presidentes de los ayuntamientos existia esa diferencia: la parte deliberante era, hasta cierto punto, de eleccion popular, la de ejecucion de la corona. Ademas de que la expresion "el gobierno interior de los pueblos" parece que está significando la parte puramente municipal, local; no la de aplicacion de las leyes generales que ha de verificarse en la localidad, y que siempre ha de impulsar y dirigir un magistrado público, y en rigor, nunca un oficial municipal.

Debe tambien tenerse presente el otro artículo citado en que se deja *expresamente* á

la ley la *organizacion* de los ayuntamientos. Cuestion es de organizacion la que ventilamos: cuestion que las cortes constituyentes dejaron íntegra; que no quisieron prejuzgar ni aun indirectamente; y que por tanto puede resolverse segun mejor convenga á los intereses del pais.

Muévenos ademas del texto literal del artículo, otra razon para creerlo asi. En la sesion de 27 de Abril de 1837, despues de un corto pero reñido debate acerca del 69 en que tomaron parte dos oradores de distintos bandos contestando á otro señor diputado, se aprobaron los citados artículos 70 y 71 *sin discusion*.

No nos parece, pues, interpretacion violenta la que damos nosotros al artículo constitucional; y negamos terminantemente que pueda decirse con verdad que sea explícito en favor de la opinion contraria á la nuestra.

11. Y si de las interpretaciones y de las doctrinas pasamos á las prácticas de otras naciones, ya que no hallemos conformidad, no faltarian ejemplos dignos de que los imitásemos.

No hablemos de los gobiernos despóticos: no obstante que en Austria y en Prusia las municipalidades gozan de bastante libertad.

En Francia el nombramiento del alcalde lo hace el rey, o el gefe político, de entre los elegidos para concejales.

En igual forma se verifica en Bélgica; y es muy de notarse con qué exactitud lo explica todo el artículo correspondiente al nuestro (el 108) de la constitucion de aquel pais.

"Las instituciones provinciales y municipales, dice, se arreglarán por leyes especiales que

habrán de consagrar la aplicacion de los principios siguientes."

1o. "La eleccion directa; salva las excepciones que la ley establezca en cuanto á los *gefes de las administraciones municipales*, y los comisarios del gobierno cerca de los consejos de provincia."

2o. "La atribucion á las diputaciones provinciales y á los ayuntamientos de todo lo que sea de interés provincial ó municipal, *sin perjuicio de la aprobacion superior de sus actos* en los casos y segun determinen las leyes."

3o. "La publicidad de sus sesiones, dentro de los límites que establezcan las leyes."

4o. "La publicidad de los presupuestos y cuentas."

5o. "*La intervencion del rey ó del poder legislativo para impedir que las diputaciones provinciales y los ayuntamientos se excedan de sus atribuciones, perjudicando el interés general.*"

Arreglándose á estas prescripciones, el art. 2o. de la ley municipal dice asi: "Los regidores (*conseillers*) serán elegidos directamente por los electores municipales. El rey nombra los alcaldes (*bourgmestres*) y los tenientes (*echevins*), de entre los concejales."

A la verdad en Portugal, en el Brasil y en las repúblicas de América los alcaldes los elige el pueblo. Pero ninguna de estas naciones, y con especialidad las citadas repúblicas, son tomadas por modelo: no hemos llegado al punto de tener que envidiarles su gobierno: ni su paz ni su prosperidad.

En los Estados-Unidos Anglo-Americanos los gefes de los ayuntamientos son tambien de nombramiento popular; pero alli las aldeas, los pueblos pequeños, los caseríos, estan unidos á las ciudades ó villas por lo tocante á su régimen municipal; resultando mayor libertad en donde hay mayor ilustracion.

En Inglaterra son asimismo de eleccion popular los *mayors* ó presidentes de los ayuntamientos; mas es de advertir que la administracion de los pueblos es alli enteramente municipal, y no se roza con el gobierno de la nacion. No hay tampoco uniformidad; siendo variados los privilegios y franquicias (*charters*) de las ciudades que han obtenido el título de corporaciones: las poblaciones rurales estan sometidas á la direccion y vigilancia de un magistrado público.

La organizacion judicial y administrativa de Inglaterra tiene mucho de singular: exige y merece un estudio muy detenido ántes de hacer de ella inducciones para el gobierno de otra nacion.

12. Despues de todo lo expuesto; presentados los hechos con la posible exactitud, y apuntadas ó desenvueltas las teorías sin exageracion (hasta con el laconismo y desabrimiento de un escrito didáctico), cada lector habrá formado su juicio. Nosotros nos ratificamos en el nuestro de que el rey debe intervenir en la eleccion del magistrado en el cual delega una parte de su autoridad. El nombramiento mixto en que los vecinos proponen y el gobierno escoge, satisface á esta condicion, y á la de merecer el gobernador del pueblo la confianza de sus conciudadanos.

13. ¿Querrá decir esto que el método de eleccion de que se trata sea absolutamente

perfecto? Ciertamente que no. En prueba de nuestra imparcialidad reconocemos que, en los pueblos de corto vecindario, la designacion de alcalde de entre los concejales por los delegados de la corona ofreceria en España en muchos casos, inconvenientes de consideracion, y algunos de ellos idénticos ó muy semejantes á los que se experimentaron cuando la eleccion la hacian las chancillerías y las audiencias, al paso que no serian muy notables las ventajas. En las capitales de provincia y de partido, y en las ciudades ó villas de considerable poblacion, las ventajas y los inconvenientes estarian en razon inversa: incalculables las primeras; insignificantes ó poco menos que imposibles los segundos.

14. Por último, y cualquiera que sea el modo con que se resuelva esta cuestion hoy pendiente, lo que mas interesa es que en lo restante de la ley, ya sea en la parte de organizacion, ya en la de atribuciones, se especifique bien que los alcaldes quedan sometidos á la accion disciplinal y reguladora del gobierno: á esto le damos nosotros infinitamente mas importancia que al nombramiento mismo.

15. Tampoco formamos empeño en rebatir otras dos objeciones que se han hecho á la intentada reforma: la de *intempestiva* y la de *impopular*. Intempestiva no puede serlo desde el punto en que es necesaria; y la prueba de este último extremo queda suministrada, ó al menos así nos lo parece, hasta la última evidencia: en proporcion que crece el desórden, crece tambien la conveniencia de organizar, de uniformar, de centralizar, como medio poderoso de vencer. Cuando las naciones han tenido que hacer grandes esfuerzos; cuando las revoluciones se han visto en el apurado trance de triunfar ó de perecer, bajo de una ú

otra forma, siempre han concentrado sus fuerzas; siempre han aumentado su intension: nunca, jamás, las han subdividido ni debilitado.

La que seguramente no está presentada, ó al menos nosotros no la hemos hallado en ninguna parte buscándola con la mas decidida voluntad, es la prueba contraria; la de esa inoportunidad que se alega, y que por tanto no pasa de ser un simple aserto, una expresion sin fundamento. ¿Pues qué ocasion mas propia para el arreglo de nuestra administracion que cuando estan pendientes las leyes orgánicas? ¿Habremos de arreglarla conforme á los principios cuya verdad se reconoce, despues de haber redactado esas mismas leyes orgánicas contrariamente á ellos?

¿Estamos aun por los años de 1808 y siguientes precisados por las circunstancias á crear en cada aldea una cabeza, un gobierno, un centro de vida y de accion?

¿Hay por ventura motivo, hay pretexto siquiera para abrigar contra el trono iguales desconfianzas que las que fundadamente inspiró desde 1820 al 23?

¿Estamos acaso, como en las épocas citadas, empezando una revolucion, ó conviene ya ir estableciendo sólidamente lo adquirido, para progresar despues con mayor seguridad?

¿Es la Europa de 1839 la misma que fue á fines del 23?

Y cuando las personas, las cosas, las épocas y las circunstancias son tan diferentes; cuando nosotros mismos libre y espontáneamente hemos reformado la ley fundamental que traia

su origen de aquellos remotos tiempos, ¿deberemos permanecer eternamente aferrados á la legislacion del año 12 por lo tocante al régimen económico-político de los pueblos?

¿Se teme robustecer un poder constitucional suponiendole dominado por un poder bastardo? ¿Se temen las dictaduras y los golpes de Estado? Nosotros raciocinamos de un modo enteramente diverso: estamos muy distantes de creer que la fuerza que se diese al primero aprovechase al segundo. Precisamente por hallarse débil y flaco; por no poder hacer nada, absolutamente nada, por medio de sus gefes políticos y demas subalternos civiles, por eso tiene un gobierno que apelar á los estados excepcionales, á las armas, para hacerse obedecer; por eso tiene que implorar el auxilio de quien le subyuga al propio tiempo que le defiende.

El mayor enemigo de las dictaduras es el poder Real: organicémosle bien; él se defenderá.

Hagamos nosotros buenas leyes orgánicas sin temer los golpes de estado. Desde una influencia extraña, indebida, hasta atacar abiertamente la constitucion hay un abismo. Confíemos en el pueblo español. Para ese inesperado caso no se ha inventado ningun sistema de organizacion administrativa: el alcalde constitucional de cada pueblo está ya designado, el mas valiente.

16. Impopular, tal vez: porque asi se ha querido. Al pueblo se le adula, se le extravía y pervierte tambien. Pero entónces cuantos se hallan exentos de pasion; cuantos conocen la verdad, tienen un deber mayor de combatir preocupaciones funestas. Acaso verian coro-

nados sus esfuerzos con un éxito feliz; y cuando no, habrian cumplido con el pais á pesar suyo. Así lo esperamos de los hombres de bien de todos los partidos que piensen como nosotros en la presente cuestion.

PLAN DE LA OBRA

1o. Para cumplir por nuestra parte con lo que de nosotros exigía una fe viva y un convencimiento profundo, tuvimos la honra de proponer, en las legislaturas de 1838 y 39, varios proyectos de ley, que el congreso se dignó tomar en consideracion, disolviendo tambien el gobierno la comision que al efecto de prepararlos tenia nombrada.

2o. Proyectos, dictámenes, artículos aprobados de la ley de ayuntamientos, todo ha desaparecido con la disolucion de aquellas cortes. Concluida una diputacion terminan cuantos negocios pendian en el congreso, debiendo comenzar de nuevo si fuesen promovidos por el gobierno ó los diputados, exceptuándose solo los códigos en cuyo exámen y discusion se puede continuar.

Suponemos con algun fundamento, que el gobierno presentará un nuevo proyecto de ley orgánica de los ayuntamientos, teniendo en cuenta los artículos votados ya por el congreso; y creemos que no faltarán diputados celosos que den un soplo de vida á las obras que lo merezcan de la legislatura anterior. En tal estado de cosas nos ha parecido que no careceria totalmente de utilidad este trabajo, que nos hemos apresurado á emprender, y á dar por concluido, en el término de los dos últimos meses.

3o. Los señores senadores y diputados hallarán en esta recopilacion los dictámenes de las comisiones de diputaciones provinciales y del consejo de estado, los proyectos de organizacion y atribuciones de los tribunales administrativos y de los gobiernos políticos, con mas lo que despues se dirá. Bien hubiéramos querido insertar tambien los proyectos de ley relativos á los ayuntamientos, presentados por el gobierno en la anterior legislatura, con los dictámenes articulados de la Comision encargada de informar acerca de ellos; pero nos detuvieron varias consideraciones ademas de la de no hacer excesivamente voluminosa esta publicacion. Con efecto, los proyectos del gobierno sufrieron notables y merecidas enmiendas por parte de la comision, y el articulado de esta quedó tambien muy modificado en los 60 artículos votados por el congreso. ¿Qué obra habiamos de presentar, la del gobierno, la de la comision, la del congreso? Son ya trabajos muertos para el legislador; y como documentos de instruccion estan á la mano de todos, por hallarse en el diario de las sesiones y en los periódicos de la época.

4o. Pero si bien deseábamos ofrecer á los legisladores, por decirlo asi, el cuadro de los asuntos pendientes, y facilitar de algun modo sus tareas, debemos manifestar que el objeto principal que nos hemos propuesto, como mas á nuestro alcance, ha sido el de auxiliar á esa juventud de quien se exige, y á quien se manda ejecutar, lo que no nos hemos tomado el trabajo de enseñarla. La mayor parte de los empleados en los gobiernos políticos, lo mismo que los demas encargados subalternos de los diversos ramos de la administracion pública, carecen de la preparacion de estudios necesaria para desempeñar bien su cometido; porque no siempre suple el buen deseo, ó el despejo

natural, á la indispensable copia de conocimientos.

5o. Varias veces hemos oido lamentarse á personas en el mas alto grado respetables, de la falta de conocimientos administrativos que generalmente se advierte, y atribuir á esta falta grande influencia en los males de nuestra situacion. Y con efecto, mas fácilmente llegaron á difundirse entre nosotros principios de derecho político. Hojeábamos con ánsia los escritos de los publicistas antiguos y modernos cuando aun estaba prohibida su lectura; y nos interesaban sobre manera lisonjeando nuestro amor propio, y entreteniendone nuestras esperanzas. La tribuna y la prensa repitieron despues en distintas épocas aquellos mismos principios; y como en nuestro suelo ardiente la imaginacion ejerce á veces mayor imperio que el juicio, y ademas en todas partes es mas fácil y grato pasar la vista por un artículo de fondo que estudiar un tratado sobre el régimen municipal ó provincial, sobre hospitales, cárceles ó cualquiera otra de estas materias, ha venido á resultar que hoy somos muchos en España los que presumimos de políticos, y muy pocos en verdad los inteligentes en la ciencia de administrar.

Por eso es tanto mas necesario dar al espíritu de cierta parte de la juventud otra tendencia, otra mas acertada direccion, llamándola hácia estudios mas positivos, y menos espuestos al extravío y violencia de las pasiones.

6o. A haberlo permitido nuestras fuerzas, hubiésemos emprendido escribir unos *Elementos de Administracion*; pero desconfiando por una parte, y con sobrada razon, de nosotros mismos; y por otra, persuadidos de que en medio de la agitacion de los ánimos, los estu-

dios puramente teóricos ó especulativos consiguen rara vez fijar la atencion; al paso que la captan no poco los de aplicacion, hemos preferido formar una coleccion de proyectos y leyes explicadas por sus motivos. Quien recorra cada una de ellas, las de ayuntamientos por ejemplo, comparando sus disposiciones con las causas que las producen, explicadas brevemente y *ad hoc* en los dictámenes de las comisiones, en los discursos preliminares del gobierno, y en las discusiones que se citan de las asambleas legislativas, formará de la administracion municipal una idea por lo menos tan cabal y exacta como si leyese el capítulo dedicado á la misma materia en un tratado de administracion. Esta opinion la ha fortificado en nosotros la experiencia. Aun mas que en las lecciones que oimos en los bancos de la universidad de Paris, debemos las escacisimas nociones que podamos poseer al estudio comparativo de las leyes y de sus motivos, á la lectura reflexiva de los dictámenes de Comisiones, de las discusiones en los cuerpos deliberantes, y á la práctica de mandos de las provincias.

7o. Decididos ya á seguir este plan, hasta cierto punto nuevo, no vacilamos en ir á buscar fuera de casa lo que no encontrásemos en ella. La administracion francesa nos ofrece un notable grado de perfeccion, comparada con las de otros paises, que mas ó menos conocemos tambien: de consiguiente, á ella debiamos recurrir. Pero presentar el cuadro de la administracion francesa no es pretender que todo él se copie: no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender á lo que pueda haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres. Ademas de que, lo que es bueno en sí, no es frances, ni español, ni ruso: es de todas las naciones y de todas las edades.

8o. Sin contar, pues, con lo ya indicado, en que hemos consultado mas particularmente la comodidad de los señores senadores y diputados; y que por eso no dejará de servir de materia de estudio para la juventud, hallará esta traducida del frances, acaso con menos desaliño de lo que generalmente se acostumbra, cuatro leyes muy importantes: las de organizacion y atribuciones de los ayuntamientos y diputaciones provinciales, con dos discursos que precidian al articulado, llenos de luminosos principios, y modelos de orden y de claridad.

9o. Y con esta ocasion debemos manifestar:

1o. Que deliberadamente, y por motivos fáciles de comprender, hemos elegido, entre los discursos que podiamos haber traducido, los dos que nos han parecido de opiniones mas liberales.

2o. Que por no aumentar excesivamente la coleccion, no hemos puesto á continuacion de los discursos el articulado á que se refieren; pero que esta falta podrá suplirse con ventaja comparando cada explicacion con el artículo de la ley, tal como al fin se aprobó; sirviendo este estudio para adquirir una idea mas exacta del estado de la opinion en Francia en cada punto, juzgando por la que ha prevalecido, convirtiéndose en disposicion imperativa.

3o. Que aprobamos, por lo general, las opiniones emitidas en dichos discursos; pero que cuando se han apartado demasiado de las nuestras lo hemos indicado en notas.

Y 4o. Que no hemos traducido los dictámenes relativos á organizacion, contentándonos con los de atribuciones, por ser materia algo

mas conocida, mas fácil, mas sujeta á variaciones y comprender mucha parte reglamentaria. Además de que, en lo que precede de este escrito, hemos tocado ya las principales cuestiones de organizacion que pudieran suscitarse, y explicado nuestro sentir acerca de ellas.

10. La obra se dividirá en cuatro partes, debiendo comprender la primera la *administracion municipal*; la segunda lo relativo á *diputaciones provinciales*; la tercera los *tribunales de administracion provincial*; y la cuarta los *gobiernos políticos*; en la cual no podiamos dejar de dar cabida á la instruccion de 30 de Noviembre de 1833 para los subdelegados de fomento. Hé aqui por qué. Si la primera obligacion de un gobernador de provincia es gobernar: esto es, dirigir, mantener el orden, la paz, la union, la seguridad de personas y propiedades, procurar y facilitar la ejecucion de todas las leyes, para lo cual era preciso organizar convenientemente la administracion; poner las corporaciones y los gefes subalternos bajo la dependencia del principal; establecer entre este y los demas agentes, individuales ó colectivos, las relaciones necesarias para que él pueda dar el impulso y los demas recibirlo y comunicarlo; la segunda es ciertamente dedicarse al fomento de la industria, de las artes, de la agricultura y del comercio: emplear los medios de proteccion con que la autoridad debe auxiliar el ensanche de estos manantiales de prosperidad material; estudiando las necesidades locales, socorriéndolas por sí misma, ó proporcionando al gobierno supremo el modo de verificarlo. Y en este punto no es fácil llenar mas cumplidamente el objeto que hizo el autor de la citada instruccion; aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la instruccion para los subdelegados de fomento un cuerpo hermoso de doctrina: un

conjunto de preceptos de buena administracion, de máximas muy sabias y muy liberales. Forma, pues, una parte interesantísima de nuestra coleccion, cuya lectura recomendamos á los jóvenes que aspiren á ser investidos algun dia con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia.

Y para completar el cuadro, hemos reproducido en un apéndice el proyecto del gobierno de Consejo de Estado y el dictámen de la Comision encargada de informar acerca de él; traducido el último real decreto de organizacion de aquella corporacion en Francia; dado una idea de las facultades y obligaciones de los ministros; de las de los subsecretarios y directores generales; de la necesidad de emprender la reforma de las leyes administrativas inmediatamente despues de concluida la de las de organizacion; de lo conveniente que seria ir recopilando desde un principio, las sentencias de los consejos de provincia y de estado, para formarnos una jurisprudencia de que absolutamente carecemos; establecer en las universidades cátedras de derecho administrativo, y exigir conocimientos probados por exámenes públicos para ciertos y determinados empleos de la carrera.

11. Pasan de mil las notas que hemos puesto, citaciones de autores, ó documentos de que nos hemos valido para la conveniente ilustracion de los textos, para apoyar nuestras propias opiniones, para dar algunas noticias curiosas, ó para reproducir á la vista del lector lo que, sin eso, se fuera preciso buscar en otra parte con pérdida de tiempo y distrayendo su atencion. Por mas árida que haya sido esta parte de nuestro trabajo, no nos ha faltado constancia para llevarla á cabo, persuadidos de su conveniencia.

12. Síguese al apéndice *un prontuario de la legislacion administrativa vigente, por orden alfabético de materias y cronológico*; cuya utilidad, en su línea, es demasiado obvia para intentar demostrarla.

13. Viene despues una lista *bibliográfica* ó catálogo de las obras que los jóvenes deberían leer, ya para adquirir conocimientos generales de administracion, ya para profundizar en cada uno de los infinitos ramos que comprende: consta de mas de doscientas treinta. La falta de noticias acerca de los orígenes, de las fuentes adonde ir á beber, es una de las muchas causas que han impedido á sugetos aplicados adquirir la instruccion que apetecian. Indicamos no solo las obras, tratados, colecciones, códigos é instrucciones, tanto de España como de Francia, sino tambien hasta el precio de la mayor parte de ellas, y la casa en donde se venden ó se proporcionan. Nada nos ha parecido nimio con tal que pudiese facilitar el camino al buen deseo, y quitar pretextos á la incuria.

14. Y por último, para dar enlace á todo, y facilitar la lectura de la parte que se desease consultar, hemos redactado un *índice analítico de materias* metódico y tan circunstanciado, que comprende mas de cuatrocientos re-extractos ó definiciones, pudiendo servir, aunque imperfectamente, de *diccionario administrativo*, en tanto que se publica algo que merezca este nombre. Creemos que apreciarán este trabajo material, no solo los empleados de gobernacion, sino tambien los funcionarios públicos de diversos ramos, los abogados y hombres de negocios que tienen poco tiempo que emplear en investigaciones, y necesitan hallar de pronto una opinion con que ilustrar la suya, ó una ley con que hacerla triunfar.

El unico título de recomendacion que nos atrevemos á suponer á esta obra, es el de presentar por primera vez entre nosotros un sistema completo de organizacion administrativa.

Con este sistema, que tantos han condenado ya sin conocerlo, son conciliables muchas economías; infinidad de reformas, sin número de mejoras; con este sistema es compatible mucha libertad, mayor cada dia á medida que vaya siendo mayor la ilustracion; y con él en fin ha llegado una nacion vecina á un alto grado de prosperidad.

Fáciles, aunque prolijas y á veces poco gratas, han sido en esta ocasion nuestras tareas: el público juzgará si le son útiles.

DE LOS MINISTERIOS

1o. Hemos dicho al principio que corresponde al rey la potestad ejecutiva, pero que no la ejerce por sí; y de ello hemos dado por razon la insuficiencia de medios de un hombre solo, y la necesidad de que en los gobiernos representativos sea inviolable la persona del monarca. En primera línea de agentes intermedios entre el gefe del poder ejecutivo y los súbditos, se encuentran los ministros, quienes toman una parte muy activa é importante en el gobierno del estado, aconsejándole y recibiendo de él directamente el impulso que trasmiten despues á los subalternos.

2o. El rey obra por sí cuando firma algun decreto ú orden: en los demas casos hay verdadera delegacion de poder, con facultad en cada instante de revocar el mandato.

3o. En el primero de estos casos cubren al rey con su responsabilidad los ministros, firmando lo que él manda ó dispone. "Todo lo que el rey mandare ó dispusiere, dice el artículo 61 de la constitucion, en el ejercicio de su autoridad, deberá ser firmado por un ministro; y ningun funcionario público dará cumplimiento á lo que carezca de este requisito."

4o. No obstante, este artículo no se cumple, ó mas bien se está infringiendo abiertamente. Mas como no hay en ello malicia, ni aun remotamente, pues que en realidad todos los ministros de España, pasados y presentes, se reconocen responsables de los actos del rey en que han intervenido, nos limitaremos á hacer notar la irregularidad. En efecto; qué significa ese *A D. Fulano de Tal*, con que concluyen los decretos? ¿En dónde está la firma del ministro? ¿Diráse que este se reserva cumplir con el precepto constitucional al tiempo de comunicar la orden para su ejecucion? Pero esto es en cierto modo falso: está mandado repetidas veces, y todos los días se cumple, que sean obligatorios los decretos ú órdenes que se inserten en la Gaceta; y ni el redactor del papel oficial, ni el público, ni el funcionario á quien incumbe obedecer, han visto jamás en tales casos la firma del ministro.

5o. Además, la fórmula citada es inexacta en el día, así como era exactísima cuando dirigía el príncipe sus rescriptos á quien él mismo designaba para que los llevase á efecto, ó los mandase ejecutar. Pero un real decreto no es un rescripto: es una especie de convenio entre el rey y el ministro: no es un acto perfecto sin el consentimiento de una de las partes, aunque inferior en gerarquía: debe concluirse, perfeccionarse, á presencia de am-

bas, y sin intermision de tiempo ni lugar. El rey y es quien manda, quien decreta; pero el ministro puede negarse á firmar lo que el rey mande ó decrete, dando en el acto su dimision. De consiguiente, el rey tiene interés en que el ministro firme á su presencia, porque así queda satisfecho: sabe que su voluntad se cumple; y el ministro le tiene también, pues se asegura de que no se ha de dar publicidad ni ha de permanecer en una secretaría del despacho ó en un archivo un documento en que él no haya puesto su firma, y por el cual, por solo ser de su época, pueda hacerse un cargo dentro de quince, veinte ó mas años.

6o. En los demas casos en que el rey no firma, existe, como hemos dicho, delegacion: los ministros obran por sí, si bien en el interés del rey, de sus prerogativas constitucionales, en su nombre, si se quiere; pero no de orden suya. Por tanto no hay necesidad, y aun puede ser contradictorio, que los ministros concluyan siempre sus oficios con la fórmula usada. *De real orden &c.* Hoy son mas que secretarios del despacho, son ministros.

Después de haber dicho (y lo repetimos aqui) que el rey es quien manda, quien decreta, debemos exponer lo que prácticamente sucede.

El ministro propone, ó en virtud de su propia conviccion, ó de la del consejo de ministro, y el rey accede por lo general á lo propuesto. Si el rey no accede, siendo el asunto de gravedad, ó pareciéndole así al ministro, se retira ó debe retirarse: de no ser de importancia deja de hacer el ministro lo que se proponia.

Si la idea, la disposicion emana del rey, el ministro la hace suya aceptándola: es como si

por él hubiese sido propuesta. De forma que la iniciativa *visible, aparente, conocida*, nunca es del rey.

7o. Ahora bien: cuándo, en qué casos conviene que el rey obre por sí bajo la responsabilidad de los ministros, ú obren estos por sí y en virtud de delegacion, es cuestion que no sabemos se haya fijado ni resuelto completamente en ninguna parte; siendo en efecto dificil de resolverse de una manera satisfactoria, porque en ella se comprometen altamente, por una parte el interés nacional, y por otra el decoro y las prerogativas del trono.

Algunas leyes nuestras, y muchas de otras naciones, han indicado funciones ó actos que deben hacer los ministros; pudiendo decirse que, en tales casos, obran en virtud de facultades propias que les confiere directamente la ley; ó por lo menos (y esta nos parece la mejor explicacion), que en semejantes ocasiones la ley expresa la necesidad de la delegacion, la hace forzosa.

En el dia, entre nosotros, puesto que los ministros firman *siempre* de real órden, ya sea que comuniquen un decreto acordado efectivamente con el rey y firmado por él; ya un acuerdo que suponen falsamente haber tomado con él; lo mismo en los casos indeterminados que en aquellos en que la ley les confiere, en cierto modo, atribuciones propias, es evidente que sus funciones son, ó las hacen, de todo punto iguales; que les dan idéntico carácter, sin distinciones de ninguna especie.

8o. Sin distinguir, pues, nosotros, puesto que en tal estado de cosas no sería fácil hacerlo, nos contentaremos con enumerar las funciones de los ministros, á saber:

Vigilar la ejecucion de todas las leyes.

Formar los reglamentos para su ejecucion.

Dirigir á los demas agentes de la administracion, correspondiendo con ellos, y dándoles las instrucciones y explicaciones necesarias.

Censurar, castigar ó premiar su conducta.

Contratar en nombre del estado suministros para la guerra y demas servicios públicos.

Ordenar los presupuestos del estado, y con arreglo á ellos disponer la inversion de los fondos públicos.

Ejercer un derecho de tutela sobre los pueblos y provincias, considerados como personas civiles; ó sobre los establecimientos públicos de beneficencia y demas que tienen rentas propias; si bien en la actualidad estas y otras funciones las ejercen las diputaciones provinciales por usurpacion legal.

Aconsejar al rey todo lo conducente á la seguridad del estado, á su tranquilidad y bienestar.

Y por último, ejercer una autoridad directa sobre los ciudadanos por medidas reglamentarias ó relativa á cada asunto en particular.

9o. Cuando la resolucion es individual, debería ser ó decision gubernativa o sentencia administrativa, segun la naturaleza del negocio. Entre nosotros no se conoce semejante diferencia, puesto que en ningun caso se admite *apelacion* de lo resuelto por un ministro, y sí solo la súplica al rey: esto es, al mismo ministro, para que revoque ó reforme, si lo tiene á bien, su primera decision.

10. En Francia, cuando un ministro obra en virtud de facultades propias que le confiere la ley ó que obtiene por delegacion, se apela de sus sentencias al consejo de estado: consulta este, y el rey resuelve aprobando ó desaprobandando el fallo del ministro, quien á su vez tiene que firmar el decreto ó hacer renuncia de su cargo. Lo cual establece verdaderamente dos instancias para ciertos y determinados asuntos que no han podido tener la primera en las provincias, ó por su naturaleza de ser nacionales, de grande interés, ó por su índole particular.

11. En otra ocasion nos hemos lamentado de que las diputaciones provinciales resuelvan, sin *ulterior recurso*, asuntos que merecen, ó mas bien que exigen, una segunda instancia; y de que, abusando de esta inícuca facultad, ejerzan un despotismo tanto mas insoportable cuanto es menos ilustrado. Ahora, en este lugar, clamamos contra la tiranía ministerial que ni aun tiene, como ha tenido siempre en España, el freno de cuerpos consultivos numerosos y respetables que ilustraban la razon del ministro ó la conciencia del monarca. En este particular todo lo hemos destruido sin haber fundado nada. El establecimiento de los tribunales administrativos de primera y de segunda instancia, ó sea los consejos de provincia y de estado, son un verdadero progreso: son instituciones extraordinariamente liberales que deseáramos ver planteadas cuanto ántes y arraigadas en nuestro pais.

12. El rey nombra y separa libremente los ministros; entendiéndose siempre que esta libertad del rey, absoluta, ilimitada segun la constitucion, está muy restringida moralmente, como lo estan en la sociedad todas nuestras libertades, cualquiera que sea el puesto que en ella ocupemos.

13. Debe, pues, el rey escoger para ministros consumados hombres de estado; que al propio tiempo sean especiales en su ramo; que, por lo general, pertenezcan á la mayoría de los cuerpos colegisladores; que posean en alto grado el don de la palabra; que se hayan distinguido por sus escritos, por sus servicios al pais, por su amor á las instituciones; hombres, en fin, colocados por sus virtudes y talento en los puntos culminantes de la esfera social y política.

14. El rey nombra los ministros individualmente; pero ántes de verificar los nombramientos debe procurar que las personas en quienes piensa depositar su confianza se avengan hasta el punto de formar *ministerio*: esto es, que tengan un mismo pensamiento político, un mismo modo de ver en lo esencial; y que acepten franca y lealmente la responsabilidad solidaria de sus principios y de sus actos.

15. Cosa esencial es tambien para la existencia de un ministerio en las monarquías verdaderamente constitucionales el nombramiento de presidente del consejo. Presidiendo este, ó el rey, el consejo de ministros delibera acerca de los asuntos graves, ya generales, ya especiales: tales como las dificultades que presenta la legislacion, ó las circunstancias, y medios de vencerlas dictando medidas acertadas, justas y vigorosas, ó proponiendo leyes nuevas á los cuerpos colegisladores; lo relativo á la seguridad del estado, á lo exterior, y su tranquilidad interior; y el mantenimiento de todas las prerrogativas de la corona, ó facultades del poder ejecutivo.

El consejo de ministros, cuando delibera fuera de la presencia del rey, no puede resolver sino *proyectos, planes*: jamás decisiones que acto contínuo adquieran calidad de ejecu-

tivas. Ninguna ley le ha dado ni podido darle atribuciones propias en vida del rey; y, en este sentido, el consejo de ministros puede menos que cada uno de sus individuos. Pero no por eso sus resoluciones dejan de tener suma importancia; porque, por una parte, mereciendo los ministros de confianza del monarca, es consiguiente su real aprobacion á lo que ellos hubiesen determinado; y por otra, si el rey no accediese á lo que juzgasen conveniente al pais, pueden obligarle á cambiar de ministerio retirándose; lo cual no siempre es fácil ni político.

16. Réstanos hablar de la responsabilidad ministerial y distribucion de materias entre los ministerios.

“La persona del rey es sagrada é inviolable y no está sujeta á responsabilidad. Son responsables los ministros” (*artículo 44 de la constitucion*).

Esta responsabilidad de los ministros es efectivamente la base de los gobiernos representativos: la garantía mas eficaz entre todas las garantías: por ella se asegura á los ciudadanos el uso legal de sus personas, derechos y bienes.

17. Para hacerla efectiva tienen las córtes una autorizacion especial en la Constitucion. La facultad 4a. del art. 40, tít. 5o, dice así: *“Hacer efectiva la responsabilidad de los ministros, los cuales serán acusados por el congreso, y juzgados por el senado”*.

18. Inglaterra, que en todo nos ha dado lecciones, y mas particularmente en política, ha exigido muchas veces la responsabilidad á los ministros.

Francia lo ha hecho en una época reciente y memorable: en 1830.

19. Para poder determinar con toda precision los casos en que debe haber lugar á exigirla, se necesitaria una ley. La Carta francesa así lo dispone en su artículo 69; y aunque en cumplimiento de aquella solemne promesa, se han formulado y presentado ya á las Cámaras varios proyectos, no ha llegado á aprobarse ninguno.

En Francia, en la época que acabamos de citar, se atuvieron á su legislacion comun, y á la particular en alguno que otro punto; y nosotros, de ser necesario, parece que deberiamos hacer otro tanto, en cuanto fuese compatible con la Constitucion actual, apelando á las prácticas de casos análogos ó semejantes.

20. No obstante, ya que no existe nada terminante y completo entre nosotros, no parece aventurado decir que los casos de responsabilidad son aquellos en que los ministros aconsejan al rey actos por los cuales se atenta á la ley fundamental, á las libertades públicas, ó aquellos en que cometen traicion, concussion ó prevaricacion.

21. Ya se deja conocer que hasta ahora no hemos hablado mas que de la responsabilidad legal. Ademas de esta existe en primera línea, y aun mucho mas eficaz y poderosa, la moral. Preséntase esta de mil maneras; acompaña al poder en todos sus actos; su influencia, su accion, aunque á veces inapercibida, es constante, previsora y en el mas alto grado provechosa. Su tribunal es la opinion pública; verdadero soberano en los gobiernos libres. Pero ¡ay! que esto solo sucede en donde la ilustracion es general, popular, en donde existen costumbres, virtudes, educacion política... Cuando no, la

responsabilidad moral no es mas que una palabra vana. Los partidos se encargan *munere officii* de disculpar á los suyos, por mas que esten manchados con todo género de bajezas ó de crímenes; y la nacion y sus intereses *no* tienen partido alguno; ni quien los defienda y apoye.

22. El número de secretarías del despacho y su organizacion interior, unas veces se ha fijado por ley y otras se ha dejado al arbitrio del rey y de cada ministro en su departamento.

Las córtes en sus decretos de 14 y 20 de Agosto de 1820 fijaron las de Gobernacion, Hacienda y Ultramar, y Gracia y Justicia, que con bastante semejanza existen aun en el dia, despues de no pocas vicisitudes.

23. Se ha introducido, no obstante, en la planta de las secretarías una novedad importante por el decreto de 16 de Junio de 1834 que creó las plazas de subsecretarios que hoy tenemos en todos los ministerios: institucion utilísima, poco usada en Francia, y muy acreditada en Inglaterra. Corresponden á los subsecretarios todas las resoluciones relativas á instruccion de expedientes; evacuar los traslados; activar y coordinar los trabajos de la secretaría; mantienen en ella el orden; representan al ministro, en muchos casos, y auxiliándole en los pormenores, le dejan tiempo para ocuparse de las cuestiones de alta política ó de administracion, y para prepararse y asistir á los debates parlamentarios.

24. Los procedimientos administrativos, ó sea la instruccion de los expedientes gubernativos, es tan sabida como varia segun los casos y materias: no hay regla general y uniforme.

25. Para la clasificacion de negociados entre las secretarías del despacho puede verse el de-

creto de 6 de Abril de 1812 y posteriores hasta el de 9 de Noviembre de 1832 que insertamos á continuacion en su parte mas esencial, que es para nuestro propósito la de atribuciones de la secretaría del despacho del Fomento General del Reino, hoy de la Gobernacion.

Por último, quien desee subir á las fuentes puede enterarse de lo que acerca de estos particulares disponia la antigua legislacion.

No poco de lo dicho en este título de *los ministerios*, y aun en alguna que otra parte de la obra, habrá parecido hasta trivial á algunos de nuestros lectores. Suplicamos á quienes asi piensen, que recuerden que no nos dirigimos á jurisconsultos ni á hombres de estado, sino á jóvenes, á simples ciudadanos, en quienes debemos suponer otro grado muy diferente de instruccion y de conocimientos.

DE LAS DIRECCIONES GENERALES

1o. Dejamos sentado que una de las obligaciones de los ministros es dar direccion é impulso á todos los empleados públicos. Esto lo hacen en general por sí mismos; pero cuando el ministerio es uno de aquellos que estan muy recargados de atribuciones, tales como los de Gobernacion y Hacienda, entonces se auxilian de directores generales. Tenemos en Gobernacion las direcciones de *Estudios*, de *Caminos*, de *Montes*, de *Minas*, de *Correos*, de *Presidios* y de *Milicia nacional*.

2o. En otros tiempos (y aun en el dia, segun las ordenanzas y reglamentos antiguos) los directores gozaban de facultades mas ó menos extensas é independientes de los ministros:

nombraban, trasladaban ó destituían empleados; los distribuían en diferentes puntos; y por último, manejaban los asuntos y los fondos del ramo con excesiva holgura. Hoy el principio de la responsabilidad ministerial no consiente lo que acaso era acertado cuando no vivíamos á la sombra de esta garantía; y no es posible dudar que, al reformar una á una las constituciones de aquellos establecimientos, y toda la legislación administrativa, dejen de reducirse las facultades de los directores generales á *auxiliar* á los ministros, despachando con ellos, dándoles cuenta verbal y diaria, ó por lo menos frecuente, de todos los asuntos de alguna importancia, y ejerciendo solo por sí aquellas funciones que les delegue expresa y terminantemente la nueva ley.

3o. No debe perderse nunca de vista que el director general de todos los ramos es el ministro. Esta supremacía la designábamos con el nombre de *superintendente*. Apoyados algunos en este aforismo administrativo, y en el principio citado de la responsabilidad ministerial, han llegado hasta negar la utilidad de las direcciones generales; exageracion que, como todas, les ha conducido al error.

Los inconvenientes de las direcciones generales, cuando no estan bien organizadas, son en verdad los de debilitar la accion del Gobierno, retardarla, y aun dificultarla. Por el contrario, cuando estan bien organizadas, proporcionan ventajas evidentes. Comunes á todas, aunque variadas, pueden enumerarse sin descender á pormenores relativos á cada una de ellas.

La primera de estas ventajas es: que la inspeccion del gefe especial de un ramo ha de ser, por necesidad, mas inmediata, mas directa, mas eficaz que la del gefe de todos ellos. El

gefe especial tiene, como el ministro, una responsabilidad moral ante la opinion pública que le observa y le juzga; y pesa sobre él además la legal con respecto al ministro que le depone ó le premia segun obra.

La segunda, que, por consecuencia de aquella inspeccion mas directa, mas inmediata, mas activa, mas interesada, han de resultar mejoras y ventajas administrativas en cuanto á orden, economía, brevedad y perfeccion de los trabajos.

La tercera, que esas posiciones de los directores generales con cierta independenciam, con cierta consideracion, con ciertas ventajas materiales, con sus juntas de inspectores, profesores y facultativos, con sus escuelas de teoría y de práctica, no pueden menos de servir para excitar una noble emulacion entre los que siguen la carrera; para crear espíritu de cuerpo y estimular á que se hagan adelantamientos en las ciencias ó en los métodos, ó á que se importen de otros paises.

El cambio frecuente de ministros; el sinnúmero de negocios que tienen que despachar; su importancia misma, son un obstáculo para que un solo director general inmediato (como lo seria el ministro si se suprimiesen las direcciones) pueda entrar en la infinidad de pormenores de cada administracion, y acumular en sí todos los hechos, los conocimientos, los datos necesarios para ser verdaderamente perito ó facultativo en cada ramo; para juzgar por sí, y sin someterse ciegamente al dictámen de juntas, comisiones, ó de un oficial de secretaría.

En Toscana, en Bélgica, en estados pequeños y bien organizados, pudieran acaso carecer de utilidad las direcciones siempre que los minis-

tros, además de ser hombres políticos, fuesen especiales y científicos.

En España, mediante lo vasto del territorio, el desorden mismo en que están las cosas por efecto de la guerra y otras causas, la conservación de las direcciones generales es, en nuestro concepto, una necesidad.

CONCLUSION

1o. Verificada la reforma en la organización y atribuciones de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales, de los gobiernos políticos, de los consejos de provincia y de estado, de los ministerios y direcciones generales; ó lo que es igual, puesto en armonía con la constitución de 1837 todos estos medios de aplicar las demás leyes políticas, mal llamadas administrativas, síguese naturalmente la revisión de estas últimas. Y con efecto, nuestras leyes administrativas, que pertenecen á épocas diversas, á veces lejanas unas de otras, que expresan errores del legislador algunas, y otras la satisfacción de necesidades sociales que han variado notablemente, ó desaparecido, creándose otras en su lugar, ofrecen un conjunto incoherente y confuso al extremo. La legislación y vigente de *Pósitos*, por ejemplo, es la instrucción de 2 de Febrero de 1792; de *Seguridad pública*, ó sea policía, pasaportes y licencias, el reglamento del año 1824; y todo esto con una infinidad de órdenes posteriores en cada ramo, derogándose unas á otras virtualmente, y sin presentar jamás ninguna de ellas el cuadro exacto y reducido de la legislación que rige.

2o. Revisar, pues, sucesivamente según su orden de importancia, toda nuestra legislación administrativa, y formar de ella una recopilación

metódica, parece ser digno objeto de las tareas de nuestros legisladores.

Aun suponiendo que gozásemos ya del sin igual beneficio de la paz, sería esta obra de muchos años, de muchos esfuerzos generosos y bien combinados de los hombres versados en aquellas materias. Los franceses nos llevan cincuenta años de ventaja, y aun no poseen un código administrativo. Pasan de 40 las leyes que hoy tienen vigentes, y muchas de ellas pertenecen á la clase de que ahora tratamos: su *Bulletin des lois* consta de más de 300 volúmenes.

3o. Mas de no poderse hacer todo en un día, no se deduce que no deba darse principio á la obra. Entre las muchas leyes de interés general conocido, que convendría reformar, nos atrevemos á señalar como de mayor urgencia, por lo tocante al ministerio de la Gobernación, las siguientes, además de las que dejamos indicadas en otros parajes de la obra.

La de Milicia nacional.

La del arreglo de la policía.

La de organización de una fuerza civil de seguridad pública.

La de la represión de asonadas y motines, ó ley de orden público.

La de libertad de imprenta.

La del servicio de los expendedores de periódicos y de otras clases de impresos por las calles; el ejercicio del derecho de poner carteles ó avisos en las esquinas, y demás medios de publicación.

La de apertura y conservación de caminos y comunicaciones generales.

La de caminos vecinales, de travesía ó de unos pueblos á otros.

La de policía municipal y ornato público.

La de policía de tránsito.

La de sanidad.

La de beneficencia.

La de instruccion pública.

La de expropiacion y enagenacion forzosa por motivos de utilidad pública.

Ley sobre el modo de llevarse los asientos y hacer constar los actos de la vida civil; nacimientos, casamientos y defunciones.

Sobre cereales: su exportacion, importacion, y libre circulacion á lo interior.

Sobre representaciones dramáticas ó legislacion de teatros &c. &c.

Cuidando de que presidiese á la redaccion de estas leyes, de suyo delicadas las mas de ellas, un espíritu liberal, tolerante, confiado; que dejase á los españoles de mayor suma de libertad compatible con las facultades que debe tener á su disposicion el poder público para defender al débil contra el opresor, al pacífico y honrado contra los tiros de la perversidad ó de las pasiones políticas.

4o. Pero aun asi, la mejor constitucion del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislacion no bastaria para regir bien un estado sin el auxilio de la jurisprudencia, en la parte administrativa lo mismo que en la civil. Claro está que no hablamos de la que los antiguos definieron: *divinarum atque humanarum rerum notitia, justí atque injusti scientia*; y sí de la reunion de principios que guian á los tribunales civiles ó administrativos en sus fallos sobre casos análogos ó semejantes. La jurisprudencia es auxiliar y complemento indispensable de la ley: ilustra y dirige á los magistrados en aquellos puntos que las leyes positivas ni pueden, ni acaso deben prevenir.

5o. Carecemos absolutamente de jurisprudencia, por no motivar las sentencias y no es-

tar organizados con aquella mira los tribunales supremos administrativo y civil. Millares de sentencias administrativas se hallan sepultadas en el archivo del consejo de Castilla; pero dadas todas ellas sin expresar los motivos en que se fundan; sin haber sido coordinadas, ni explicadas, ni comentadas; sin relacion unas con otras; tal vez contrarias en casos idénticos, no pueden formar lo que propiamente se llama jurisprudencia. Por lo mismo que su autoridad no es mas que *moral*; que en manera ninguna puede obligar á los jueces, por lo mismo la jurisprudencia tiene que ser mas ilustrada, mas justa y mas arreglada al espíritu de la legislacion.

6o. Sintiendo, pues, como lo damos á entender, la importancia de la jurisprudencia administrativa, deseariamos que desde el primer momento en que los consejos de provincia y de estado empezasen á ejercer sus funciones, se recogiesen sus sentencias, y se ejercitasen en su exámen y censura los muchos y buenos ingenios de que abunda el foro español.

Si á estas medidas se añadiese la de la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendria á hacerse mas rápida y mas sólida nuestra regeneracion administrativa. Entónces pudiera exigirse suficiencia probada por *exámenes públicos* para obtener ciertos y determinados empleos de la carrera, como se exigen para la civil y militar; y entonces tendriamos mayor número de ministros, directores generales, gefes políticos y secretarios de gobierno, dignos de ocupar sus puestos, y capaces de encaminar la nacion hácia su felicidad: mayor número de administradores hábiles, que reuniesen en sí los conocimientos del publicista, la ciencia del jurisconsulto, y los desengaños de la práctica.

Entónces llegaria á producir el *ministerio*

de la Gobernacion los inmensos bienes á que está destinado; y mientras que la crasa ignorancia y la mala fé refinada le consideran inútil, no falta quien le reconozca por el principal, el mas importante, el mas necesario, el mas difícil de todos los ministerios: el ministerio de gobierno, el ministerio por excelencia.

BIBLIOGRAFIA

OBRAS ESPAÑOLAS

La instruccion de 30 de Noviembre de 1833 para los subdelegados de Fomento.

Compendio de los principios de administracion, por *Mr. Bonnin*, traducido al castellano por *D. J. M. Saavedra*. Un tomo. Madrid, 1834.

Curso de derecho administrativo, por *Mr. Gandillot*, traducido al castellano por *D. J. M. Saavedra*. Un tomo. Madrid, 1835.

Filosofía política, ó elementos de la ciencia de gobierno y de administracion pública, por *Mr. Bourbon-Leblanc*, traducido del francés por *D. G. de S. P.* Un tomo. Madrid, 1834.

Cuestiones políticas y administrativas por *D. C. Bordiu* y *D. A. Gil de Zárate*. Dos cuadernos. Madrid, 1836.

Los artículos de la Gaceta de *D. Juan Donoso Cortés*, relativos á la administracion municipal, números correspondientes á 8, 11, 16, 22, 27 y 30 de Abril de 1838: 11, 12, 13, 14, 15 y 16 de Septiembre de idem; 8, 9, 11, 13, 17 y 25 de Diciembre de idem.

Guia del ministerio de la Gobernacion para el año de 1836. Madrid, imprenta nacional.

Consideraciones sobre el nuevo ministerio de lo Interior, por el *doctor D. Luis Rodriguez Camaleño*. Un folleto. Madrid, 1835.

(Edicion francesa: Paris, 1832). Edicion española: Madrid, 1835.

El Diario administrativo mandado establecer en Octubre de 1833: concluyó en 16 de Agosto de 1834.

Anales; administrativos, desde 17 de Agosto de 1834 hasta Junio de 1835.

Se haria demasiado extenso este catálogo si hubiésemos de comprender en él todo lo que se ha escrito en España que tenga relacion mas ó menos inmediata y directa con la administracion; por cuyo motivo solo se ha puesto aqui lo principal de lo que nos era conocido.

OBRAS FRANCESAS

Leyes administrativas, por *Mr. Rondonneau*, 1823, 1825, 1832. Seis volúmenes en 8o.—Precio 43 fr.

Repertorio de la administracion provincial, por *Péchart*, 1823. Un volúmen en 4o.—Precio 15 francos.

Repertorio de la nueva legislacion civil, comercial y administrativa, por el *baron Favard de l'Anglade*. Paris 1823. Cinco volúmenes en 4o. Véanse particularmente las voces *consejo de Estado*, *consejos de Prefectura* &c.—Precio 90 fr.

Coleccion completa de leyes, decretos &c. desde 1789, por *Mr. Duvergier*. Treinta volúmenes en 8o.—Precio 140 fr. los 30 volúmenes, y á 8 fr. cada uno.

Curso de legislacion administrativa, por *Poitier de l'Oise*. Tres volúmenes en 8o.

Derecho público y administrativo, por *Mr. Bouchénéfer*, 1830, 1835. Cuatro volúmenes en 8o.—Precio 30 fr.

Instituciones de derecho administrativo, por *Mr. de Gérando*, 1830. Cinco volúmenes en 8o.—Precio 35 fr.

Elementos de derecho público y administrativo, por *Mr. Foucart*, 1838. Tres volúmenes en 8o.—Precio 21 fr.

Principios de la administracion pública, por *Mr. Bonnin*, 1812. Tres volúmenes en 8o.—Precio 24 fr.

Gervaise, Tratado de administracion, 1836. Un volúmen.—Precio 7 fr.

Belson Malchus, política de la administracion interior. Heidelberg, 1823. Tres tomos en 8o.

Circulares, instrucciones y otros actos del ministerio de lo Interior desde 1797 hasta esta época. Seis tomos.—Precio 48 fr.

Código administrativo de *Fleurigeon*. Seis volúmenes en 8o. con otro de suplemento hasta el 1o. de Septiembre de 1812.—Precio 30 francos.

Elementos de derecho político y administrativo, por *Mr. Macarel*. Un volúmen en 12o., 1833.—Precio 4 fr.

Elementos de jurisprudencia administrativa, por *Mr. Macarel*. Dos volúmenes en 8o., 1818. Edicion de Bruselas. Un volúmen.—Precio 9 fr.

Código de los códigos, por *Mrs. Balson y Circussieux*, 1836. Tomo primero en 4o.—Precio 17 fr. 50 c.

Leyes sobre la competencia de los funcionarios públicos, por *Mr. Dupin*. Paris. 1825. Cuatro volúmenes en 8o.—Precio 20 fr.

Otra edicion enmendada y anotada, por *Foucher*, 1834. Ocho volúmenes en 8o.—Precio 50 fr.

Tribunales administrativos, por *Mr. Macarel*, consejero de Estado, 1827.—Precio 8 fr.

Tratado de la administracion de las parroquias, por *Mr. Affre*.—Precio 6 fr.

Del gobierno de las parroquias, por *Mr. Carré*.

De la contabilidad general, por *Mr. Marson*.

Diccionario de la administracion provincial, por *Mr. Péchart*. Un volúmen en 4o., 1823.

Sobre la contabilidad, por el *baron Dupin*. Un volúmen en 8o.

Reforma del tribunal mayor de cuentas, por *Mr. Maffioli*, en 8o.

Diccionario de derecho público y administrativo de *Mrs. Huart Delamarre y Albin-Lerat de Magnitot*.

Código administrativo, ó recopilacion de leyes, decretos y ordenanzas sobre la admi-

nistracion provincial y municipal, por el caballero *Esnest de Lepinois*, 1825. Un volúmen en 8o.—Precio 7 francos.

Cuestiones de derecho administrativo, por *Mr. de Cormenin*. Tres volúmenes en 8o., 1826.—Precio 26 fr.

Código de las municipalidades, por *Mr. Gillon*, 1833. Tres volúmenes en 12o.

Leyes municipales, por *Duquénel*, 1835. Dos volúmenes.—Precio 10 fr.

Del poder municipal y de los bienes del comun; primera edicion, por el *baron Henrion de Pansey*, 1822. Un volúmen en 8o. Segunda edicion, 1824. Dos volúmenes en 8o. Tercera edicion, 1833 en 8o.—Precio 6 fr. 50 c.

Recopilacion metódica de leyes relativas al ejercicio del poder municipal, 1829.

Ensayo de un tratado de los derechos de las municipalidades, por *Mr. Lemerle*, 1822.

De la organizacion municipal, por los *Sres. conde de Lanjuinais y de Keratry*, 1821. Un volúmen en 8o.

Elementos prácticos de administracion municipal, por *Mr. Pechart*, 1821. Un volúmen en 8o.

Jurisprudencia municipal, por *Mr. Guichard*, 1820. Un volúmen en 8o.—Precio 6 fr.

Pesquisas históricas sobre las municipalidades, por *Favier*, 1789. Un volúmen en 8o.

Del derecho de ciudadanía y de la organizacion municipal, por *Mr. Gillet*, 1820, en 8o.

Tratado sobre el gobierno y administracion de los bienes del comun, por *Delapoux de Fréminville*. Paris, 1760. Un volúmen en 4o.

Tratado de la policia urbana en general, por *Delapoux de Fréminville*. Paris, 1758, 1771.

De la contabilidad de las municipalidades, por el *baron Dupin*, 1820. Un volúmen en 8o.

Manual alfabético de los alcaldes, por *Mr. Dumont*, 1821. Dos volúmenes en 8o.—Precio 12 fr.

Dujardin, Guia de los alcaldes, tenientes y regidores municipales, 1834, en 8o.—Precio 4 fr.

Nuevo manual de alcaldes y tenientes, por *Mr. Rondonneau*, 1831. Dos volúmenes en 8o.—Precio 10 fr.

Legislacion de los ayuntamientos, por *Mr. Durieux*, 1826.—Precio 6 fr.

Historia crítica del poder municipal en Francia, por *Mr. Liber*, 1828.

Formulario municipal, por *Mr. Miroir*, 1835. Cinco volúmenes en 8o.—Precio 45 fr.

De los repartimientos de bienes comunes, por *Mr. Deschamps*, 1834.

Manual de los oficiales municipales, por *Mr. Boyar*, 1836.—Precio 3 fr.

El correo de las municipalidades, idem.

Comentarios de la ordenanza de 1o. de Junio de 1828, por *Mr. Taillandier*, en 8o., 1828.—Precio 5 fr.

Memorial de los cobradores y depositarios municipales, por *Mr. Durieux*, recopilacion periódica.—Precio 4 fr. 50 c.

Código del elector municipal.

Escuela de los ayuntamientos (diario de los progresos administrativos, destinado principalmente para los alcaldes, tenientes y consejeros municipales de los pueblos de 5000 almas y menos.). Publícase desde 1832 en casa de *P. Dupont*, editor en Paris, calle Grenelle St. Honoré, núm. 55.

Tratado de los bienes comunes y de la policía rural y de bosques, por *Mr. Henrion de Pansey* en 8o., 1833.—Precio 8 fr.

Leyes de las municipalidades, con una disertacion, por *Mr. Dupin*. Dos volúmenes en 8o., 1825.—Precio 12 fr.

Manual de las juntas administrativas de hospitales y hospicios, por *Mr. Péchard*.