

XXVII

DE LOS BANCOS DE DEPOSITO Y DE LOS DE GIRO Y DESCUENTO

En todos los países y en todos los tiempos se han conocido los inconvenientes que lleva consigo la circulación excesiva de la moneda de oro y plata, y sobre todo la de la moneda muy gastada. Cuando la fabricación de la moneda no se hacía con la perfección que hoy y el comercio estaba reconcentrado en pequeñas ciudades comerciales donde se recibía moneda de todo el mundo conocido, era natural que el número de moneda gastada fuera mucho mayor de lo que hubiera sido en otro caso. Así es que los cambios se hacían con un descuento de 9 p. % de pérdida. El deseo natural de evitar estos quebrantos dió origen en las plazas de comercio á la invención de los bancos de depósitos. Estos bancos son unos establecimientos públicos en que los comerciantes depositan una cantidad dada en dinero ó en barras, inscribiéndose en el libro por la misma cantidad. Cuando tienen que hacer un pago á otro comerciante ó á otra persona cualquiera, dan órden para que se traslade la cantidad que quieren pagar á la cuenta de aquella persona con quien tratan. Este modo de verificar los pagos ofrecía una porción de ventajas a los comerciantes, pues en primer lugar los libraba de las pérdidas de la moneda gastada; en segundo tenían mas seguros los capitales en un establecimiento público que ofreció todas las garantías que se pueden exigir, y en tercero tenían el derecho de trasladar sus inscripciones de una parte á otra con gran facilidad y sin temor de ser robados. Todas estas circunstancias daban en la plaza al papel moneda de estos bancos mas valor que á la moneda metá-

lica, hasta el punto de ascender la diferencia á un 20 y 23 p. %.

Estos antiguos bancos de depósito dejaron de existir, en cuanto se introdujeron en el comercio las operaciones de descuento, compensación, etc. pero por el grato recuerdo que dejó su utilidad y por una sucesión natural en las ideas, fueron sustituidos por los bancos de giro ó de descuento. Estos bancos de giro no son otra cosa mas que depósitos de numerario, destinados á cubrir billetes que están en circulación para facilitar las negociaciones del comercio.

Las operaciones ordinarias de los bancos deben naturalmente acomodarse á dos principios, que son la piedra angular de la existencia de estos establecimientos. Un banco no debe tener en caja todo el dinero que signifiquen los billetes que cuenta en circulación, porque de lo contrario no sacará utilidad alguna de su fundación: pero al mismo tiempo debe tener lo necesario para pagar los billetes, cuando lo demande su poseedor. Debe por tanto estar prevenido siempre para hacer frente á estas eventualidades.

Partiendo de estos principios, las operaciones naturales de los bancos son: descuento de letras, dar dinero prestado sobre hipotecas, negociaciones de cambio, como pagar letras en el extranjero, recibir depósitos comerciales, entrar en contratos con el gobierno, pagar intereses de la deuda, adelantar el pago de contribuciones y otras operaciones análogas. No examinaremos ahora la influencia que estos bancos están llamados á ejercer en la producción de la riqueza, ni analizaremos las operaciones que son resultado de su instituto, porque una y otra cosa corresponde á la econo-

mía política. Nos limitaremos, pues, á consignar que los bancos de giro proporcionen desde luego una utilidad al capitalista que recibe los billetes de banco, ya sea por descuento de letras por hipotecas ó por cualquiera otra operacion. Sin embargo de esta utilidad indudable que reporta del banco así el capitalista como el particular que recibe billetes, es preciso reconocer que estos establecimientos, cuando no son protegidos por la administracion ó cuando esta les abandona, ó aquella proteccion no es prudente, producen daños inmensos al país. En primer lugar, la emision del papel moneda aumenta desde luego la cantidad de numerario que circula, y aumentándose este numerario, cesa la proporcion entre la oferta y la demanda, y sube por consecuencia el precio de las cosas. En segundo lugar, estas emisiones estimulan á operaciones industriales arriesgadas, en las que se consumen capitales desproporcionados al rédito que pueden producir. En estos casos emiten estos establecimientos mas billetes de los que legalmente pueden emitir, y se ven expuestos de la noche á la mañana á tener que pagar una cantidad superior á la que conservan en arcas, teniendo á veces que suspender los pagos y declararse en quiebra. Así la administracion en materia de bancos debe procurar á toda costa evitar tres cosas: 1a. que la emision sea excesiva; 2a. que los billetes sean por cantidades demasiado pequeñas, y 3a. que se emitan billetes sin la garantía necesaria. Teniendo presentes estos principios, es fácil conocer cuáles son los deberes de la administracion respecto de esta materia, y cuáles los derechos de los particulares. La administracion y el gobierno, que tienen el deber de procurar el bien de los individuos que viven en sociedad, y sobre todo el de evitar fraudes, deben vigilar estos establecimientos sin dirigirlos por

sí, enterarse de sus estatutos, ver si se cumplen y tomar todas las precauciones necesarias que el interés individual adoptaria si tuviese medios y fuerzas para adoptarlas. La administracion por lo tanto en este punto debe excitar al interés individual á que obre, evitando que se abandone á excesos reprobables; debe dejarle que se maneje y se mueva con entera libertad y absoluta independencia del gobierno, procurando al mismo tiempo que otro individuo que tiene los mismos derechos y á quien la sociedad debe igual proteccion, no sufra perjuicios por su excesiva buena fe ó por no tener los medios necesarios de defensa.

Estos mismos principios resuelven otra cuestion grave que se presenta siempre al tratar de bancos; á saber, si conviene que en un país haya un solo banco, dirigido por el gobierno, ó si mas bien debe haber varios bancos particulares dirigidos por los mismos. En la mayor parte de las naciones de Europa, a excepcion de Inglaterra, se conoce un solo banco público. Cuando hay un solo banco general en una nacion, puede hacer las operaciones con mayor seguridad; puede obrar con mayor capital y dar la mano á empresas de mas importancia y aun al gobierno mismo. Situado además en la capital de la monarquía, como puede ser mas vigilado, sus billetes están mas autorizados y por consiguiente tienen mas crédito. Es verdad que los bancos particulares pueden prestarse mas á las necesidades locales de los extremos, necesidades que no puede satisfacer un banco único, porque los que viven en el extremo de la nacion no han de venir á la capital á cambiar sus billetes cada vez que lo necesiten; pero esto lo puede suplir el banco, estableciendo comisionados en las capitales de provincia, los cuales menos emitir billetes hagan todas las demás operaciones del banco de la capital.

En España no tenemos mas que un banco. Carlos III en 1782 estableció el banco de San Carlos. Este banco no era lo que en el dia se conoce con este nombre, sino mas bien una asociacion ó compañía de comerciantes dedicada á ciertas operaciones de giro y á ciertos contratos que por una especie de privilegio el gobierno queria celebrar con él. Los vicios de la institucion y su mala suerte hicieron necesaria una reforma en este establecimiento, y por decreto de 9 de julio de 1829 se creó el banco de San Fernando. En este banco se modificaron los estatutos del anterior, se disminuyó la influencia del gobierno, se variaron las operaciones y se hizo la importantísima modificacion de emitir billetes de banco por la cantidad de 4,000 reales el máximo y 500 el mínimo. Recientemente se ha dado á esta institucion el nombre de *banco de España*, y las operaciones en que se ocupa son descontar letras y pagarés del comercio, ejecutar las cobranzas que se ponen á su cuidado, recibir en cuenta corriente las cantidades que se entreguen en su caja y pagar por cuenta de sus dueños las obligaciones de estos, letras de cambio, etc., hacerse cargo de los depósitos voluntarios, hacer préstamos á particulares sobre garantías, y hacer con el gobierno las operaciones en que convengan sus agentes y la administracion del banco. Este tiene la facultad de emitir billetes, y en la ley de su creacion se fija la cantidad de su capital, se previene el modo de hacer las operaciones, las precauciones que se han de tomar á fin de que pueda atender siempre á sus compromisos, y finalmente se establece el modo de gobernarlo y las personas que han de dirigirlo. Hay en primer lugar un comisario regio nombrado por el rey, el cual está encargado de vigilar la observancia de los estatutos y el cumplimiento de sus obligaciones por parte de todos los fun-

cionarios del banco. Además de este comisario hay la junta general en que está representado el interés de los particulares accionistas. Esta junta general se compone de todos los que tienen este carácter, y en ella se nombra la junta de gobierno y se proponen al rey las personas que han de ser directores del banco. La junta de gobierno se compone de nueve consiliarios, tres síndicos nombrados por la junta general y dos nombrados por el gobierno, un director y un vice-director. El comisario regio convoca por sí esta junta, la cual tiene el gobierno superior del banco, dispone la emision de billetes, descuentos y otra porcion de operaciones que pertenecen á la organizacion en grande del establecimiento. Todos los demás pormenores corresponden al director.

Organizado el banco sobre estas bases, reducido á cierto género de operaciones, ejerciendo en él el gobierno una influencia justa y limitada, teniendo además el interés individual bastante libertad de accion, es de esperar que no vuelvan para él las crisis terribles que ha atravesado, y que una vez en la via de progreso en que hoy le vemos, llegue á su completo apogeo, dando los brillantes resultados que ofrecen en todos los países estas grandes instituciones de crédito.

XXVIII

DE LAS FERIAS, MERCADOS Y BOLSAS DE COMERCIO

En vano facilitaríamos los cambios por medio de la moneda y de los bancos públicos, si al mismo tiempo no procurásemos acercar los

vendedores al consumidor, que necesita de sus productos. Esto se consigue con el establecimiento de los mercados, de las ferias y de las bolsas de comercio. En la infancia del comercio tenían las ferias una grande importancia, porque siendo la diaria circulacion lenta y difícil, era preciso suplirla por medio de estas reuniones periódicas de vendedores y compradores. Hoy que la industria y el comercio están muy desarrollados, las ferias no tienen el mismo interés. Los mercados son pequeñas ferias, cuya utilidad principal consiste en proveer al abastecimiento de los pueblos. Conforme el comercio interior vaya desarrollándose se irá creando la clase intermedia de los productores y consumidores, la cual acercando la oferta á la demanda, hará cada vez menos importantes las ferias y los mercados. Pero mientras esto sucede, la administracion debe favorecer estas reuniones, concederles todas las franquicias posibles y mirarlas como un medio de prosperidad.

Las ferias, aunque tienen mucho de comun con los mercados, se distinguen en que las primeras se celebran en periodos mas largos y atraen mas variedad de productos; y los segundos, como destinados á proveer al habitual consumo, se repiten en intervalos mas cortos. La administracion debe intervenir en el establecimiento de unas y otros, porque no son asuntos de interés puramente local. No se puede dejar esta facultad en los pueblos á su libre albedrío, y el gobierno debe consultar el interés público, respetando al mismo tiempo las antiguas costumbres y reformándolas en lo que tuviesen de nocivo. Debe pues otorgarse el permiso de celebrar ó restablecer sus ferias y mercados á todos los pueblos que lo soliciten, previa la instruccion del oportuno expediente. Para determinar su duracion conviene

no olvidar que su prolongacion exclusiva trae inconvenientes para la moral y para la industria. La concesion de franquicias ó exenciones de derechos compete al ministro de Hacienda, oyendo á las autoridades locales; así como la seguridad de los trajinantes, el órden en los puestos, la abundancia de los comestibles, el sosiego de las gentes, la persecucion del juego y la observancia de las demás reglas de policia pertenecen á los agentes del gobierno.

Las bolsas del comercio son una especie de mercado, pero no llevan á ellas los comerciantes sus géneros, sino que van solo á hacer sus negociaciones sobre los diferentes objetos que pueden ser materia de ellas en aquel lugar. De muy antiguo se han conocido las casas de contratacion ó lonjas de comercio destinadas á la reunion de personas que iban allí á hacer sus contratos. Así la casa lonja de Valencia data del siglo XV. No es menos antigua la de Sevilla, y la lonja de Barcelona es del siglo XIII. La bolsa de Madrid, única que con este nombre hay en España, fué establecida en 1831.

Las bolsas de comercio tienen varios objetos. Además de establecer un lugar público donde puedan reunirse los compradores y vendedores con facilidad, y acercándose los unos á los otros puedan facilitar sus negociaciones y cambios, tienen otro objeto mas importante. En las bolsas de comercio se negocian efectos públicos, en los cuales importa mucho la publicidad de los contratos. Cuando no hay un lugar público para verificarlo, es fácil que puedan ser engañados los que no son conocedores de estas materias; pero cuando hay un sitio público donde se saben los precios y donde se fijan á la vista de todos los que allí entran, no cabe este género de engaño. Hay además en la bolsa varios agentes autorizados para intervenir

en las negociaciones, que reúnen las garantías que la ley exige, y tienen la responsabilidad que la misma les impone. Los productos ó cosas que pueden ser objeto de negociaciones en la bolsa son: 1o. los efectos públicos cuya cotización está autorizada en los anuncios oficiales; 2o. los pagarés, letras de cambio, barras de plata ú oro, efectos de comercio, producciones de industria y fletes de buques, que están á la carga, ó que vienen de su destino. Por efectos públicos en las bolsas se entiende toda institucion de crédito, ó todo valor, cuya creacion y circulacion esté autorizada por un real decreto, ora este valor de crédito provenga del real Tesoro, ora de personas particulares. Se comprenden tambien bajo este nombre de efectos públicos, los comprendidos en el concepto anterior que pertenezcan á países y naciones extranjeras.

Seria inútil el establecimiento de estas bolsas, si no se protegiesen las negociaciones que allí se hacen y no se impidiese indirectamente su celebracion en otros puntos. En primer lugar, no se tiene por curso corriente, judicial y extrajudicialmente, sino el que resulte de las operaciones verificadas en la bolsa de Madrid. Las ventas que en estas bolsas se hagan de efectos públicos de cualquiera clase que sean, no pueden anularse por nadie, aunque hayan sido efectos adquiridos de manera fraudulenta.

No pueden reunirse los particulares en otro lugar á contratar sobre los objetos de que se ocupa la bolsa sino del modo que la ley señala. Los que contravinieren á esa disposicion, pagarán la multa de 500 á 4,000 reales vⁿ., y si fueren corredores ó agentes de cambio, sufrirán además de la pena pecuniaria dos años de suspension por la primera vez, y por la segunda quedarán privados de su empleo.

Para autorizar mas la reunion de las personas que concurren á la bolsa, y evitar que entren allí las que no están autorizadas para contratar, la ley prohíbe que concurren á ella á las mujeres, á los comerciantes que han hecho quiebra, á los agentes de cambio suspensos de su destino, á los corredores que hayan abusado de su oficio, á los que sufren pena infamante ó se hallan privados por sentencia de sus derechos, á los eclesiásticos y á los declarados judicialmente intrusos. En la bolsa no tienen entrada las autoridades civiles ó militares, y no hay otra autoridad que el inspector de la bolsa. Este, que es de nombramiento real, tiene el deber de observar las negociaciones, conservar el órden, impedir que entren personas que no deben entrar, proteger la buena fe de los contratantes y tomar las providencias necesarias para conservar la paz y asegurar la persona del delincuente si se cometiere algun delito durante la reunion de la bolsa.

Los contratos que se celebran en ella son de dos géneros segun la ley; contratos al contado y á plazo. Las negociaciones al contado deben consumar en el día de su celebracion y á lo mas tarde en el tiempo que media hasta la bolsa inmediata. El cedente está obligado á hacer entrega sin mas dilacion de los efectos ó valores que hubiese vendido, y el tomador á recibirlos mediante el pago de su precio que verificará en el acto. Las negociaciones á plazo pueden contratarse puramente ó bajo condicion resultoria. Se entiende por negociacion á plazo la que se contrata para entregar en un día dado los efectos que fueron su objeto. Se entiende bajo condicion resultoria cuando el comprador estipula con el vendedor que le dará un medio ó un dos p. % á condicion de que antes de llegar el plazo señalado pueda separarse si quiere del contrato; y se llaman

negociaciones á plazo ó voluntad cuando el comprador estipula con el vendedor que en cualquier tiempo que los quiera le haya de entregar los efectos que han sido objeto de la negociacion.

Además de la publicidad y de las condiciones que la ley prescribe en los contratos que se celebran en la bolsa, concurren los agentes á dar garantía á estos, ya por las obligaciones que la ley les impone, ya por la responsabilidad que la misma les exige. Son nombrados como los corredores á propuesta del tribunal de comercio, previo el voto de la junta sindical. Antes de tomar posesion de su destino tienen que prestar una fianza considerable. La vigilancia sobre los agentes está confiada á la junta sindical, que se compone de un decano y cuatro vocales, que son nombrados el 1o. de año por los agentes de bolsa. Esta junta ejerce una autoridad gubernativa sobre los agentes de bolsa, y puede compelerlos al cumplimiento de sus deberes. Si cometiesen en el ejercicio de sus funciones excesos contrarios al decoro de la corporacion, la junta tiene la facultad de suspenderlos por un mes; y si á pesar de esta suspension, segun el parecer de la misma, no cumpliesen con sus obligaciones, deben dar parte al gobernador para que lo ponga en noticia del gobierno y tome estas las disposiciones convenientes.

XXIX

DE LOS CAMINOS PUBLICOS

Los progresos del comercio, de la industria y de la agricultura, la influencia benéfica de la administracion y del gobierno y el desarrollo

de la civilización misma, todo depende de los buenos medios de comunicacion que, acercando unos pueblos á los otros, estrechan sus lazos sociales y les hacen participar en comun de sus adelantos, de sus artes y de sus ciencias, y hasta de su prosperidad y su desgracia. Los caminos, enlazando entre si los pueblos esparcidos en los diferentes puntos del territorio, contribuyen á formar las naciones y á darles aquella unidad, resultado siempre de la igualdad en hábitos, necesidades y costumbres, y obra natural y espontánea del frecuente trato que las relaciones comerciales establecen. Reconocida la grande utilidad que los caminos y canales producen á una nacion y prescindiendo del análisis detenido de su influencia en la produccion de la riqueza, porque penetraríamos entonces en los lindes de la economía política, vamos á recorrer someramente la doctrina administrativa mas general, sobre esta importante materia.

Los caminos son cosas públicas, como los rios y los puertos, y en este concepto pertenece al gobierno dictar reglas acerca de su uso. La importancia administrativa de los caminos es inmensa, ya se consideren como un medio de circulacion y un elemento de riqueza y prosperidad, ó ya se miren como instrumentos necesarios de la accion social. Sin comunicaciones fáciles el comercio languidece y mueve, los ciudadanos no pueden ejercer sus derechos ni demandar justicia de las autoridades supremas, y el gobierno aislado en medio de la nacion no puede hacer sentir en los extremos del territorio su accion vigorosa y tutelar. Sin caminos, por último muere tambien el espíritu público, porque falta el contacto de las ideas y de los sentimientos tan necesarios para formar la opinion, y en medio de este caos moral el egoismo individual ó colectivo se sobrepone

á todo y concluye por destruir la unidad del Estado.

Sentados estos principios que hemos creído indispensable consignar, diremos, entrando en materia, que los caminos se dividen en generales, provinciales y vecinales; los primeros tienen un carácter de utilidad general, los segundos interesan á una provincia, y los últimos á uno ó mas pueblos. Los caminos generales pertenecen al dominio público: sobre esto nadie abriga duda; pero algunos pretenden sostener que los provinciales y municipales son propiedad ya de las provincias, ya de los pueblos, fundándose en la especialidad de su servicio y de los recursos destinados á su conservacion y reparacion. Nuestras antiguas leyes no hacen distincion en este punto, de suerte que todos los caminos se comprenden en el dominio público. Sin embargo reconocemos que pueden las provincias y los pueblos ser dueños de ciertas partes del suelo destinado á la via pública, aunque no á título de propiedad privada. Un camino local, construido á expensas de un ayuntamiento, será de dominio público en cuanto al uso; pero si llegara á suprimirse, debería adjudicarse al ayuntamiento el terreno vacante ó el precio de su venta.

Corresponde al gobierno construir las carreteras generales, costeándolas á expensas del Tesoro público, y le corresponde tambien conservarlas, ya vigilando para que los propietarios de los terrenos colindantes las respeten, ya dictando reglas en cuanto al uso de los caminos, y ya en fin emprendiendo los trabajos de reparacion necesarios. La primera obligacion de los dueños de las tierras inmediatas á los caminos, es no invadir la via pública con su cultivo. El alcalde, representante en cada

pueblo de la administracion, para evitar tales abusos debe acotar y amojonar dichos terrenos.

La policia de tránsito es una atribucion puramente administrativa, y como tal de la exclusiva competencia de los gobernadores en cada provincia. Las reglas de esta policia protegen la salubridad, seguridad y comodidad de los pueblos en sus relaciones con la via pública, y arreglan el disfrute de los caminos y sus obras accesorias de tal manera, que dejando expedito el uso público, se pone coto á toda demasía por parte de los transeuntes.

Los alcaldes cuidan en sus respectivos términos de mantener libres y desembarazados los caminos y sus márgenes, removiendocualquier estorbo capaz de obstruir ó entorpecer el tránsito público, especialmente en las calles de travesía de los pueblos. La administracion cuida de que los caminos se conserven en buen estado y adopta una serie de providencias relativas á su reparacion diaria. Los peones camineros son los agentes próximamente encargados de esta conservacion, y su obligacion es trabajar en el camino de sol á sol todos los dias, excepto los festivos, en los cuales deben sin embargo recorrerle para evitar que hagan daño á sus obras ó que gentes de mal vivir cometan delitos en él. A cada peon caminero se le señala una tarea que comprende un número de varas proporcionado al estado del camino.

Los celadores de camino inspeccionan los trozos encomendados á su cuidado y velan sobre los peones camineros; son personas facultativas que tienen que dar pruebas de su aptitud para ejercer esta profesion. Para atender á los gastos que ocasiona el entreti-

miento de los caminos, además de los fondos y arbitrios consignados á este objeto, se aplica el producto de los portazgos, pontazgos y barcajes. Estos derechos no tanto son proporcionados al valor de los productos que se trasportan, cuanto al peso de las mercaderías, porque como la presión es la causa destructora, debe pagar mas aquello que mas oprime, combinándolo todo con la distancia del transporte, y apreciando tambien la forma de las ruedas del carruaje, que cuanto mas agudas son, mas cortan y destruyen los caminos.

La evaluación del peso puede hacerse á simple vista por el número de caballerías, ó pesando los carruajes y caballerías que pasan por medio de un aparato fácil y expedito. El primer sistema es mas sencillo, el segundo le aventaja en igualdad. Las tarifas de los portazgos y pontazgos son graduables segun la escala que determina la ley, y de ellas están exentos los militares en comision de servicio, los correos de gabinete y conductores de la correspondencia y algunos otros.

El producto de los portazgos, pontazgos y barcajes se recauda por arriendo ó por administracion. Una instruccion especial señala los trámites que deben seguir en la subasta de esta renta, y una vez adjudicado el contrato al mejor postor, la administracion le protege en el ejercicio de sus legítimos derechos.

Hasta aquí los caminos generales.

Los caminos provinciales se costean con los arbitrios y recursos propios de provincia ó á expensas de los pueblos mas directamente interesados en ellos. Al gobierno, sin embargo, corresponde la direccion superior de esta clase de intereses locales, pero reservando á

la administracion provincial la justa intervencion que debe tener en su fomento. Los gobernadores de provincia están encargados de la policía de tránsito de estos caminos, y como en ellos hay tambien, á semejanza de las carreteras generales, portazgos, pontazgos y barcajes, una instruccion particular fija dos trámites que deben observarse en el arrendamiento de sus productos y las condiciones generales de estos contratos.

Si la industria se desarrolla naturalmente en los centros de poblacion, la agricultura vive y crece en el campo. Sus productos contienen de ordinario poco valor en mucho volúmen, y por eso necesitan vias de comunicacion fáciles y económicas para que la carestía del transporte no encarezca su precio hasta el extremo de mantenerse con trabajo en los mercados interiores y quedar excluidos de los extranjeros. Los caminos vecinales enlazando las humildes aldeas con las grandes ciudades, transmiten la accion administrativa á los mas remotos confines del territorio nacional, y completan el sistema de comunicaciones necesario á cada Estado. Se llaman caminos vecinales de primer orden los que por conducir á un mercado, á una carretera ó á la cabeza del distrito, interesan á varios pueblos á un tiempo y son de un tránsito activo y frecuente; y se llaman de segundo orden aquellos que, interesando á uno ó mas pueblos, son no obstante poco frecuentados por carecer de un objeto especial que les dé importancia.

La construccion, conservacion y mejora de esta clase de caminos es hoy una carga exclusiva del pueblo ó pueblos inmediatamente interesados, si bien pueden las diputaciones votar fondos por via de auxilio para los caminos vecinales que interesan á la provincia.

Los caminos vecinales de primer orden están bajo la vigilancia directa de los gobernadores; los de segundo orden bajo la dirección y cuidado de los alcaldes. Sin embargo, los primeros en nombre de la administración cuidan de que los fondos destinados á los caminos de segundo orden se inviertan debidamente, emprendiéndose y ejecutándose las obras necesarias con la solidez y dimensiones convenientes.

XXX

DE LAS OBRAS PUBLICAS

Llámanse en administración obras públicas todas las de utilidad común que la administración ejecuta por sí misma, en cuya categoría se comprenden los caminos, los canales de navegación, de riego ó desagüe, los puertos de mar, los faros, la navegación de los ríos y otras construcciones de esta naturaleza. Las obras públicas se dividen en obras del Estado, provinciales y municipales según el linaje de necesidades que satisfacen y la procedencia de los fondos con que se ejecutan. Las obras del Estado se construyen con fondos del Tesoro público, bajo la vigilancia del gobierno. Las provinciales y municipales llevan el sello del interés local, se ejecutan con los recursos de cada provincia ó pueblo y están al inmediato cuidado de sus respectivas autoridades y bajo la dirección del ingeniero del distrito.

Toda obra pública puede realizarse por empresa ó por administración. En las obras por empresa, el gobierno contrata con particulares su ejecución, cediéndoles en pago por tiempo determinado los productos ó rendimientos de las mismas. La administración vigila

sobre la construcción de estas obras é interpone toda su autoridad para que el Estado no experimente daño alguno por la intervención de los particulares. El sistema de empresa, pues, debe reputarse como subsidiario de la ejecución directa por el Estado. La construcción por cuenta de este es más sólida y más económica, porque el gobierno no aspira á realizar las ganancias que una empresa.

Para que una empresa ó particular que proyecten ejecutar una obra pública sean atendidos por el gobierno, deben acompañar á su petición los planos necesarios para la inteligencia del proyecto, el presupuesto circunstanciado de su coste y la memoria facultativa del mismo proyecto. El gobierno en vista de tales documentos concede ó niega la autorización para ejecutar estas obras, adjudicándolas en pública subasta. La adjudicación obliga en el acto al licitador en quien se remata la obra, pero la administración no contrae ningún empeño definitivo mientras no fuere aprobado el remate por la autoridad superior. Concluidas las obras, un ingeniero nombrado por la administración pasa á reconocerlas con asistencia del contratista y del ingeniero encargado de dirigir las. Si se hallan en buen estado, las recibe el gobierno, y en caso contrario las desecha y no se liga con la empresa sino hasta el cumplimiento de la obligación.

Las obras del Estado son del cargo especial de la dirección del ramo y del cuerpo de ingenieros de caminos, los cuales bajo la dependencia del ministerio de Fomento y auxiliados por las autoridades administrativas de las provincias, desempeñan las funciones propias de su instituto. Grande es el cúmulo de obligaciones que competen á la administración central en este punto, y la mayor parte de ellas pette-

necen por su índole á la Direccion de obras públicas; pero al gobierno toca dar el impulso y dictar las providencias definitivas, cuando aquella tiene solamente el derecho de proponer ó informar.

Respecto á las obras provinciales, el gobierno declara las que deben considerarse como tales. A los gobernadores de provincia corresponde proponer al gobierno todo cuanto pueda contribuir al fomento de los intereses materiales de la de su mando; y á las diputaciones informar sobre la necesidad ó conveniencia de ejecutar toda clase de obras públicas que, no siendo del cargo exclusivo del Estado ó de los ayuntamientos, hayan de costearse con los fondos provinciales, como igualmente sobre la eleccion de los planos, formacion de presupuestos y condiciones de las contratas.

Los mismos gobernadores, antes de formalizar el proyecto de un camino ú otra obra de utilidad provincial pueden indicar las circunstancias principales de su trazado relativamente á los pueblos y comarcas por donde convenga dirigirlo, consultando las necesidades de la provincia. Formalizados los proyectos y presupuestos por el ingeniero del distrito y extendidas las condiciones facultativas, los presenta el gobernador á la diputacion con el pliego de condiciones económicas para que consigne su informe oyendo verbalmente al mismo ingeniero ó al de la provincia, todo lo cual se eleva á conocimiento del gobierno. Los gobernadores cuidan de que se proceda á la ejecucion de las obras provinciales y ejercen las facultades que á la Direccion pertenecen con respecto á las del Estado.

Son municipales las obras que los ayuntamientos ejecutan como autoridades encarga-

das de la administracion local. A este número pertenecen el cuidado, conservacion y reparacion de los caminos y veredas, puentes y pontones vecinales y todas las mejoras materiales de que fueren susceptibles los pueblos.

Los gobernadores las promueven como delegados del gobierno, y los ayuntamientos acuerdan ó deliberan segun la gravedad del caso. Dictan acuerdos ejecutorios si solamente se trata de mantener en buen estado la via pública, ó si el presupuesto de las mejoras materiales que se intentan no excede de 200 reales vⁿ. en donde hay menos de 200 vecinos; de 500 en los pueblos de 500 á 1,000, y de 2,000 en los restantes. Sus deliberaciones comprenden otros dos puntos, á saber: las obras de utilidad pública que deban costearse con los fondos del comun, y las mejoras materiales de mayor cuantía.

Los proyectos y presupuestos de dichas obras deben formarse por el ingeniero de la provincia; y á falta de este por otro facultativo acreditado, pero en tal caso unos y otros deben ser examinados por el ingeniero jefe del distrito.

Hay cierta clase de obras públicas que satisfacen á un tiempo las necesidades del Estado y las de una provincia ó las de un pueblo, mezclándose y confundiéndose en ellas los intereses generales y locales en mayor ó menor grado. Esta clase de obras se ejecutan con fondos de origen misto, y deben costearse simultáneamente por el Estado, las provincias y los pueblos. En este caso están los caminos vecinales y las carreteras en la parte comprendida en los pueblos y sus arrabales.

XXXI

DE LAS COMUNICACIONES POR AGUA

Nos hemos ocupado hasta aquí de las comunicaciones generales por tierra, y para concluir esta materia nos referiremos en este capítulo á las comunicaciones por agua, las cuales están sujetas á los mismos principios que las obras, las recomienda igual importancia, dependen de las mismas autoridades y es necesario para su uso el conocimiento de iguales disposiciones. Estas comunicaciones generales pueden dividirse en tres clases, por mar, por rios navegables y por canales. El mar se ha considerado siempre como de uso comun para todos los pueblos de la tierra. Así lo reconoce el derecho público de todas las naciones civilizadas. Efectivamente nadie puede decirse dueño del mar, porque nadie le ha creado, nadie ha aumentado la fuerza de este medio de comunicacion y nadie tampoco puede poseerla. Pero si puede sostenerse que no hay dominio sobre la superficie de los mares, no sucede lo mismo con la propiedad de las costas. Estas forman parte del territorio nacional, y así ninguna nacion cuestiona con otra la propiedad que sobre esta porcion de su territorio le corresponde. Todo lo que se refiera á las riberas del mar, se rige en cada país por las leyes civiles que allí hay establecidas. Las leyes romanas decian que la ribera del mar era pública y que por consiguiente á todos les era permitido llegar á ella, tender sus redes, atar sus naves y hacer lo que tuviesen por conveniente. Estas disposiciones fueron trasladadas á las leyes de Partidas, y en virtud de ellas cualquiera puede hacer sobre la costa un edificio con tal que este no perjudique los derechos de los demás.

Los mares son unos verdaderos caminos públicos que sirven para el comercio interior de las naciones que tienen la ventaja de estar cercadas por ellos, y pueden por su medio hacer fácilmente su comercio con el extranjero y estar en comunicacion con todos los pueblos de la tierra. Si se trata pues del comercio exterior, la administracion debe protegerle donde quiera que le encuentra, y debe hacer que un camino público como el mar, comun á todos los pueblos, pueda ser usado por los individuos de su nacion. Al procurar pues este servicio á sus administrados, debe fijar la vista sobre los medios necesarios para asegurar el uso de ese camino, con una fuerza lo mas imponente posible, puesto que de su construccion no tiene que ocuparse, toda vez que la naturaleza se le da construido. El principal objeto, por tanto, á que debe dirigirse es á tener una marina suficiente y respetable, lo que no se consigue construyendo muchos buques y gastando en esto grandes sumas de dinero. La marina se halla enlazada con la industria y con el comercio, y su existencia pende del fomento de estos ramos y sigue el impulso de su prosperidad ó decadencia.

En el interior la administracion debe procurar la conservacion de los puertos que hay en las costas de la propia nacion. De seguro que los marinos no se arrojarian á las olas del mar á luchar con ese elemento tan imponente como terrible si no contaran con puertos donde refugiarse en los días de tempestad, si no tuvieran en los malos temporales una rada donde abrigarse contra la furia de los vientos y un fondeadero para evitar que los buques se perdiesen. Los gastos que puede exigir la construccion de los puertos deben costearse unas veces del presupuesto general y otras de los locales ó provinciales. Cuando se trate de puer-

tos puramente establecidos para fomentar el comercio de las provincias, deberán ser costeados estos gastos por la provincia; y cuando se trate de puertos que solo interesan á un pueblo, por no tener mas objeto que proteger las lanchas que se dedican á la pesca ó á un pequeño comercio de cabotaje, deben costearse de los fondos municipales. Las obras de conservacion deben tambien costearse de la misma manera.

La navegacion por mar, aunque de suma importancia, seria del todo inútil sin comunicaciones interiores que llevasen los productos desde la costa hasta los diferentes pueblos de la monarquía donde los reclaman las necesidades del consumo. Esta traslacion de los productos puede hacerse por medio de los caminos, de los rios navegables y de los canales. El interés público aconseja que antes de construir canales y hacer rios navegables se procure la construccion de caminos interiores, porque los pueblos no experimentan los beneficios de los canales cuando no están secundados por caminos interiores. Sin embargo, cuando hay por tierra aquellas comunicaciones, las de agua son sumamente importantes y deben llamar la atencion de toda administracion inteligente. Los canales tienen sobre los caminos la ventaja de que abaratan los transportes; por consiguiente permiten á nuestros géneros entrar en competencia con los de los extranjerros.

La importancia de los canales ha sido siempre tan reconocida en España, que desde el tiempo de los reyes Católicos comenzaron á formarse estos proyectos, los cuales sin embargo tardaron en realizarse mucho tiempo por efecto de las vicisitudes que sufrió el país. No es de nuestro propósito trazar aquí la historia de estos proyectos, y basta para nuestro objeto consignar que inmediatamente que

la nacion declara que un rio ó canal es de dominio público, los particulares no pueden usar de él sino con arreglo á las bases que la administracion establece. Un rio puede ser considerado navegable por consentimiento público, porque desde muy antiguo se haya usado de él como tal. En ese caso, segun las leyes de Partida, nadie puede impedir el uso de la navegacion, y cualquier obra ó edificio que se emprenda, debe ser suspendido inmediatamente. Pero podrá suceder que el rio, aunque fácil para ser navegable, no lo sea en la realidad, y sobre todo que la opinion no le tenga como tal; y en ese caso para privar á los particulares de los aprovechamientos de que están en posesion, será necesario que la administracion haga las declaraciones convenientes, bien preparando las leyes, bien expidiendo reales decretos dentro del círculo de sus atribuciones. Esto podrá verificarse previa indemnizacion ó sin ella. Todos los publicistas convienen en que siempre que se trate de hacer un rio navegable, ó de aprovecharse de las aguas, se debe indemnizar á los dueños de los saltos de agua; pero no convienen todos en que deba indemnizarse á los que se aprovechan de las aguas para el riego de sus tierras. Para nosotros son iguales los dos casos; y si bien los principios generales sobre la propiedad de las aguas rechazan la indemnizacion, creemos que hay un principio de equidad superior á todos los demás, que hay un deber que la administracion tiene siempre que cumplir, y es proteger todas las propiedades que existan dentro de su respectivo territorio.

La declaracion de que un rio es navegable impone desde luego á la administracion el cumplimiento de una porcion de deberes, porque los canales y rios navegables necesitan como los caminos su policia especial. Estas leyes deben reducirse á establecer los

derechos que deben pagarse en la navegacion, el órden que deben guardar las diferentes barcas que suben y bajan por los canales y rios, las penas que se han de imponer á los que embarquen la navegacion, corten los arboles, etc., y á tomar todas las precauciones necesarias para que los particulares no destruyan obras tan importantes. Tambien corresponde á la administracion la distribucion de las aguas sobrantes, que es natural que se empleen en fertilizar los campos inmediatos; y si esta distribucion no se hiciese con equidad, el interés público podria salir muy perjudicado del derecho de sangrar los rios y canales.

Cuando los rios cortan los caminos, es necesario establecer sobre ellos puentes para proporcionar el paso á los transeuntes ó barcas en que puedan trasladarse de una á otra orilla. La construccion de puentes segun pertenezcan á caminos generales, provinciales ó vecinales, así corresponde á la Direccion general de caminos que incluye sus gastos en el presupuesto general, ó á la provincia, ó al municipio. El establecimiento de las barcas sigue las mismas reglas; este derecho corresponde á la autoridad administrativa. Nunca los particulares pueden creerse con facultad para establecer barcas de paso en un rio, aunque algunos han tenido este derecho, ya por uso inmemorial, ya por privilegio de los reyes.

Con esto cerramos lo relativo á obras públicas.

XXXII DE LOS CORREOS

Debemos ocuparnos ligeramente de los correos, para poner término á todo lo que en el

derecho administrativo se refiere al ramo del comercio. Los correos tienen por objeto la traslacion de un punto á otro de cartas y periódicos, y tambien sirven para la traslacion de las personas, para cuyos objetos tiene la administracion colocados en diversos puntos casas de postas, caballos y oficinas de correos. Esta institucion, que forma de todo el mundo conocido un gran mercado, no solo ofrece utilidades al comercio, sino que las ciencias, el gobierno y la sociedad en general tienen en ella un gran elemento, puesto que es un lazo que estrecha todas las relaciones sociales. Por medio de los correos, los amantes de las ciencias están al alcance de todas las obras y todos los adelantos científicos que el genio del hombre publica en el globo. El gobierno extiende su accion á los extremos del país, y conoce todas sus necesidades; y por último, por medio de este ramo del servicio público hallan satisfaccion cumplida las relaciones íntimas de la familia y los afectos tiernos de la amistad.

No haremos la historia de los correos, cuyo origen remontan algunos á la época de Ciro. En España han seguido las vicisitudes de los demás países, y su organizacion ha ido lentamente mejorándolos así en lo relativo á la seguridad como en lo que corresponde á la comodidad de este servicio. En el reinado de Carlos IV, año de 1794, se publicó la ordenanza hoy vigente.

El jefe hoy de todos los correos y postas es el ministro de la Gobernacion, el cual á nombre del rey da todas las órdenes conducentes al buen servicio. Con el objeto de que haya mas expedicion en el despacho de los negocios del ramo, hay en Madrid una Direccion general de correos, á cuyo frente está un director. Para

ejecutar en las provincias y en Madrid las órdenes de esta Direccion, hay administradores de correos y estafeteros segun la importancia de los pueblos en que se encuentren. Todos estos empleados son nombrados por el gobierno á propuesta de la Direccion; y con el objeto de que la direccion de las cartas sea mas fácil y el servicio mas provechoso al público, se divide la España en 34 distritos, al frente de cada uno de los cuales hay una administracion principal, y en cada distrito hay repartido cierto número de administraciones subalternas, que dependen de la principal. Cada administracion, sea subalterna ó sea principal, además del administrador tiene cierto número de oficiales que la Direccion general y el gobierno estiman convenientes para el buen desempeño del servicio. Además hay carteros y otros empleados de que no nos ocuparemos. El administrador es el jefe de cada una de esas dependencias, responsable del cumplimiento de las órdenes, de la direccion y de la exacta ejecucion de la ordenanza. El administrador es el que debe procurar que se abran y se cierren las balijas á tiempo, debe cuidar de la clasificacion de las cartas, de su distribucion, direccion, etc., etc.

Los oficiales no tienen mas que obedecer las órdenes del administrador. El oficial primero tiene un cargo especial, y es el de intervenir en todas las operaciones de contabilidad que se verifiquen. Como los empleados de correos manejaban antes caudales, la ley exigia fianzas á los administradores ó interventores.

Todos estaban antes obligados á pagar las cartas que recibian por el correo, á excepcion de las corporaciones oficiales; pero recientemente se ha establecido el franqueo previo forzoso, por medio de sellos, sistema utilísi-

mo que reduce á la mitad el precio de las cartas, que obliga á costearlas al que las escribe y que simplifica notablemente el ramo de contabilidad con gran ventaja para los ingresos del Tesoro.

Para los casos en que es necesario mandar correos extraordinarios, ya á cualquier punto de la península, ya al extranjero, se hallan establecidos los correos de gabinete.

El secreto de la correspondencia es la base en que descansa esta institucion. Para conservarle se establecen en la ordenanza una porcion de precauciones. Nosotros no admitimos el principio de que en ningun caso pueda la administracion violar la correspondencia, ni aun en interés del Estado, porque desde el momento que semejante principio se admita, nadie puede tener la suficiente confianza para fiar al correo el secreto de sus pensamientos. Las personas que quieran tener mas seguridad en el envío de sus cartas pueden certificarlas, y en este caso son responsables de que lleguen á su destino no solo el administrador que las dirige, sino todos los demás jefes de las oficinas por donde la carta pasa.

Para el servicio de correos hemos dicho que hay casas de postas, y los maestros hacen el servicio en virtud de una contrata celebrada con la Direccion del ramo. Los caballos situados en las casas de postas sirven para la traslacion de la correspondencia y además para los viajeros particulares. El que quiere correr la posta debe sacar licencia de la Direccion general en Madrid y de las administraciones en la provincia. Por cada legua tiene que pagar 7 reales si corre la posta por interés propio y 5 si la corre en servicio público. Además de la cantidad que paga por caballo paga otro

tanto por el postillon y 6 ó 7 reales mas por el carruaje que lleva.

Desde 1841 se pueden girar en España por el correo ciertas cantidades de unas administraciones á otras con el premio del 2 p. %. Esto es todo lo mas importante que en el ramo de correos corresponde á la administracion pública.

Y aquí cerramos el cuadro de los intereses materiales.

XXXIII

DE LOS INTERESES MORALES.— DE LA RELIGION

Conocidas ya las disposiciones que la administracion debe tomar para la conservacion y fomento de los intereses materiales de la sociedad, vamos á entrar en las obligaciones y deberes que tiene respecto de los intereses morales.

El hombre está obligado no solo á mirar por su conservacion, sino á procurar su perfeccion por todos los medios posibles. Esta perfeccion moral tiene un íntimo enlace con el desarrollo de los intereses materiales. La conservacion del orden, la seguridad individual, todos los intereses que abraza la sociedad reclaman la instruccion y moralidad de los miembros que la componen, porque el conocimiento de sus intereses y derechos tiende á inspirar á todos el sentimiento del deber, tan necesario para que se conserve la armonía en esta misma sociedad. A poco que consideremos la perfeccion moral del hombre, hallaremos dos impulsos distintos á que no puede

menos de obedecer. El uno que le dirige con arreglo á ciertos principios lógicos, que es *la razon*; el otro que le revela de una manera instintiva ciertos sentimientos nobles y elevados que le inclinan á obrar bien, que es *la conciencia*. La instruccion pública contribuye á ilustrar la razon, á la vez que la religion contribuye á ilustrar la conciencia y á que se arraiguen en su corazon los sentimientos de moralidad. Si las atribuciones de la administracion son importantes, cuando se trata del desarrollo material de la sociedad, lo son mas todavia cuando se trata de mejorar el ser moral. Al ocuparnos de esta parte de los deberes administrativos empezaremos por el punto mas importante, que es la religion, y seguiremos despues con la instruccion pública. En toda religion hay que considerar tres cosas: las creencias que inspira su dogma, las consecuencias de este dogma ó preceptos morales que impone, y finalmente el culto exterior que á la religion se consagra. Este culto puede ser interno ó externo, y el externo puede ser público ó privado.

La primera cuestion que desde luego se ofrece es la de la supremacía de la Iglesia sobre el poder temporal, ó la del poder temporal sobre la Iglesia. En nuestra opinion la supremacía no debe ser de ninguna de estas potestades, sin que queramos decir por esto que la autoridad civil haya de marchar con completa independencia de la eclesiástica, ni que la Iglesia haya de ser indiferente á lo que pase en el Estado. Las dos tienen por objeto al hombre, la una en su parte moral y la otra en su parte material; y como el hombre es indivisible, de aquí la necesidad de que se pongan ambas autoridades de acuerdo, no se embarquen en sus movimientos y cumplan el fin para que Dios las ha establecido.

La autoridad eclesiástica es enteramente independiente en el círculo de sus atribuciones. La autoridad civil debe procurar la observancia de las leyes del país que arreglan aquellas, debe proteger á la sociedad eclesiástica y tambien á los particulares en la conservacion de la libertad de conciencia. En el órden legislativo la Iglesia ó su cabeza visible no puede expedir bulas ni breves, ni pueden estar estos en observancia en la nacion sin que obtengan antes el *exequatur* establecido en nuestras leyes. Los concordatos no son otra cosa que unos pactos hechos de comun acuerdo entre el sumo pontífice, como cabeza de la Iglesia, y los reyes, como cabeza del Estado. Estas leyes no tienen observancia inmediatamente que cualquiera de las partes falta á lo pactado. Pertenece tambien al órden legislativo el establecimiento de tribunales en la nacion que entiendan en los negocios eclesiásticos. Los nuncios que desde muy antiguo han enviado los pontífices con el cargo de desempeñar funciones judiciales, necesitan el consentimiento del poder ejecutivo; así como los concilios y las juntas sinodales.

No son menos importantes las atribuciones de la administracion en todo lo que se refiere al órden puramente administrativo, ya respecto de la administracion de la Iglesia dentro del Estado, ya de la proteccion que puede impear de las leyes. La division de las diócesis es una cuestion grave por lo que toca á la disciplina de la Iglesia y á los fueros del gobierno. La administracion, que debe procurar satisfacer todas las necesidades de la Iglesia y del Estado, tiene un medio indirecto de compeler á la autoridad eclesiástica. Así si tiene, por ejemplo, interés en hacer una determinada division de diócesis, no tiene mas que señalar en el presupuesto el número de obispos que

quiere pagar, y claro es que la autoridad eclesiástica tendrá que limitarse á hacer la demarcacion de las diócesis con arreglo á las exigencias del poder civil.

Otro de los puntos en que este poder tiene influencia directa es en el nombramiento de los magistrados eclesiásticos que ejercen jurisdiccion en su territorio. Este derecho de propia defensa no puede negarse al gobierno sin negarle la facultad de proteger á sus administrados.

La autoridad temporal puede fijar tambien ciertas condiciones para la obtencion de los beneficios eclesiásticos; y respecto de las cofradías, está tambien prevenido en nuestras leyes que no pueden reunirse sin autorizacion de la ley.

La administracion pública debe proteger tambien á la Iglesia en el ejercicio de su sagrado ministerio, y esta proteccion puede referirse al dogma, al culto y á las ceremonias exteriores. Al dogma, previniendo en la ley de imprenta que los escritos que versen sobre el dogma no pueden publicarse sin obtener antes el consentimiento del diocesano. Protege el culto manteniendo á los ministros de esa misma religion. Este deber ha pasado á la categoría de cánón constitucional. La religion además tiene que ser protegida hasta contra el celo excesivo de los que la profesan. Por esto en una ley de la Novísima Recopilacion se encarga á los obispos que cuando se haya de hacer alguna obra en una iglesia se remitan los planos á la Academia de San Fernando, para que los examine y vea si están conformes á las reglas del arte y si guardan el decoro y gravedad que corresponde á los templos de la religion. Otra ley ha prohibido el uso de los disciplinantes y

empalados en las procesiones, y hasta los rosarios se previene que no salgan de las iglesias sin las licencias necesarias.

La administracion debe extender tambien su vigilancia á lo que se dice desde el púlpito para que no se abuse por los eclesiásticos de un modo que perjudique no menos al Estado que á la Iglesia. Debe asimismo ejecutar con rigor las leyes en que se castigan los excesos y desacatos contra la religion. Pero la proteccion mas grande que puede dar el Estado á la Iglesia es la de procurar que todos los eclesiásticos tengan las cualidades de moralidad ó instruccion que las leyes y los cánones prescriben.

Respecto á las relaciones del poder civil con la autoridad eclesiástica en el orden judicial, diremos respecto del derecho de asilo que la Iglesia no puede reclamar mas inmunidad en favor de los reos que se acojan á sagrado, que la que las leyes civiles pueden concederles. El señalamiento de las iglesias que hayan de servir de asilo es un punto en que debe intervenir la autoridad administrativa. Respecto á los recursos de fuerza, su decision compete al Consejo de Estado como tribunal superior administrativo, toda vez que pertenecen al orden administrativo mas bien que al judicial.

Si es un grave mal la intolerancia religiosa, no lo es menor la libertad de cultos. Donde no existe la unidad religiosa, donde cada ciudadano es dueño de profesar la religion que le acomode, carece el gobierno de uno de los elementos mas poderosos que tiene para ser obedecido y respetado; es por tanto sumamente útil que esté permitida la libertad de conciencia, pero nunca podria serlo que se permitiese profesar en público distintas religiones.

La religion puede considerarse como un sentimiento interior y como una necesidad del ser moral, y tanto en uno como en otro caso es preciso conservarla á toda costa, porque contribuye sobre manera al bienestar y á la felicidad de la nacion. La religion influye asimismo en las costumbres públicas, y las autoridades administrativas deben procurar sacar todo el partido posible del espíritu religioso y de la influencia de los párrocos sobre todos sus feligreses. Su primer deber consiste en robustecer esta influencia para utilizarla en beneficio de la sociedad.

XXXIV

DE LAS DIVERSIONES PUBLICAS

Naturalmente al hablar de la religion hemos indicado el deber que tiene la administracion de vigilar sobre las costumbres de los ciudadanos y procurar que estas sean las mejores posibles. Entre los medios indirectos que pueden emplearse con este fin, se cuentan como uno de los mas eficaces los espectáculos y diversiones públicas. Las diversiones públicas dando esparcimiento y solaz al cuerpo y al alma del hombre laborioso, le preparan para volver al día siguiente á sus faenas con mas teson y mas ánimo. La reunion de muchas gentes en un mismo lugar, el disfrute de sensaciones y afectos comunes crea una especie de espíritu público cuyas causas no deben pasar desapercibidas á los ojos del legislador. Cuando un pueblo, despues de hallar en el trabajo los medios necesarios de subsistencia, encuentra la libertad suficiente para entregarse á los placeres inocentes, sin que ninguna opresion venga á turbarle, naturalmente se aumenta su adhesion al gobierno. "No basta, dice el inmortal Jove-

llanos, que un pueblo tenga pan y viva tranquilo, sino que es necesario además que esté contento, porque la tranquilidad puede ser resultado de la opresion y de la fuerza, pero el contento solo puede serlo de la libertad y de la paz pública que el gobierno y la administracion con prudencia y tolerancia pueden proporcionar á sus administrados."

Las diversiones públicas se dividen en dos grandes secciones: la primera comprende las diversiones de pueblo, aquellas á que se entregan los hombres de ordinario dedicados al trabajo corporal, y la segunda las diversiones que pueden disfrutar los que tienen medios mas cómodos de vivir. Respecto de las primeras el gobierno tiene por deber mas bien la tolerancia que una accion eficaz. Todos los deberes de la administracion respecto á estas diversiones están comprendidos en estas palabras del mismo Jovellanos: "Ejercicios de fuerza, destreza, agilidad ó ligereza, bailes públicos, lumbradas ó meriendas, paseos, carreras, disfraces ó mojigangas sean los que fueren, todos serán buenos é inocentes con tal que sean públicos. Al buen juez toca proteger al pueblo en tales pasatiempos: disponer y adornar los lugares destinados á ellos, alejar de allí cuanto pueda turbarlos y dejar que se entreguen libremente al esparcimiento y alegría. Si alguna vez se presentase á verle, sea mas bien para animarle, que para amedrentarle ó darle sujecion: sea como un padre que se complace en la alegría de sus hijos, no como un tirano envidioso del contento de sus esclavos; en suma, nunca pierda de vista que el pueblo que trabaja no necesita que el gobierno lo divierta, pero sí que le deje divertirse."

Las diversiones que generalmente se conocen con el nombre de ciudadanas exigen de

parte de la autoridad una porcion de precauciones que marcan las leyes, y una vigilancia mucho mayor que la que pudiera emplear con los habitantes del campo. Estas diversiones pueden dividirse en dos clases: diversiones permitidas por la ley, y diversiones que están prohibidas. El teatro es de todas las diversiones públicas, la mas general y la mas digna de toda nacion culta. La escena es un cuadro moral, es la historia viva de la virtud ó del vicio; por eso algunos han solido llamar al teatro la escuela de las costumbres. Pero aunque su accion moralizadora no sea tan eficaz como se supone, hay sobrados motivos para no descuidar su policia. La verdadera importancia de los teatros se funda en los intereses de orden público y de moralidad que el abandono del gobierno pudiera comprometer. El público á veces bebe en ellos el veneno de la inmoralidad ó de la sedicion, gota á gota, y se halla corrompido antes de advertirlo. Esta es la razon porque conviene que la ley dé al gobierno el poder necesario para alejar de los pueblos estos peligros, ya exigiendo autorizacion especial para abrir un teatro, ya prohibiendo toda representacion sin previa censura. Al exigir esta autorizacion no solo tiene el gobierno por objeto proteger la escena contra los vicios que pueden mancharla, sino que se propone además no dejar al público ni á los actores á merced de especuladores de mala fe que con una quiebra fraudulenta rompen todos sus compromisos. En la legislacion actual se procura evitar semejantes abusos imponiendo al empresario la obligacion de hacer el depósito de una cantidad proporcionada á la importancia del teatro por via de caucion en las secretarías de los gobiernos de provincia. Terminado el año teatral se devuelve esta fianza. Los formadores de compañías ambulantes están exentos de esta obligacion y les basta

con la licencia de la autoridad del distrito donde se propongan trabajar.

Mas como dentro de los límites de una razonable competencia todavia pudieran cometerse graves abusos, la administracion ha corrido á precaverlos con la censura previa de las obras destinadas á la escena. Ninguna obra dramática puede ejecutarse en los teatros de la Corte ni de las provincias sin la aprobacion del censor y el Vo. Bo. del gobernador so pena de perder el empresario el producto de las entradas, sujetándose además al castigo que mereciere. Las atribuciones de la censura son calificar la parte moral y política de las obras, prescindiendo de su mérito liberario, cuidar de que no se ponga en escena obra alguna no aprobada y vigilar su ejecucion, advirtiéndole si se altera el texto y si los actores, con ademanes ó palabras no escritas en aquel, ofenden á la moral ó faltan al decoro. No obstante que una obra dramática haya sido aprobada, la autoridad política puede suspender ó impedir su representacion. Este es un derecho discrecional que es fuerza reconocer en los encargados de sostener el orden público. Tal espectáculo hoy inofensivo, puesto mañana en escena puede turbar el sosiego público, si en el intermedio ocurre algun suceso que ha asaltado el ánimo de los espectadores; pero en este caso la ley, siempre justa, reconoce á los autores ó empresarios del derecho de solicitar una indemnizacion.

El gobierno ha declarado á los teatros exentos de toda carga pública, mandando que no se imponga en lo sucesivo ningun arbitrio sobre ellos á favor de los establecimientos de beneficencia ni para otros objetos ajenos á la industria teatral.

El último grado de proteccion que el gobierno puede dispensar al arte dramático consiste en fundar y sostener á sus expensas un teatro de declamacion ó teatro español que dirija y administre en su nombre un comisario regio. Esto se ha intentado en España, pero las circunstancias han frustrado los mejores deseos.

Las corridas de toros, diversion tan arraigada en nuestras costumbres, contribuyen no poco á depravar estas, endureciendo el corazon de los espectadores y familiarizándolos con escenas de dolor y de muerte.

Seria, pues, dar un gran paso hácia la civilizacion prohibir absolutamente las corridas de toros, empresa demasiado ardua tal vez, para acometerla de un solo golpe; mas la política aconsejaria los medios indirectos que el gobierno debiera emplear á fin de lograr su objeto sin abierta resistencia. Rehuser el permiso de construir nuevas plazas, disminuir el número de las funciones, gravar las entradas en favor de los establecimientos de beneficencia y otras medidas semejantes, allanarian el camino de la prohibicion absoluta, con la cual ganarian infinito en suavidad y blandura las costumbres de nuestras clases inferiores.

Hay otro género de diversiones menos importantes que la administracion tolera sin protegerlas. Las autoridades deben permitir las como un desahogo del espíritu si no producen resultados adversos ya con respecto á la moral y ya relativamente al trabajo. La teórica y la práctica administrativa en este punto se resumen admirablemente en estas palabras de una célebre Instruccion: "En los volatineros y titiriteros que andan corriendo los pueblos, conviene no ver sino infelices que mendigan su

pan haciendo habilidades... Socorrerlos una vez es un deber de humanidad; alejarlos en seguida es una ley de la administracion."

XXXV

DE LA IMPRENTA

Uno de los medios que mas contribuyen en las sociedades modernas á la civilizacion y á la perfeccion del hombre es indudablemente la imprenta. Su modesto inventor el célebre Guttemberg, cuando concibió en su taller de Maguncia tan feliz idea, no pudo adivinar ciertamente los maravillosos efectos que andando los tiempos debia producir en los progresos de la civilizacion y de las ciencias.

Todos los Españoles, segun la Constitucion, pueden imprimir y publicar libremente sus ideas sin previa censura con sujecion á las leyes. Pero la imprenta no será libre porque la Constitucion así lo declare; es preciso además que los reglamentos no la opriman con trabas, ni la vejen con impuestos ni entorpezcan la circulacion de los impresos con exorbitantes tarifas. Puesto que se acepta el principio, la administracion debe desarrollarlo con buena fe. Esta misma administracion adopta varias medidas preventivas á fin de que el uso legitimo de un derecho no se convierta en una verdadera licencia. Las medidas represivas son de la competencia de los tribunales á quienes corresponde castigar los delitos de la imprenta, contra la religion, la seguridad del Estado ó el órden público, así como las calumnias y las injurias. La administracion se limita á emplear su poder coercitivo para hacer cumplir los reglamentos. De las medidas represivas unas se

refieren á los impresores, libreros y expendedores, y las demás á los impresos mismos. En todos se exige la circunstancia de poner el nombre y el apellido del impresor, el lugar de la imprenta y el año, debiendo entregarse, antes de proceder á la expedicion, un ejemplar al gobernador y otro al fiscal. Entiéndese por obra todo impreso que excede de 20 pliegos de la marca del papel sellado; por folleto, el impreso que excede de un pliego y no pasa de 20; por hoja suelta, cualquier impreso que se publica sin los requisitos necesarios al periódico, y en fin se denomina periódico, todo impreso que se publica en plazos determinados con un título adoptado previamente, insertando noticias políticas y variedad de artículos.

Para la publicacion de las obras y folletos no se exigen otras circunstancias que las comunes á todos los impresos. Las hojas sueltas están sujetas á reglas mas severas, porque excitan y alimentan la curiosidad general, hablan el lenguaje del vulgo y lisonjean con frecuencia sus pasiones. Por eso la ley ordena que de la publicacion de toda hoja suelta salga garante un editor ó responda el impresor, salvo su derecho para reclamar contra el autor.

El gran poder de la imprenta estriba en el periódico y principalmente en el diario. Mientras que la imprenta periódica interpreta con lealtad las necesidades y los deseos de la nacion es fuerte, porque es la opinion viva del país; mas cuando se transforma en instrumento de oposicion ó máquina de guerra, su poder espira para el bien y le queda únicamente su nocivo influjo estraviando la opinion y encendiendo las pasiones populares. Segun la legislacion española, para la publicacion de cualquier periódico se exigen las garantías de editor responsable y la consignacion de un

depósito en el banco, ya en dinero, ya en efectos de la deuda. El depósito debe mantenerse siempre íntegro, y cuando sufre menoscabo á consecuencia de penas pecuniarias hay que completarlo dentro del término de tres días.

La clasificacion de los delitos de imprenta, sus penas, la forma de las denuncias, la sustanciacion del proceso, el juicio de calificacion y la ejecucion de las sentencias, son asuntos de la exclusiva competencia de los tribunales ó del jurado, y solamente pertenecen al órden administrativo cuando los escritos tuviesen carácter oficial como expresion de las autoridades constituidas, en cuyo caso quedan sujetos á las leyes vigentes sobre responsabilidad de los empleados públicos.

XXXVI

DE LA INSTRUCCION PUBLICA

La instruccion pública es el pan moral de los pueblos y la garantía mas eficaz del órden interior. Si la fe religiosa nos inspira el sentimiento moral, la instruccion forma la conciencia intelectual del hombre. La inteligencia es el auxiliar de la fuerza, y por lo mismo la instruccion es la aliada del trabajo. En vano pretenderia un gobierno fomentar la riqueza pública de un modo empírico y prescindiendo de la instruccion. Solo el estudio de las ciencias arrastra en su progreso á la agricultura, á las artes y al comercio, y toda industria próspera no es otra cosa sino la aplicacion exacta y feliz de los principios que el estudio revela.

La direccion y gobierno supremo de la instruccion pública corresponden hoy en España

al ministro de Fomento auxiliado por una Direccion especial. Los gobernadores en las provincias, los alcaldes en los pueblos, y además los jefes de los establecimientos de instruccion completan el número de las autoridades encargadas de velar por la enseñanza pública, dirigirla y proteger su desarrollo. La libertad absoluta de enseñanza es un absurdo y una mentira al mismo tiempo, porque significa la falta de unidad en el fin y en los medios, y es el caos en la sociedad producido por la anarquía en la educacion. Es además una mentira, porque los que la solicitan la demandan con trabas y con sujecion á pruebas de moralidad y aptitud. Mas si la libertad encierra peligros, no es menos nocivo á los progresos del entendimiento el monopolio de la instruccion. La administracion debe reglamentarla, pero debe al mismo tiempo respetar la justa libertad del pensamiento y no pretender reducirlo á tutela, creando una ciencia oficial.

La instruccion primaria debe considerarse como una necesidad social, ó como el complemento de la libertad obtenida por las clases inferiores del Estado. Divídese en pública y privada: es pública cuando la enseñanza se da en escuelas sostenidas por los fondos públicos, y se llama privada cuando la niñez la recibe de maestros particulares. Subdivídese la primera en elemental y superior: aquella abraza la lectura, escritura, elementos de aritmética y gramática castellana y principios de moral y religion; y esta comprende además mayores nociones de aritmética, elementos de geometría, dibujo lineal, nociones generales de física é historia natural, y elementos de geografía é historia, particularmente de España. Todo pueblo que llegue á cien vecinos está obligado á sostener una escuela primaria elemental. Esta instruccion no es enteramente gratuita

sino para los niños pobres; los demás pagan la retribucion semanal ó mensual que los ayuntamientos determinan y forma parte de la dotacion de los maestros.

La enseñanza primaria no podrá ser nunca considerada como una industria, ni el cargo de maestro como una profesion libre. En hora buena que la libertad de la enseñanza primaria se haya consignado en la legislacion como principio; esto no obsta para que el Estado se reserve una justa intervencion que limita el derecho de los particulares, exigiendo de los maestros garantías de edad, de aptitud y de moralidad. El título de maestro de instruccion primaria se expide, previo exámen ante las comisiones provinciales nombradas al efecto.

Los maestros son verdaderos funcionarios públicos, cuyo encargo es desenvolver el principio moral y las facultades intelectuales de la nacion influyendo en la dócil infancia. La ley debe procurar por tanto con grande empeño que por su parte reciban la educacion preparatoria conveniente. Tal es el pensamiento de las escuelas normales, verdadero plantel de maestros, porque allí se forman todos los destinados por el gobierno á difundir la instruccion primaria estudiando el arte de la educacion. En Madrid hay una escuela normal central, nueve superiores en los pueblos de provincia donde existe universidad, y 22 elementales en la Península é islas adyacentes. Cada capital de provincia además debe tener una academia de profesores de instruccion primaria.

La educacion del hombre empieza en la cuna y es la mas importante, pues las primeras impresiones se quedan muy grabadas en el corazon de la infancia. Esta primera educacion

la ha confiado la naturaleza á las mujeres. Excusamos, por tanto, decir cuán grande debe ser la solicitud del gobierno en fundar escuelas de niñas en las cuales se inspire á las futuras esposas y madres la fe religiosa, la dulzura del carácter, la instruccion conveniente y el amor á la familia. La ley manda establecer escuelas separadas para niñas, acomodándose su enseñanza á las de niños, con las modificaciones convenientes á la diferencia del sexo. En las poblaciones de gran vecindario las escuelas de niñas deben ascender por lo menos á la tercera parte de las de niños. Su provision se hace con las mismas reglas.

La benéfica institucion de las escuelas de párvulos es conocida entre nosotros, aunque no se halla muy generalizada. En estos asilos de niños pobres se les enseña á orar, leer y cantar. Las leyes recomiendan que se difunda su uso, y la administracion debe proveer á la satisfaccion de estas necesidades locales, que los progresos de la industria hacen cada dia mas apremiantes.

La segunda enseñanza es continuacion de la primaria, elemental completa, y la llaman tambien intermedia. La instruccion de este segundo grado es pública ó privada. La pública se da en los institutos y la privada en colegios particulares. Esta enseñanza gravita á un tiempo sobre el Estado y las provincias. Los institutos se dividen en provinciales y locales. Los primeros deben establecerse en todas las capitales, los segundos en todos los pueblos mayores de 200 vecinos. Los primeros dan los cinco años de enseñanza señalados en el plan de estudios, y los segundos no la extienden mas allá de los tres años. Cada instituto reconoce por jefe al director nombrado por el gobierno. Sus facultades son las mismas que las

de los rectores en las universidades. La segunda enseñanza es voluntaria y retribuida.

Los colegios son establecimientos privados de segunda enseñanza fundados por sociedades ó particulares con autorizacion del gobierno y bajo su vigilancia. Son de primera y segunda clase segun que abrazan los cinco años de la enseñanza secundaria ó solamente dos ó tres. Para ser director de estos colegios se exigen ciertas condiciones, y dichos establecimientos están sujetos en cuanto á los estudios académicos al mismo orden y combinacion de asignaturas en los institutos y obligados á seguir los mismos libros de texto. Con estas condiciones los estudios hechos en ellos tienen validez. En el mismo caso están las Escuelas pias.

Pasemos á la enseñanza superior, que es la que tiene por objeto la adquisicion de los conocimientos indispensables al ejercicio de ciertas profesiones. En el estudio de las primeras letras solo aprenden los niños á servirse de la lectura y escritura para comunicar y recibir las ideas: despues en el estudio de la filosofía se elevan al exámen de su razon, á la práctica de los métodos que emplean, al conocimiento de los fenómenos del mundo físico y de los seres que le habitan, y por último convierten todos aquellos métodos y doctrinas al estudio de las ciencias que han de aplicar en las diversas profesiones y carreras del Estado. La instruccion superior es por lo tanto el complemento de la intermedia, como esta lo es de la primaria. Destinada á las clases mas acomodadas de la sociedad y por consiguiente á las menos numerosas, no reclama de la administracion tantos esfuerzos como la que se dirige especialmente á ilustrar la masa general de la nacion. Si la intervencion del Estado es

conveniente en la instruccion primaria y secundaria, no lo es menos en los estudios superiores, porque conforme se cultivan y se levantan las ideas, crece la necesidad de la concordia entre la enseñanza y la constitucion del país. Las universidades, representacion viva de todos los conocimientos humanos, como cuerpos encargados de la enseñanza superior, deben constituir un centro científico y abarcar el extenso horizonte de este género de estudios, reuniendo en un haz todas las facultades á fin de que se presten mutuo apoyo, se comuniquen sus luces y se trasmitan su movimiento.

Las facultades son cinco, á saber: filosofía, jurisprudencia, teología, medicina y farmacia. Las universidades están bajo la direccion especial de sus rectores, los cuales son de nombramiento real y deben ser elegidos en la clase de doctores. El cargo de rector debe ser incompatible con el de catedrático. Al frente de cada facultad hay un decano, que nombra el rey á propuesta del rector. Este cargo dura cuatro años y es reelegible.

Los catedráticos reunidos de cada facultad bajo la presidencia del rector ó del decano forman el claustro de la misma, el cual solo entiende en los negocios que tienen relacion con las ciencias y la enseñanza. La reunion de los doctores de todas las facultades, residentes en el pueblo donde existe la universidad, forma el claustro general de la misma. El rector convoca el claustro general para ciertos actos solemnes, segun previenen los reglamentos. Para mantener el orden interior en las universidades hay un Consejo de disciplina que impone por via de correccion penas académicas ó corporales.

La enseñanza está encomendada al cuerpo

de profesores bajo la vigilancia inmediata del rector y la superior del gobierno. Las circunstancias mas indispensables para ejercer el profesorado son la moralidad, la aptitud y la independencia.

La justa libertad de la enseñanza pública descansa en el respeto del gobierno á la ciencia y de esta á las leyes fundamentales y á los poderes del Estado. Una intervencion administrativa que traspasase estos límites equivaldría á someter la enseñanza al sistema reglamentario y sujetar la razon á una perpetua tutela.

Cierto grado de independencia es necesario en las universidades, para no caer en el monopolio de la enseñanza, remitiéndola toda á un centro comun y á fin de evitar que la excesiva uniformidad apague toda discusion.

Las universidades bien constituidas son fuentes de saber y de virtud; por eso á organizarlas bien deben tender siempre todos los esfuerzos del gobierno y todos los afanes de la administracion.

XXXVII

DE LA BENEFICENCIA PUBLICA

Hemos recorrido hasta ahora cuestiones muy importantes de la ciencia administrativa, pero aun nos resta examinar otras materias no menos útiles y de menor influencia en la prosperidad social. La beneficencia pública, confiada antes al celo de las corporaciones religiosas y al espíritu de la caridad cristiana, despierta hoy la atencion de todos los gobiernos y debe

llamar la de las personas que se dedican al servicio de la administracion. El pauperismo con su vestido de harapos y su inmoralidad llama á las puertas de las naciones mas poderosas y florecientes que buscan aterradas los medios de aplacar las iras de ese monstruo que las amenaza y les impide gozar serenas de su prosperidad. El estudio de aquel estado social puede servir de útil enseñanza á pueblos como el nuestro, mas atrasados en su desarrollo intelectual y material, no para hacer ensayos de exageradas teorías, sino para que apercibiéndonos del término á que se dirigen, podamos atender á los males presentes, evitando en parte los futuros.

La beneficencia pública no es otra cosa sino la beneficencia colectiva, la caridad ejercida en su mas lata esfera, y derramando sus tesoros á expensas y en nombre del Estado. La administracion no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio: su obligacion es aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no solo porque interesa á la paz y al bien público, sino porque el Estado á manera de la familia tiene el deber riguroso de velar por la conservacion de sus miembros. Este deber de la administracion crece con el adelanto de los pueblos, porque el aumento de la riqueza pública y de la felicidad general suministra medios abundantes de darle fiel cumplimiento. Del infortunio nace un derecho moral á la asistencia del gobierno; pero no un derecho civil ni menos un derecho político, sino una obligacion fundada en la equidad, proclamada por la voz de la naturaleza y santificada por el Evangelio. Convertir el sentimiento de la caridad en un deber estricto equivale á proclamar la abolicion de la propiedad; es, en una palabra, levantar la bandera del comunismo. Por otra parte, convertir la

obligacion moral en obligacion civil es amortiguar el espíritu religioso en el hombre, cuya benevolencia cesa al ver que la ley declara el infortunio una carga de justicia para el Estado. Buenas leyes económicas para precaver la indigencia y las máximas del cristianismo aplicadas á la política por el influjo de la ley y llevadas al seno de las familias por medio de la educacion, lograrían organizar un buen sistema de socorros públicos que nada deje que desear.

La primera distincion que en toda ley de beneficencia debe hacerse es la de indigentes válidos ó inválidos. Las condiciones naturales de vigor ó debilidad introducen graves diferencias en los deberes del gobierno para con el pobre. Cuando el indigente pide socorro con el doble título de la miseria y de la enfermedad, la administracion debe proporcionarle auxilios gratuitos y desinteresados; mas si el pobre válido reclama el mismo beneficio, el socorro debe en nombre del interés comun ir acompañado de una condicion rigurosa: el trabajo. El indigente válido tiene pues la obligacion de trabajar para el Estado, que le asiste con sus recursos, mostrándose agradecido á su bienhechor y procurando serle lo menos oneroso posible. Cuando el indigente válido vive en el ocio por su voluntad, la ley no lo considera como pobre, sino que le persigue como vago; pero si sufre los rigores de la miseria porque le falta el trabajo ó no le alcanza el salario para sus primeras necesidades, entonces tiene un título verdadero á los socorros del Estado. La legislacion moderna, mas justa y mas ilustrada que la antigua, no reputa vago á todo mendigo, sino solamente al que *pu-diendo* no se dedica á ningun oficio ni industria. Por eso el gobierno ha dictado varias providencias en las cuales se reconoce como

una necesidad política el proporcionar trabajos útiles á los brazos faltos de ocupacion, á cuyo fin manda activar la construccion de todas las obras públicas, para que los jornaleros y sus familias no se hallen desprovistos de sus medios ordinarios de subsistencia.

Por último, el reglamento general de beneficencia dispone que, en cuanto sea posible, las casas de socorro proporcionen trabajo á aquellas personas de ambos sexos que, siendo naturales de la provincia, no hallen en ciertas temporadas ocupacion y carezcan de recursos con que vivir, debiendo ser retribuidas, no por jornal, sino por obra, arreglándola segun la materia, naturaleza y calidad del trabajo; y tambien establece, á propósito de socorros domiciliarios, que cuando la necesidad provenga de falta de empleo, las juntas parroquiales de beneficencia precuren suministrar materias primeras á los individuos de ambos sexos, determinando su cantidad y calidad segun las circunstancias de los interesados, y adoptando las precauciones necesarias para que al devolverlas elaboradas no se cometa la menor defraudacion.

Las personas para quienes mas particularmente se ha creado la beneficencia pública son aquellas incapacitadas para el trabajo por razon de su edad y de sus enfermedades.

Llámanse establecimientos públicos de beneficencia, aquellos que en todo ó en parte se sostienen á expensas de la nacion, y tambien los que han sido particulares en su origen, pero cuyo patronato ha llegado a extinguirse. Estos establecimientos que se distinguen por razon del servicio que prestan son casas de maternidad y de expósitos, casas de huérfanos y desamparados, hospitales y hospicios.

Las casas de maternidad sirven para el refugio de las mujeres embarazadas y paridas, ofrecen un asilo á los niños que allí nacen y á los que son expuestos en el torno en la edad de la lactancia, y recogen á los huérfanos y á los abandonados de sus padres. El objeto de estas casas es poner á cubierto el honor de las mujeres que habiendo ilegítimamente, se hallan en la necesidad de implorar este socorro. Hasta el séptimo mes de su preñez, por regla general, no son admitidas. Estas mujeres se distribuyen en dos departamentos segun su conducta, pues no es justo confundir la fragilidad de un instante con el libertinaje de toda la vida, ni la víctima de un seductor con la mujer de mundo. El sigilo es condicion rigurosa de estos establecimientos.

Los niños expósitos, ya procedan de las salas de maternidad, ya de haber sido expuestos en el torno y entregados á mano, son recibidos en el departamento de lactancia, y allí subsisten hasta la edad de dos años, en cuya época se les traslada al de crianza y educacion hasta completar los seis. La administracion vela con ardiente solicitud sobre estas débiles criaturas é invoca el auxilio de la caridad privada, estableciendo juntas de señoras que cuiden de las casas de expósitos.

El instituto de las casas de huérfanos y desamparados es acoger á los niños que habiendo sido abandonados por sus padres ó quedado huérfanos, no fueren recogidos por pariente alguno, ni por persona extraña con propósito misericordia que la administracion abre á los párvulos se reciben los niños de 2 á 6 años. En cada provincia debe haber un establecimiento de esta clase dividido en dos departamentos separados, el uno destinado á los hombres y el otro á las mujeres. Allí reciben la primera

enseñanza y aprenden un arte ú oficio en las fábricas ó talleres de la casa. Cuando el producto del trabajo diario de cada recogido supera á los gastos que él ocasiona al establecimiento, se les reserva el exceso y se aplica al fondo de ahorros que se les entrega á su salida. Los huérfanos acogidos en el hospicio deben recibir la educacion mas adecuada á su calidad de niños pobres. La administracion debe facilitarles el acceso á las profesiones útiles, á las artes y oficios que puedan conducirlos á una situacion independiente.

Los hospitales públicos están destinados á la asistencia de los enfermos que no pueden ser curados en sus propias casas. Cada capital debe tener uno cuando menos, y en ninguna ciudad ó villa puede haber mas de cuatro, debiendo estar situados en sus ángulos ó extremos. En ellos debe haber salas distintas para hombres y mujeres, niños y adultos, y habitaciones reservadas para los enfermos cuyas estancias costeen ellos mismos.

El servicio interior de los hospitales está á cargo de un director, jefe inmediato de todos los empleados de la casa é inspector de sus actos. Para la asistencia corporal hay un número correspondiente de facultativos y enfermeros, y para la espiritual la conveniente dotacion de sacerdotes adornados de las circunstancias necesarias al ejercicio de su sagrado ministerio.

Las casas destinadas á los dementes proveen á tres clases distintas de necesidades, porque cuidan en primer lugar de restablecer la salud del enfermo, si su dolencia no es incurable, ofrecen un asilo al demente destituido de todo recurso, y por último defienden á la sociedad de los peligros á que el abandono del hombre privado de razon la expondría. Nues-

tra legislacion administrativa establece que estos asilos puedan ser comunes á dos ó mas provincias, y que se sitúen en aquellos pueblos que ofrezcan mas comodidades para llenar su objeto. En ellos debe haber un departamento para hombres y otro para mujeres, estando separadas las estancias de los enfermos en cuanto sea posible segun el diferente carácter y periodo de la enajenacion mental.

Los establecimientos públicos de beneficencia se dividen en generales, provinciales y municipales segun la procedencia de sus fondos. Corresponde al gobierno clasificarlos, teniendo presente la naturaleza de su servicio y el origen de sus recursos.

La administracion, organizado ya el servicio de la beneficencia, tiene otros deberes que llenar inspeccionando los establecimientos á fin de asegurarse si las leyes se cumplen, si se observan las instrucciones y si los desvalidos hallan la proteccion que el gobierno les ofrece. A este fin se hallan autorizados el presidente de la junta de beneficencia y los gobernadores para girar visitas por sí ó por medio de sus delegados.

Los fondos de beneficencia los constituyen: 1o. los bienes propios de los establecimientos que actualmente posean; 2o. los que adquieran en lo sucesivo; 3o. las cantidades que se les consignen en los presupuestos. Todos los establecimientos de esta clase deben formar sus presupuestos y rendir anualmente cuenta circunstanciada de su respectiva administracion. Tanto en los negocios contencioso-administrativos como en los ordinarios, los establecimientos de beneficencia necesitan la autorizacion del gobierno para litigar, y si la tienen litigan como pobres.

Son establecimientos particulares de beneficencia los costeados con fondos propios, donados ó legados por personas piadosas, si cumplen con el objeto de su fundacion. La administracion tiene sobre ellos un derecho de suprema inspeccion y la intervencion necesaria para que la voluntad del fundador sea cumplida. El derecho de destitucion del patrono, mediando faltas graves pertenece exclusivamente al gobierno oyendo al interesado y consultando al Consejo real.

La asistencia domiciliaria combate la desgracia en el hogar domestico, añadiendo á los dones de la generosidad los beneficios de la prevision. Estos socorros no quebrantan los lazos de la familia, porque dejan al esposo en brazos de su esposa y al padre en medio de sus hijos. El pobre, asistido en su domicilio, no se expone á perder sus antiguos hábitos de trabajo. De esta asistencia brotan íntimas y cordiales relaciones que enlazan á dos clases desiguales por razon de la fortuna; pues aprende el rico á socorrer al pobre y este á respetar al rico, cuya mano benéfica bendice. La administracion debe, sin embargo, precaver los abusos mas fáciles en la asistencia domiciliaria que en la hospitalidad comun, y cuidando de satisfacer necesidades verdaderas y de que la indigencia no degenerare en un oficio protegido por el gobierno. Solo tiene derecho á ser socorrido en su casa el vecino de la parroquia de buenas costumbres y aplicado á un oficio ú ocupacion conocida. Las mujeres gozan de igual beneficio bajo las mismas condiciones, y tambien los extranjeros establecidos en un pueblo con oficio, arte ó profesion útil, si se imposibilitan para ganar su sustento, pues la ley los hace partícipes de todos los socorros que la nacion dispensa á los Españoles.

Las juntas municipales de beneficencia organizan y fomentan todo género de socorros domiciliarios, en particular los socorros en especie, y determinan el número conveniente de las juntas subalternas, que podrán ser tantas cuantos los barrios de la población.

Respecto á los mendigos, segun el derecho administrativo mas reciente, no se permite pedir limosna bajo ningun título ni pretexto en los pueblos donde existan casas de socorros ó se distribuyan auxilios domiciliarios, cuidando las autoridades civiles de que esta prohibicion sea guardada. En los restantes solo puede pedir limosna quien tuviere licencia por escrito de la autoridad local, despues de informarse de su estado de pobreza y de sus motivos.

Los gobernadores disponen la traslacion de los mendigos á los pueblos de su domicilio ó naturaleza, cuyas autoridades, previos los informes convenientes para conocer las verdaderas necesidades de cada uno, les prestan socorros oportunos.

DE LOS DERECHOS DE LA ADMINISTRACION CON RESPECTO A LAS PERSONAS

XXXVIII

QUINTAS, MATRICULAS DE MAR, CARGAS PROVINCIALES Y MUNICIPALES

Cada hombre ocupa su puesto en el Estado, y usando discretamente de su libertad contribuye á la armonía general. Así todo ciudadano tie-

ne derecho para reclamar su parte de libertad política como un medio de conservacion y adelanto; pero tambien en cambio tiene facultad la administracion para imponerle ciertas cargas y exigirle el cumplimiento de ciertas obligaciones; de donde dimana la division fundamental de las cargas públicas en personales y reales. Las primeras obligan al individuo por su cualidad de miembro del Estado ó de habitante de una provincia ó de vecino de un pueblo. De aquí que las cargas personales se dividan en provinciales, generales y concejiles.

Todo español está obligado á defender la patria con las armas cuando sea llamado por la ley. Este artículo constitucional es el fundamento del servicio militar. La ley aplica el principio de la igualdad lo mismo á la contribucion de sangre que á la de dinero, por cuya razon llama al servicio á todos los ciudadanos y toma de entre ellos el número de soldados que necesita, designándolos la suerte. Distínguese los reemplazos en ordinarios, que son los que se verifican anualmente, y extraordinarios, que son los que ocurren en periodos inciertos.

La primera operacion preparatoria para todo sorteo es formar un censo general de los habitantes de cada pueblo. Los pueblos de mucho vecindario se dividen en distritos para los efectos de la ley de reemplazos. En los primeros días del mes de febrero se forma el alistamiento, tomando del padron general todos los individuos que siendo españoles solteros ó viudos sin hijos, se hallen el dia 30 de abril del año en que se hace el alistamiento en la edad de 18 á 25 años cumplidos. En el primer dia festivo del mes de marzo se hace la rectificacion del alistamiento, satisfaciendo las reclamaciones que se hayan presentado. Los

interesados que se consideran agraviados por el ayuntamiento acuden al Consejo provincial.

Rectificado el alistamiento se saca una lista de todos los mozos comprendidos en la edad de 18 y 19 años; otra de los de 20 y 21, y otras tres separadas de los de 22, 23 y 24. El primer domingo del mes de abril se hace el sorteo general, empezando á las 7 de la mañana y continuándose los días siguientes hasta concluir la operacion. Primeramente se sortean los mozos comprendidos en la primera serie, y despues por su órden sucesivo y con numeracion separada los de la 2a., 3a., 4a. y 5a. El acto es público y lo preside al ayuntamiento. Los nombres y los números se escriben en papeletas iguales que se introducen en globos y estos se depositan en una urna. Dos niños menores de 10 años sacan el uno las bolas que contienen los números y el otro las que comprenden los nombres. Un regidor lee estos en alta voz y el presidente pronuncia en seguida el número.

Es atribucion de las corporaciones provinciales señalar á cada ayuntamiento el cupo de hombres que les corresponde para el reemplazo del ejército. El repartimiento se hace por enteros y décimas partes, de manera que se señalen á cada pueblo los hombres que debe dar y las décimas que le toque sortear con otros segun las fracciones que resulten. Reunido el ayuntamiento procede á la declaracion del soldado, para lo cual llama al mozo de 18 ó 19 años que tenga el número 1o. de su serie y se le mide á presencia de los concurrentes. Si no llega á la marca de cinco piés menos una pulgada, sin calzado, se le excluye y es llamado el número siguiente. En seguida expone el mozo las razones que puede tener para ser excluido, admitiéndose en el acto tanto al

proponente como á los que le contradigan las justificaciones que ofrezcan, y el ayuntamiento decide á pluralidad absoluta de votos, declarando al mozo soldado ó excluido. La ley marca los que están excluidos por principios de justicia y por razones de equidad y de conveniencia pública. En este último caso se halla el hijo único que mantiene á su padre pobre, siendo impedido ó sexagenario, y el hijo único de viuda pobre.

Hecha la declaracion de soldados se procede á la de otros tantos suplentes, y tres días despues son conducidos los soldados y los suplentes á la capital de la provincia. Entregados los quintos en la caja con las formalidades legales y previos los reconocimientos facultativos necesarios, los quintos desechados son reemplazados por los suplentes segun su órden numérico.

Segun nuestro derecho administrativo el servicio militar puede desempeñarse por medio de sustitutos, siendo la sustitucion individual y pudiendo hacerse por cambio de números entre los mozos sorteables en la provincia ó por licenciados del ejército. Ningun sustituto es admitido en caja si no acredita haber depositado en el Consejo provincial los cinco mil reales premio de su sustitucion, de los cuales puede recibir 160 reales en el acto y disponer de 640 en favor de su familia. Los 4,200 reales restantes se colocan en el Banco, el cual se los entrega cumplido el tiempo de su empeño.

La ley considera como prófugos á los que no se presentan en los días señalados para el llamamiento de los mozos, y á los que, declarados soldados ó suplentes, tampoco lo hacen cuando se les cita para ser conducidos á la

capital. Para hacer la declaracion de prófugo se abre un juicio contradictorio de dos grados, porque conoce de estos asuntos el ayuntamiento en primera instancia y despues el Consejo provincial en uso de una jurisdiccion extraordinaria. Esta providencia se lleva al instante á efecto, pero si el prófugo se presenta despues ó fuere aprehendido, se remite el expediente al Consejo, quien confirma ó revoca la primera providencia y dispone la entrega de aquel individuo en la caja de quintos ó en el cuerpo respectivo. Presentado el prófugo, queda libre el suplente, y cuando es conducido ante la autoridad por algun mozo, este queda libre de la suerte que tenga en aquel reemplazo. El prófugo sufre en castigo el aumento de uno ó dos años de servicio.

Las matrículas de mar ó milicias navales son la base y el cimiento de la marina pescadora, mercante y de guerra. La matrícula es el registro que cada comandante de marina lleva de los hombres de mar alistados en el distrito de su mando. Esta inscripcion es voluntaria, siendo admisible todo individuo de 18 á 45 años. Todos los inscritos en la matrícula están sujetos á servir en los buques de guerra y á salir á campaña cuando fueren convocados. Los matriculados disfrutan los privilegios de exencion de quintas, exencion de alojamientos y bagajes, el derecho exclusivo de pesca y navegacion y del fuero militar de marina.

Las cargas provinciales pertenecen á la segunda especie de las públicas. Sea la provincia unidad natural ó administrativa, compónese de una agregacion de individuos que moran en cierto territorio y están ligados por vínculos de interés comun; de donde nace el derecho á los aprovechamientos y la sujecion á las cargas provinciales. Entre estas clases de obli-

gaciones hay muy pocas personales, porque la provincia no liga con lazo tan estrecho á los individuos como el Estado y el pueblo. Es una carga provincial inherente á las personas concurrir á la administracion de la provincia, y por eso una ley lo declara obligatorio.

Las cargas municipales ó concejiles fúndanse en la cualidad de vecino de un pueblo. La primera de las cargas municipales inherentes á las personas es la obligacion de servir los oficios concejiles, contribuyendo á la administracion local, cada uno en el puesto á que el sufragio de sus convecinos le llama.

El alojamiento es otra carga personal inherente á la cualidad de vecino, y consiste en la obligacion de hospedar y aposentar en sus casas á los individuos del ejército ó armada cuando transitan por los pueblos.

Por último, hay otras cargas del mismo linaje, como la construccion y reparacion de muros, puentes, calzadas y fuentes públicas y caminos vecinales.

Hay en los Estados, además de las relaciones comunes á todos los miembros en los distintos grados de la sociedad civil, vínculos particulares que constituyen varios cuerpos dotados de una existencia colectiva, pero siempre subordinados al gobierno. Estos cuerpos ó corporaciones se convierten en personas colectivas, y una vez constituidas mandan y ejecutan, adquieren y poseen. El derecho administrativo da á estas corporaciones el nombre de personas morales.

Las provincias, los ayuntamientos y los establecimientos públicos de todas clases son las

tres categorías en que se distribuyen las personas morales. Corresponde pues á la administracion y á cada autoridad dentro de su esfera el protectorado, no tan solo de los establecimientos que pertenecen al Estado, á las provincias ó á los pueblos, sino tambien el de los intereses colectivos que, como el socorro de los pobres, el dote de las doncellas y otros, requieren una especial tutela de parte de la administracion pública, ya por su importancia, ya por carecer de representante que eficazmente los defienda.

**DE LOS DERECHOS DE LA
ADMINISTRACION DE LO RELATIVO
A LAS COSAS**

XXXIX

DE LAS CONTRIBUCIONES

Las contribuciones son la primera deuda de la propiedad, y su conjunto forma la renta de un Estado. El gobierno no puede ni debe ser productor a semejanza de los particulares, y por eso para subvenir á las cargas públicas pide al individuo una parte alícuota de su fortuna, que este cede gustoso por el bien general. Sin entrar en el exámen de las teorías relativas á la contribucion, porque esto incumbe á los economistas, nos limitaremos al estudio somero de las leyes que regulan este servicio administrativo.

Segun la Constitucion no puede imponerse ni cobrarse ninguna contribucion ni arbitrio que no estuviere autorizado por la ley de presupuestos ú otra especial. Este precepto establece la justa vigilancia del poder legislativo

en los actos del ejecutivo y da á la propiedad la garantía de la limitacion de los gastos á lo que exigen las verdaderas necesidades del Estado.

Se dividen nuestras contribuciones en generales y locales: las primeras son comunes á todo el reino y satisfacen las necesidades del país; y las segundas son especiales á ciertos territorios y se aplican á cubrir las de una provincia ó pueblo. Las contribuciones, propiamente dichas, se clasifican en directas ó indirectas segun la base en que descansan. Son directas las de inmuebles, cultivo y ganadería; el subsidio de la industria y comercio, la regalía de aposento, la renta de la poblacion y el 20 p. % de propios. Son indirectas la contribucion de consumos, el derecho de hipotecas, las rentas estancadas, las aduanas y por último las loterías, indulto cuadragesimal, etc., etc.

Las diputaciones reparten el cupo principal, y cada ayuntamiento asociado con un número igual de peritos repartidores fijan las cuotas individuales. La cobranza se ejecuta por medio de cobradores nombrados por los ayuntamientos bajo fianzas que estos señalan y aprueban. La administracion recauda por sí los derechos de consumo, ó celebra arrendamientos parciales ó totales de cuanto comprende el consumo de un pueblo. Estos arriendos se sacan á pública subasta en el término de veinte dias y se adjudican al mejor postor.

Los repartimientos y arbitrios son contribuciones locales que se aplican á los gastos de interés comun de un pueblo ó provincia, de donde nace su division en provinciales y municipales. Las diputaciones proponen á la aprobacion del gobierno los arbitrios necesarios para cualquier objeto de interés provin-

cial, y los ayuntamientos deliberan sobre la supresion y creacion de arbitrios municipales. De esta manera se concilian los intereses de la administracion central y local y el bien de cada pueblo con el bien del Estado. Estas propuestas se elevan por los gobernadores al gobierno, sin cuya aprobacion no pueden exigirse.

Tales son las bases de nuestro sistema tributario. Los pormenores relativos al repartimiento y cobranza de las contribuciones nos alejarian demasiado de nuestro intento, el cual se reduce á exponer los gravámenes constituidos por la ley sobre las cosas, en favor de la administracion.

CONCLUSION

Hemos llegado al término de nuestra tarea. Bien hubiéramos querido desempeñarla con mas conciencia y detenimiento, amplificando segun lo requeria su importancia algunas materias que no hemos hecho mas que apuntar. Pero nuestro objeto ha sido escribir un Manual, no un Tratado fundamental y completo. La administracion es una cosa que con razon calificó de *inmensa* el publicista Sr. Burgos,

dando á entender con esta designacion, intencionalmente vaga, aunque exacta, cuán ilimitada es la esfera de sus atribuciones. No creemos ya necesario al concluir estas páginas encarecer la utilidad y la importancia de la administracion, todas y cada una de ellas la consignan y la presentan en relieve; pero por si acaso no hemos acertado á hacerla comprender á nuestros lectores, pondremos fin á este trabajo repitiendo con una voz muy autorizada, que en su inconmensurable espacio yacerian por siempre mezclados y confundidos todos los intereses sociales, si no cuidase de su deslinde y clasificacion una emanacion de aquella alta inteligencia que organizó un dia los elementos de la materia que se agitaban en el seno del caos primitivo. Como para el orden del mundo físico amalgamó al crearlo ó separó aquellos elementos la mano del supremo Hacedor, así amalgama y separa la administracion la enorme masa de intereses aislados en cuya armonía consiste la organizacion del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia comun, la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir cuando son antipáticos el contacto que traería luego el roce y el choque á la larga, tal es la mision sublime de ese poder que se designa bajo el nombre de administracion en los pueblos modernos.