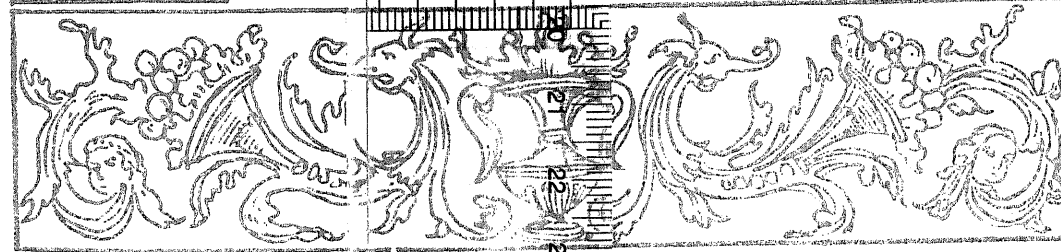


**IP**  
**DISCURSO**  
**APERTURA**

POR EL CATEDRÁTICO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO  
**DR. D. ANTONIO MESA - MOLES**  
**SEGURA**

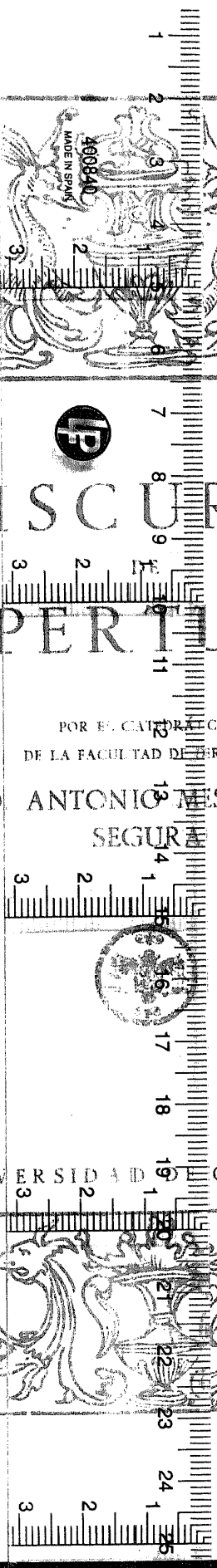


**UNIVERSIDAD DE GRANADA**



1965

1966





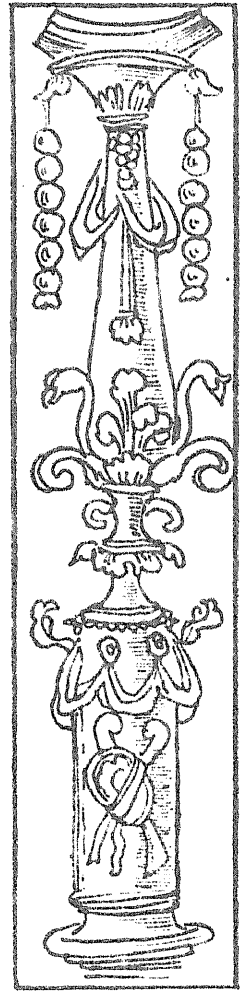
DISCURSO  
DE  
APERTURA

POR EL CATEDRÁTICO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO

DR. D. ANTONIO MESA - MOLES  
SEGURA

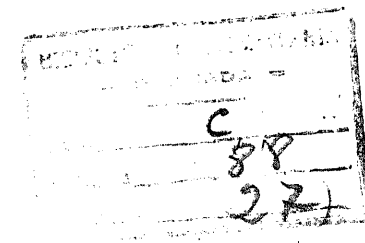


UNIVERSIDAD DE GRANADA



GRANADA EN LA INICIACIÓN  
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA

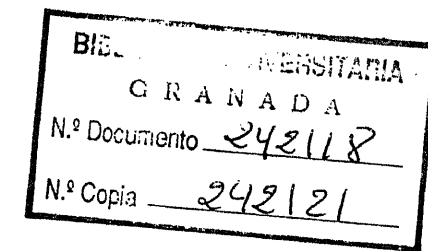
ALGUNAS APORTACIONES



# DISCURSO DE APERTURA

POR EL CATEDRÁTICO  
DE LA FACULTAD DE DERECHO

DR. D. ANTONIO MESA-MOLES SEGURA



UNIVERSIDAD DE GRANADA

1965-66

EXCELENTÍSIMO Y MAGNÍFICO SR. RECTOR ;

EXCELENTÍSIMOS E ILUSTRÍSIMOS SEÑORES ;

SEÑORAS Y SEÑORES ;

SEÑORES PROFESORES Y ALUMNOS DE LA UNIVERSIDAD :

Por precepto reglamentario, que no por méritos propios, me corresponde a mí el gran honor de comenzar este Curso en la Universidad de Granada, Universidad a la que hemos servido como profesores mi abuelo MANUEL SEGURA FERNÁNDEZ, mis tíos JOSÉ SEGURA SORIANO, FRANCISCO MESA MOLES y mi padre, por todo lo que fácilmente comprenderéis cuánta es mi emoción y cuántos los recuerdos que acuden a mí desde que, en 1922, crucé este Paraninfo por primera vez para recibir el diploma correspondiente a mi primera matrícula de honor en el bachillerato, hasta hoy en que comienzo mi veinticinco curso académico como numerario en esta Universidad, a la que debo

*Depósito Legal: GR - 126 - 1965*

Imprenta URANIA. Granada

cuanto soy y a la que le ofrezco todo cuanto pueda ser, dentro de la especialidad a que me dedico, para provecho de la clase estudiantil, que es la que constituye mi única meta: servirlos, no servirme de ellos. Es este un criterio sustentado en esta cátedra de antiguo, como en todas, por supuesto, y por ello cuando hace veinte años le correspondió participar en el acto de apertura de curso a mi antecesor en la disciplina, en el discurso dedicado a «La educación y los educadores»<sup>1</sup> se dijo: «Es nuestro deber como profesores mantener vivo el fuego sagrado de las ilusiones juveniles, descubriendo a los escolares horizontes llenos de luz, que, al ser vistos, inciten a la curiosidad y agudicen el deseo hacia más lejanas perspectivas, y en este sentido hemos de caminar siempre adelante sin desmayar ni hacer otros descansos que los necesarios para mejor gozar y recrearnos con las verdades fundamentales que hayan podido ilusionar a nuestros alumnos... cuidando nosotros con nuestro ejemplo —y esto sí que es verdaderamente difícil— de suscitar el deseo de superarse y de rendir para su Patria la mayor utilidad, seguros de que la ayuda de Dios no ha de faltarnos en esta obra que de consuno nos señalan nuestro deber y nuestro honor.

»Si el estudiante ha de responder a aquella admirable frase con la que se le trata de definir: «el que realiza un esfuerzo constante» (GOETHE), deberá siempre vivir en aspiración inquieta, que jamás encuentra término a su afán... El estudiante, a veces, con su sano optimismo cree, con ilusión juvenil, poder llegar a él con sólo su ímpetu, siendo así que sólo un perdurable y ahincado esfuerzo en el cultivo de su personalidad lo puede lograr... y nuestro deber como profesores es insistir y trabajar haciéndoles ver cuál debe ser su conducta para merecer el alto honor de titularse universitarios... Por ello hacemos un llamamiento —que tiene hoy la misma vigencia que cuando se formuló— a las juventudes que vienen a comenzar un nuevo curso, para que dediquen al estudio todo su esfuerzo y vengan a la Universidad con noble querencia, con entusiasmo para capaci-

tarse en la filosofía, en el derecho, en las matemáticas, en las ciencias naturales físicas y químicas, en la historia y la literatura, en la medicina y la farmacia, exigiendo de nosotros, de sus Profesores, que demos el máximo rendimiento, haciendo que nos ocupemos de nuestra misión: enseñar y nada más que enseñar; al par que ellos, los alumnos, cumplen su misión de estudiar y nada más que estudiar..., pues para trabajar en lo nuestro es para lo que nos debemos de reunir en este edificio».

La costumbre de dar en esta lección inaugural cuenta del movimiento habido en el Claustro no puede ser más grata en esta ocasión.

Sin embargo, en estos últimos días nos llega la triste noticia del fallecimiento del Vice decano honorario de la Facultad de Derecho Ilmo. Sr. D. JOSÉ BERNAL MONTERO, del que sólo he de decir que amó a la Universidad y la sirvió con el mismo celo que a su sacerdocio ejemplar, enseñando a sus compañeros de claustro y discípulos cuanto puede conseguirse por la bondad, que fue siempre su más destacada característica.

Sólo dos de nuestros compañeros se trasladaron a otras Universidades, Don ANGEL PARIENTE HERREJÓN y Don ANGEL CABO ALONSO, y cuatro pidieron la excedencia, Don JUSTO MAÑAS DÍAZ, Don LUIS MANUEL PINIES, Don AGUSTÍN DE ASIS GARROTE y Don EUGENIO ORTIZ DE VEGA. Lamentamos que personas de tanta valía no continúen prestando su valiosa cooperación en este Claustro. No podemos, en cambio, por menos de alegrarnos, y mucho, del cese como profesores Adjuntos en las Facultades de Filosofía, Derecho, Medicina y Farmacia, respectivamente, de los señores Don JOAQUÍN BOSQUE MAUREL, Don JOSÉ ANTONIO SÁINZ CANTERO, Don JOSÉ DE LA HIGUERA ROJAS y Don MANUEL RODRÍGUEZ GALLEGO, que han pasado a desempeñar las cátedras de Geografía de la Facultad de Letras de Granada, de Penal de Santiago de Compostela, de Pato-

logía General de Zaragoza, habiéndose resuelto el concurso para desempeñar la vacante existente en esta Facultad de Medicina de Granada, y la de Cristalografía, Mineralogía y Minerotecnia de la Facultad de Ciencias de Murcia, después de haber triunfado brillantemente en reñidas oposiciones. Nuestra Universidad está de enhorabuena y se honra felicitándolos, deseando una terminación igual para todos sus profesores Adjuntos, que con tanto afán colaboran con las cátedras.

Los señores catedráticos Don ANTONIO ARRIBAS PALAU y el ya mencionado Sr. BOSQUE se incorporaron a la Facultad de Filosofía y Letras en las asignaturas de Prehistoria y Geografía, respectivamente. Don ANTONIO BULLÓN BALLESTEROS viene en la Facultad de Derecho a cubrir el hueco que dejara nuestro inolvidable y querido compañero OSSORIO MORALES, cuyo recuerdo permanecerá vivo e inalterable para los que tuvimos la suerte de conocerlo y honrarnos con su amistad. Don MIGUEL CIGES JUAN ocupa la cátedra de Otorrinolaringología en la de Medicina, así como el Sr. DE LA HIGUERA la de Patología, y por último señalemos que se han completado los estudios que pueden realizarse en nuestra Universidad con la creación de una nueva Facultad de Ciencias Políticas, Económicas y Comerciales, con sede en Málaga, que cuenta ya con cinco catedráticos con los que este curso dará comienzo a sus enseñanzas. Estos son los señores Don JOSÉ JIMÉNEZ BLANCO, de Sociología; Don LUIS SUÁREZ LLANOS GÓMEZ, de Mercantil; Don JUAN MANUEL DE LA TORRE Y DE MIGUEL, de Teoría Económica; Don ALFONSO GARCÍA BARBANCHO, de Econometría y Métodos, y Don JOSÉ ORTIZ DÍAZ, de Administrativo.

Que todos sean bienvenidos, arraiguen en esta Universidad que de todo corazón les abre los brazos con amor y con el deseo de que no se sientan defraudados en su vocación.

Debiendo decidir cuál sea el tema de la lección inaugural, pienso que, sin apartarme de mi disciplina, sea algo de algún interés para los que tengan la paciencia de escucharla, y que al mismo tiempo se preste al deseo de completar, y desde luego mejorar, lo que aquí se dice, centrándome en un momento histórico que a mí me es especialmente grato trabajar en él: el de los orígenes del Derecho administrativo, con carácter científico, sin olvidar el aspecto positivo, en España, y en los que Granada ocupó un lugar preferente, como siempre desearía yo que fuese, pues no es frecuente que coincidan políticos como MARTÍNEZ DE LA ROSA y JAVIER DE BURGOS, este último dando, como es sabido, en el Liceo las primeras lecciones de Derecho Administrativo, que, afortunadamente, fueron recogidas en el periódico local *La Alhambra* en el tomo 4.º números 4 y 5 del 31 de enero de 1841. Por haberlo hecho ya en otras ocasiones, no pienso ocuparme de JAVIER DE BURGOS, a ellas me remito<sup>2</sup>, pero su decidida influencia sí que habrá de tenerse muy en cuenta, pues su sombra veremos cómo aparece a cada momento, ya que su presencia física en Granada, donde tenía su reunión en el Liceo, del que era asiduo concurrente, y a la que asistían, por el año 1841, ORTIZ DE ZÚÑIGA, OLIVÁN, JOAQUÍN MÁRQUEZ, F. A. DE SOTOMAYOR y otros, pesó y mucho en la vida granadina, Ciudad ésta que cuando se da en ella la presencia del genio, rápidamente acusa el impacto, naciendo la «Cofradía del Avellano» con ANGEL GANIVET, o «La Pajarera», de la que eran contertulios MANUEL DE FALLA y FEDERICO GARCÍA LORCA, tan amantes de las bellezas de nuestra tierra y tan deseosos todos de remediar sus defectos. Yo me imagino que, en torno a la figura señera del prócer motrileño, se agrupaban más o menos todos los que sentían alguna inquietud artística, científica o literaria, y lógicamente el tema de la Administración no podía estar ausente, dado el tipo de contertulios antes citados.

Lástima, y grande, es que nuestra Universidad, la de Granada, influida por los vaivenes de la política, la falta de medios

económicos y otros lamentables hechos, no prestase al fenómeno de la aparición de esa ciencia nueva que era el Derecho Administrativo toda la atención que éste requería, creyendo el poder central, en 1823, que restableciendo el plan de 1776 todo quedaría perfectamente, restableciendo después el de 1807, de marcada influencia francesa, y a continuación el reglamento de 1821, el plan llamado de CALOMARDE de 1824, la reforma de GIL DE ZÁRATE de 1845, hasta la conocida ley MOYANO de 1853, que más o menos en vigor ha llegado casi hasta nuestros días, intentándose las soluciones de nombrar inspectores, de no nombrarlos, de mano dura, de mano blanda, en fin, que realmente se intentó de todo, por lo menos en la *Gaceta*, aunque muchas de estas disposiciones, tengo para mí que fueron derogadas antes de haber entrado en funcionamiento<sup>3</sup>. No quiere, sin embargo, esto decir que el profesorado permaneciese al margen sino simplemente que no pudo dedicar a este momento la atención que, al menos a nuestro juicio, era de desear.

El concepto que por aquel entonces se tenía de la Administración pública no era el mejor, ni muchísimo menos, pero de la política se tenía aún peor. Se deseaba que los funcionarios se preparasen con independencia de los cambios de la política, para que una administración practicada por personal capacitado trajese no sólo el buen orden y la paz que son base de todo bienestar, sino el mismo bienestar y prosperidad en todos los aspectos a que puede tender la humana inclinación<sup>4</sup>. Esta preocupación por la situación del servidor de la Administración se refleja en unos artículos publicados en *La Alhambra*<sup>5</sup> firmados por un Corresponsal con el título de «Costumbres Francesas: El Empleado», donde con sentido del humor se ponen a lo vivo las situaciones poco gratas con las que lucha el funcionario, y que eran, con ligeras variantes, las mismas que en nuestro país.

«Sucede con el empleado —decía nuestro corresponsal— lo que con aquellos lepidópteros cuyas innumerables variedades

cuentan por miles los naturalistas. Existen infinitos matices de empleados; pero para el observador riguroso, que los examina con su microscopio, todos tienen numerosos puntos de semejanza, admirables analogías. Sea cual fuere la especie de la gran familia administrativa a que pertenezcan, siempre se reconoce en ellos la influencia de un fin único, las mismas preocupaciones y un destino común.

»Y ahora que viene a pelo, vamos a trazar en pocas palabras el destino común del empleado. A los treinta años, el empleado que ha podido atrapar un sueldecillo de 1.800 francos, se casa con una heredera que suele traerle 600 u 800 libras de renta. Alquila en un arrabal una casita cuyo alquiler no debe pasar de 400 francos. Diariamente camina dos leguas para ir a llenar registros, copiar cartas, poner legajos en orden, expedir pasaportes, apuntar los que vienen y van, preparar un puente para este pueblo, una escuela primaria para el otro y una guarnición de caballería para el de más allá; hacer circular los pensamientos y las mentiras de París por la Francia, y por el mundo entero; vigilar desde el fondo de su sillón de baqueta jugadores, galeotes y motines, y qué sé yo cuánto más. En una palabra, es su misión velar por los infinitos pueblos del reino, expiar sus necesidades, sus deseos, su opinión, en cuanto tiene relación con la política, con el comercio, con la fortuna pública, con la moral y con la higiene.

»Tales son las funciones que ocupan las facultades intelectuales del empleado seis horas al día y seis días a la semana. Llega luego el apetecido domingo. Este día célebre duerme el empleado voluptuosamente hasta las diez, y se hace la barba mucho más tarde que de costumbre. A las tres de la tarde abandona su solitario barrio y se echa al mundo; dirígese a París con su esposa, pasean dos horas para abrir el apetito, pasadas las cuales entran en la fonda para regalarse con un modesto cubierto de medio duro, buscando siempre en la lista los guisos más revesados para proporcionar a su paladar variadas sensa-



ciones de deleite. En seguida toman la correspondiente tarjeta para los Campos Elíseos en verano y para el concierto Musard en invierno. Pero irremisiblemente a las diez o diez y media se los encuentra en camino para sus penates, a donde nunca llegan antes de media noche porque la cara consorte está abrumada de fatiga. Y aquí da fin el brevísimo día de huelga.

»Pero empieza luego a reproducirse la pareja; el empleado, cuando menos, ha de tener dos hijos y con sobrada frecuencia tres y aun más. Después de haber jurado y perjurado, después de haber echado mil pestes contra el estado que le diera su padre, después de haber repetido un millón de veces que trabaja como un negro y que es insoportable su método de vida, el empleado se da por contento si consigue que su hijo meta el cuello en una oficina, y éste, a su vez, dirá y obrará igual que su padre. Tal es, hasta la época de la jubilación, la serie de acontecimientos de la vida del empleado que se casa.

»Porque no olvidemos que hay también empleados solterones, y que el número de éstos es mayor todavía que el de los primeros.

»¿Qué se gana con casarse?, dice el solterón: si busco un enlace de inclinación, ¡cuánto no tendré que sufrir por no poder proporcionar a mi mujer aquellas distracciones, aquellas indispensables fruslerías, aquellas cintas y gasas, aquellas flores y perlas que constituyen una parte tan integrante de la dicha de las mujeres parisienses! Y si, por el contrario, ha de parecerse mi casa a tantas otras, ¿qué necesidad tengo de engolfarme por mi libre voluntad y sin compensación alguna en esas interminables bolinas de deudas, de modistas, de nodrizas y de médicos? ¿acaso hay otros infinitos medios de vivir? Lo probaremos.

»Y así es, lector benévolo, cómo se consagran al celibato tantos y tantos empleados, no por carencia de afición al bello sexo, sino por el pequeño inconveniente de insuficiencia pecuniaria. Sin embargo, la vida que pasan es harto más triste que la de sus cofrades que aceptan la pesada carga del matrimonio. Es cierto

que el empleado solterón es dichoso, libre y se envanece con su libertad hasta la edad de cuarenta años. Recorre las casas de pupilo, frecuenta los paseos, los conciertos, los espectáculos y demás, y de cuando en cuando arma alguna intriguilla pasajera. Pero poco a poco va cambiando de aspecto la decoración; el empleado encanece, cumple los cuarenta y cinco y se pasa a la edad de las ilusiones para no volver jamás. Entonces los paseos, los espectáculos, los bailes empiezan a fastidiarle; y qué ha de hacer, en qué ha de emplear las largas mañanas de estío y las interminables noches de invierno? ¡Qué soledad!; la vida de huésped le va siendo insoportable, odiosa. Y si compara los insípidos guisotes y los invariables líquidos que le ponen a la mesa todos los días, con los succulentos manjares y sabrosas salsas de familia, qué diferencia! Entonces empieza la revolución de la vida del empleado solterón: renuncia a las diversiones, a las sociedades bulliciosas, para dedicarse a algún estudio gustoso, para entregarse a alguna tranquila manía. Recoge minerales o antigüedades, clasifica mariposas o conchas, disecciona todos los pájaros que se mueren en su vecindad y se suscribe a cinco o seis publicaciones pintorescas. Por último, toma un ama de gobierno, come en su casa y se arregla como Dios le da a entender.

»¡Extraña inconsecuencia!, el Estado es quien debe fomentar el desarrollo de la vida de familia, porque el matrimonio es una garantía de moralidad individual al par que de estabilidad social; y considerando esta institución únicamente por sus relaciones con la política, es evidente que un país en que el número de celibatos sobrepujase al de casados, estaría agitado de continuas convulsiones. Y sin embargo vemos que la mayor parte de los empleados del Estado en Francia permanecen solteros, generalmente contra su voluntad, y tienen que contravenir por fuerza a las leyes de la moral y del evangelio. El Estado mismo los induce a... Superfluo es concluir este raciocinio que tan poquísimo favor nos hace.

»Se ha calculado por término medio que el sueldo de los empleados en Francia es de unos 1.500 francos. ¡1.500 francos para una familia!

»Y sin embargo, qué ansiedad, qué ejército de pretendientes para un miserable empleo! Todo el mundo se halla atacado de la empleomanía, todos desean inscribirse en la bienaventurada falange. Se empujan, se chocan, se derriban, se denuncian y se calumnian.

»Al menos en otros tiempos había existencias de empleados, que nada tenía de particular que fascinase el entendimiento, y despertasen la ambición de una multitud de proletarios que se han educado en colegios. Veíamos una porción de jóvenes con 10 ó 12 mil francos de renta que iban tarde a sus oficinas y se retiraban temprano: que aun cuando faltasen algún día, cosa que sucedía con bastante frecuencia, no padecían mucho los negociados que estaban a su cargo. Ya se ve: su ocupación principal era arrellanarse en una poltrona, charlar un rato con los jefes de sección, contestar a las cartas de los pretendientes mejor recomendados, tirar debajo de la mesa los memoriales confusos... tal era su tarea de un día, de otro y de todo el año. Por la tarde, por supuesto, iban a lucir sus condecoraciones al paseo de las Tullerías, y de allí a la ópera o a los Italianos. ¡Oh, aquéllo era vivir!; pero, por desgracia, se ha extinguido ya esta casta de empleados. La época es ya diversa, y una de las principales ventajas del gobierno representativo ha sido la destrucción de estas sanguijuelas. Sin embargo, las gentes que ignoran todavía esta importante reforma anhelan atrapar algún empleo. Incautos pretendientes, ¡pensáis que vuestros protectores serán eternos? Hoy los veis tranquilos en sus poltronas, y quién sabe si el huracán parlamentario podrá soplar mañana? Escuchad un ejemplo, entre otros mil que pudiera citar, que os haga conocer los amargos desengaños que están reservados a la mayoría de los empleados, y qué tesoro de paciencia necesitan para no dejarse desanimar por las infinitas dilaciones que tiene que soportar su impaciencia.

»Feliciano tiene la dicha de pertenecer a una administración pública. Contaba veinte años cuando fue admitido, y en el día ha cumplido 32. Tiene, pues, doce años de servicio, y sus jefes han hecho siempre los mayores elogios de su trabajo. Sin embargo, Feliciano no cobra más que 5.000 reales de sueldo; y como a nadie le falta su poquito de ambición, el pobre hombre se queja, se impacienta y gasta en memoriales una parte considerable del papel de su oficina. ¡Qué de cartas escribe desde el fondo de su provincia enumerando sus derechos, sus méritos, su edad y los favorables informes de sus jefes! ¡Cuántas esquelas suplicatorias ha dirigido al diputado de su provincia para que vaya a recomendarle en persona al ministro que tiene en sus manos su porvenir! ¡Inútiles diligencias! Sin embargo, levántase un día Feliciano furioso, desesperado, y toma una resolución enérgica: sacrifica un millar de francos y se planta en París. Ya le tenemos en la antecámara del supremo jefe, en el santuario del favor. ¿Y qué se ha de responder a un hombre que a los 32 años tiene ya doce de excelentes servicios, 5.000 reales miserables de renta, y que no solicita más que unos cuantos cientos de aumento? El ministro le promete la primera plaza vacante.

»—Pronto habrá una en Verreres, contesta el resuelto Feliciano.

»—Pues bien; contad con ella.

»Sin embargo, pasan días y más días, y el nombramiento no llega. Todo lo contrario; el desgraciado sabe que la plaza de Verreres es vivamente solicitada por el favorito de un personaje poderoso, y que le ha sido prometida. «Maldición!, exclama Feliciano, ¿habré hecho un viaje inútil?» Nuevas pretensiones, y nuevas visitas a la antecámara ministerial. De grado o por fuerza, se lleva dos o tres diputados a casa del ministro, arranca algunas cartas a unos cuantos pares y generales; y aun suele atrapar una esquelita a algún señor de la corte. Por último, gracias a esta formidable ostentación de fuerzas, echa por tierra a su adversario y se presenta robosando placer en la casa ministerial. Pero allí, en

vez de recibir el despacho se encuentra con esas terribles palabras : «El señor ministro ha tenido el mayor sentimiento por no haber podido concederos la plaza que solicitáis. La justicia que dirige todos sus actos le ha impuesto la obligación de nombrar para ella a un empleado, padre de familia, que cuenta 22 años de servicio. Por lo demás, podéis creer... ¿ Y tengo yo la culpa, contesta Feliciano, saliendo de sus casillas, de que hayáis sido injustos con ese hombre por espacio de doce años? ¿ Con que me veré precisado a esperar a cumplir 22 de servicio y tener media docena de chiquillos para aspirar a un miserable ascenso? Agradable perspectiva ! Al día siguiente de este fatal desengaño estaba Feliciano en camino para el pueblo de su residencia.

» ¡ Cuántos empleados hubieran llegado a crearse una posición considerable en el comercio, en la industria, en las artes liberales o mecánicas, si hubieran consagrado a ellas la cuarta parte de la perseverancia, destreza, tino y aun algunas veces talento real de que han necesitado hacer uso para ascender en los cargos públicos !

» Sigue después el empleado celoso y el que peca por el extremo contrario ; el charlatán, el miedoso, el enfermo de aprensión, el adulator y otros varios ; el que mira la política con profunda indiferencia y el que, atento a los menores movimientos del Egipto, de la Inglaterra y de la Rusia, calcula todas las mañanas y forma planes acerca del futuro destino de los imperios.

» Echaremos una rápida ojeada sobre cada una de estas variedades de la raza empleística.

» Ser empleado y celoso, ¿ puede alguien imaginarse un suplicio más terrible ! Está muy engolfado el pobre empleado en poner un informe o hacer una cuenta, y a lo mejor viene a atreverse en su imaginación una idea terrible : ¿ Y mi mujer, exclama en su interior, y mi mujer? ¿ Estará en casa, quién estará con ella? Este pensamiento le turba la imaginación, la frase suspendida se fija en su cerebro, estruja con rabia la pluma entre los dedos, mancha-selos de tinta, se los limpia en la planchada camisola y comete

funestos errores de suma. Subyugado, impulsado, arrastrado por el dominio de los celos, hace una escapatoria de la oficina, llega a su casa sudando, encuentra a su esposa sentada al piano y la abraza entre avergonzado y gozoso : en seguida se vuelve a su trabajo, más tranquilo. Pero ¡ desgraciado de él si renueva demasiado a menudo estas visitas sin motivo ! El miedo al Minotauro le precipita en sus garras y desde el momento en que se conoce que el marido sospecha está perdido sin recurso, y ¡ pobre cabeza la suya !

» No es mil veces más feliz el empleado que desconoce esas rabietas de celos? Vedlo tranquilo, sereno, impasible. Levántase a horas fijas sin esperar a su mujer, manda en su casa, dispone de lo que se le antoja y se va cuando le parece a su oficina para trabajar o estarse mano sobre mano.

» Acaso examinado su semblante con atención en ciertos momentos podría sorprenderse un viso de cólera, un fruncimiento de cejas ; pero en pocos instantes desaparece esta nube y la frente del empleado vuelve a quedar tersa y transparente. Y en realidad, ¿ qué le falta? Tiene una mujer bonita, asciende rápidamente sin pretenderlo y se encuentra con frecuentes regalos ; su jefe, que profesa un tierno cariño a su niña pequeña, le encarga con frecuencia comisiones de ir a visitar tal cual prisión, tal o cual provincia, y sus colegas se dicen maliciosamente al oído, mientras se están calentando alrededor de la chimenea : « Parece que la mujer de Patricio va a regalarle otra nueva prenda de su amor, porque se le acaba de nombrar oficial mayor. Y vamos viviendo ».

» No nos olvidemos del miedoso. Ese tipo encierra diversas subdivisiones. En primer término está el empleado que tiene miedo de las revoluciones, de las denuncias, de las destituciones. Pero dejemos en claro esta variedad que no nos merece más que compasión. Viene en seguida el empleado nimiente puntual ; éste teme todos los días por espacio de 30 años llegar tarde a su oficina, y el temor de no llegar a tiempo de firmar la lista al día siguiente le persigue en su cotidiano paseo e inquieto sueño. Desconfía de

cuanto le rodea, de los relojes públicos, de los particulares y aun del mismo sol. Y si por desgracia un día se descuida 5 minutos corre azorado por las calles, empuja, codea a la multitud que se le opone al paso y acaso si fuera de noche se verían saltar chispas de las piedras sacudidas por sus plantas. ¿Para qué necesita carruaje? Ninguno es capaz de igualarle en velocidad. Por último, llega a su destino y no es reprendido. Esta escena se repite todos los días y el celoso empleado tiene el placer de ser siempre el primero que estampa su firma en la lista.

»Yo conocí en otro tiempo un mártir de esta exactitud. Tenía 24 años y estaba enamorado hasta las uñas. Un día obtuvo del objeto de su amor una cita para el siguiente, a las diez de la mañana. «Las diez, dijo para sus adentros cuando se vio solo, ¿y el Ministerio?, y mi porvenir!, y la lista! Yo, que hasta ahora no he dejado de firmarla una sola vez!, ¿qué diría mi jefe?» El pobre diablo faltó a la cita: quince días después encontró a su querida acompañada de un camarada suyo que regularmente solía estar enfermo dos veces a la semana.

»Hay otra porción de variedades en la familia administrativa en las que sería ocioso insistir: tal es el que posee el secreto de entretener el tiempo de suerte que, en resumidas cuentas, viene a trabajar una hora diaria; el que escrupuliza desperdiciar un minuto; el enfermo de aprensión que se está curando de antemano por espacio de 30 años una grave enfermedad de que dice estar amenazado, y que por consecuencia se sangra, guarda cama y se medicina dos veces cada quince días; hay luego el adulador, el noticiero, porque sería el cuento de nunca acabar si entrásemos en los pormenores de tantas diferentes castas.

»Pero hay una que no podemos pasar por alto, y que necesita una pincelada aparte. La vida administrativa empieza generalmente a las diez de la mañana, y se extingue a las cuatro. Cuando el empleado es soltero, gasta en dormir o en pasearse las diez horas que el Estado le deja libres. Pero si el empleado contrae obligaciones, y tras de los chiquillos se encaja en su casa la mi-

sería, no es extraño que el pobre diablo procure sacar partido del tiempo. Entonces empieza para él una vida de privaciones y de trabajo incesante. Apenas entra la luz por las rendijas de su ventana, ya le tenemos copiando actas o papeles de comedias, iluminando láminas, dando lecciones de baile o de música, redactando artículos para periódicos pintorescos, traduciendo novelas más o menos bien según la inteligencia que Dios se ha servido darle. Desde las diez a las cuatro pertenece al Estado. A las seis despacha su modesta pitanza, se va a tocar el violón a algún teatro del boulevard, o si la naturaleza no le ha hecho un artista, a llevar los libros del sastre o del tendero de enfrente. Y aquí tenemos en resumen su existencia cotidiana hasta las once de la noche. ¡Pobre mártir del matrimonio! ¡Qué vocación! Verdad es que a costa de diez y siete horas diarias de trabajo consigue reforzar con siete u ochocientos francos más los mil y quinientos que recibe del Estado.

»Tales son los principales tipos del empleado: con respecto a la vida de los de las provincias, difiere algún tanto de los de París. En primer lugar, ninguno llega a los treinta años sin estar casado, y por inferior que sea su categoría siempre goza de cierta consideración. Si es soltero y cuenta un sueldo de un par de mil francos, bien puede aspirar a la hija de algún acomodado comerciante, que seguramente no le escupirá; porque lo que ella desea es perder de vista el mostrador, comer al anochecer y ser admitida en las sociedades de etiqueta. Si es casado, es bien recibido y apreciado en las casas más considerables de la ciudad. Si su mujer es joven y bonita, puede contarse como convidado a cuantas funciones se den en la ciudad, y no le faltarán amigos que le obsequien y agasajen. Aún hay más; mientras que el mercader está todavía midiendo sus telas, el jornalero mirando con impaciencia al cielo ansioso de ver al sol trasponer el horizonte, mientras la laboriosa costurera redobla su ardor porque todavía no ha ganado la soldada, el empleado y su mujer, alegres, descansados y peripuestos van en verano a pasearse como unos señores, o si es

invierno se reúnen con otros amigos a pasar el tiempo jugando al amor de la chimenea, o leyendo las revistas, o hablando de las injusticias que se hacen y de lo poco que se atiende a sus innumerables méritos.

»Sin embargo, estos empleados no son felices; tienen envidia a los de París, y sedientos de ascensos nunca se acaban sus quejas y con nada están contentos. Por regla general, no hay imaginación más descontentadiza ni cavilosa que la del empleado. Figurémonos un hombre que apenas gana lo suficiente para su sustento, obligado a pretender, a humillarse para obtener justicia y convencido por una triste experiencia de que si no pretende, si no se humilla y se contenta con esperar confiado en la imparcialidad de los ministros se podrá postergado en las últimas gradas de la escala administrativa, ¿qué ha de hacer sino resignarse a las exigencias de la época? Intriga a su vez, trabaja y se ingenia para adivinar qué hombres subirán al poder y para adherirse a ellos como la yedra al olmo, y gracias si a fuerza de disgustos y malos ratos consigue encaramarse en algún empleillo de ocho o diez mil francos.

»Entre tanto, pasan días y vienen días y tras de éstos meses, y en seguida años, y el tiempo desaparece como árbol de pólvora. Llegá la época de la jubilación y el empleado cuenta treinta años de servicios. Nuevos pesares, nuevos tormentos: en tanto que el empleado es joven, suspira por el día en que pueda aspirar a su retiro, romper sus cadenas, recobrar la apetecida libertad y vivir como se le antoje... Llegá la época tan deseada y ya su lenguaje es enteramente distinto. Ya se queja de que cuando empezaba a recoger el fruto de sus tareas, a tener qué comer, se suprima de una plumada la mitad de su sueldo. ¡Y en qué momento!, exclama, cuando empezaba yo a cobrar afición a los informes, extractos, cálculos y oficios. Entonces ya no tiene en cuenta el empleado que hubo un tiempo en que él juraba y perjuraba contra los vejestorios que cortaban la carrera a los jóvenes. Pero quieras que no quieras, se encuentra con la jubilación, y si tiene a to-

dos sus hijos acomodados, y no hay algunas circunstancias que le detengan en París, se retira a alguna aldea cercana a vegetar el resto de sus días, y después de pasar los inviernos acurrucado en la chimenea o sentado al sol, y los veranos saliendo a pasear por el jardín apoyado en el brazo de algún nietezuelo que viene a pasar con él las vacaciones, llega a la edad de 80 años, porque los empleados, que de suyo son gente metódica, no suelen vivir menos, al cabo de los cuales entrega pacíficamente su cuerpo a la tierra, y su alma va a incorporarse a las de sus ilustres antepasados, que, empleados como él, nacieron, crecieron, intrigaron y murieron.»

Estaba, pues, justificada la preocupación por el momento de la administración pública, y mucho se fiaba en una nueva Ciencia, la del Derecho Administrativo, para resolverla, y así, cuando aparece el primer tratado de Derecho Administrativo español, debido a ORTIZ DE ZÚÑIGA ese sevillano que tan óptimos frutos dio en Granada<sup>6</sup>, pues no obstante la afirmación de OLIVÁN de que sólo había comenzado su publicación por entregas<sup>7</sup> no creo que quiera decir que se trata sólo de unos cuantos cuadernos, pues por lo menos el primer tomo con doscientas sesenta y cinco páginas fue publicado en 1842, y el segundo y tercero lo fueron en el 83, aunque no deja de ser curioso que, como más adelante veremos, Don JOSÉ DE OROZCO Y CASTRO hace la crítica de la obra en 1842. La cierto es, como digo, que cuando aparece esta obra es muy favorablemente acogida por su gran utilidad y corona un ciclo en la vida de ORTIZ DE ZÚÑIGA precisamente en Granada, donde antes publicase también, en 1841, «El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos», en la misma imprenta en que más tarde imprimiese el tratado, siendo Fiscal cesante<sup>8</sup>, y que no es sino la consecuencia de su anterior publicación «Deberes y atribuciones de los Corregidores y Ayuntamientos», muy interesante, así como otras publicaciones afines a la materia<sup>9</sup> y algunos artículos, de los que muy especialmente llamo la atención y re-

cojo el que en 1840 publicase en Granada<sup>10</sup> con el título «De la ciencia de la administración», y que viene a ser como las primicias de donde toma la introducción de su tratado.

«Los inmensos adelantos —dice— que desde la mitad del último siglo han hecho las naciones civilizadas acerca de las teorías de política y de gobierno, les han conducido casi insensiblemente, y por la tendencia que impulsa a la sociedad a su progreso y perfección, hasta crear un cúmulo de nociones y de principios, desconocidos de los pueblos antiguos y poco atendidos de los modernos, y elevarlos a la altura de una ciencia de las más difíciles, de las más importantes, y de las que más pingües frutos derraman sobre el universo.

»Hablamos de la Administración. No tenemos noticias de que pueblo alguno de la antigüedad se hubiese jamás ocupado de esta parte esencial de las ciencias políticas y legislativas, y las naciones modernas también se han desdeñado de despertar su atención, o no se han apercibido siquiera de la conveniencia de fijarla, sobre las importantes teorías que estrechan las relaciones de la comunidad con los asociados.

»La economía política, esta ciencia que investiga los medios de aumentar la fortuna de las naciones y de multiplicar los gozes de sus individuos, fue la que preparó el camino para el grandioso descubrimiento de otra más importante aún, conocida con el nombre de Administración. Desde el siglo XVI se dedicaron algunos ingenios a pensar sobre los medios de proporcionar la verdadera, la sólida riqueza de los pueblos; y vagando en la incertidumbre y en el ensayo de diversos sistemas, adquirieron nociones más o menos exactas acerca de la manera de crearla y distribuirla; pero hasta el siglo XVIII no puede decirse que los progresos de esas mismas nociones llegasen a la altura de una ciencia. En el último tercio de dicho siglo y en el principio del actual la independencia de los angloamericanos, la revolución

francesa y la emancipación de algunas colonias españolas produjeron tal alteración en el estado de la riqueza pública de las dos partes más cultas del mundo, que excitó poderosamente a los hombres pensadores a investigar con mayor detenimiento y filosofía las causas que más poderosamente influyen en la creación de la riqueza, y los medios de distribuirla en beneficio de los asociados. SMITH, GÁÑILH, el Marqués de Garnier, JUAN BAUTISTA SAY, MALTHUS, y otros más o menos célebres consiguieron adelantos considerables en estas teorías, y crearon una ciencia profunda, cimentada en principios y axiomas tan consistentes, cual permiten serlo todos los que no corresponden a las ciencias naturales o exactas.

»A estos grandes descubrimientos, siguióse con hilación precisa, el de los principios de administración; porque de nada servirían las mejores reglas de economía pública si no se indagasen y estableciesen los medios de orden y gobierno que de consuno contribuyan a proteger y afianzar esa misma economía, en vez de oponerse a sus progresos y de esterilizar sus fértiles resultados.

»La revolución francesa, esa irresistible conmoción a cuyo sacudimiento retemblaron todos los pueblos del globo, y cuyos efectos se experimentan aún en casi todas las naciones, fue la verdadera creadora de la Administración, más en la práctica que en la teoría, más bien realizando las grandes reformas que predicando y escribiendo sobre sus ventajas y divulgando las doctrinas en que se fundan.

»España, preparada ya desde el fin del pasado siglo con el escrito de varones doctos y eminentes que tomaron sobre sus hombros la entonces tan difícil empresa de difundir por el pueblo nociones de economía y de Administración, aceptó en su primer período de gobierno representativo una considerable parte de los principios de esta última ciencia, ensayados ya en Francia, y modificados y perfeccionados por el gran Legislador de aquel pueblo. Pero ni entonces, ni en el segundo período de igual

régimen político se atendió lo bastante a discutir las teorías, a organizar con ellas la colección de principios que forman los tratados didácticos, ni a revelar a la juventud sus luminosas doctrinas. Se atendió sólo a la aplicación práctica de éstas, con más o menos acierto y con el riesgo de canonizar graves errores; pero sin cuidarse los gobernantes de que aquella ciencia transmitida ya a nosotros por los franceses se españolizara, si nos es lícita esta expresión, formándose, de sus principios y axiomas y de sus disposiciones legislativas, la jurisprudencia más importante, más difícil y más desconocida entre nosotros.

»Hay mucha diferencia entre la entendida bajo la acepción que hasta ahora se le ha dado y la jurisprudencia administrativa. La Administración, como ha dicho uno de los franceses que más han contribuido a elevarla, es un poder que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados y a las cosas. Es la que forma en los pueblos la acción propiamente dicha; acción que no debe confundirse con el juicio, que constituye el carácter de la justicia porque la una es esencialmente la aplicación de las leyes de interés general, y la otra la aplicación de las de interés privado en los casos particulares: y como las leyes de interés público son aquellas que arreglan los deberes de cada individuo respecto del todo de la asociación, mientras que las de interés privado son las que tratan de las relaciones de individuo a individuo, es evidente que el objeto especial de la administración es la ejecución de las leyes y reglamentos que consideran a las personas como miembros de la comunidad, con separación de sus relaciones personales con la familia, y las propiedades como parte de la riqueza pública. En una palabra, la Administración abraza todo lo que constituye las relaciones o deberes del ciudadano para con la comunidad en interés del orden social.

»Tanta es la importancia que ejerce la Administración considerada como poder. De su misma importancia puede deducirse cuán interesante será su estudio como ciencia; y cuán necesario

es que los hombres públicos y los jóvenes que un día han de ser ciudadanos, a cuyo cargo se halle una parte de esa misma Administración, no solamente están iniciados en los principios de ella, sino que la profesen en toda su extensión, en sus diversas secciones, en todas las partes que forman su jurisprudencia.

»La mejor constitución del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislación (ha dicho uno de los españoles que más aventajadamente han escrito sobre esta materia), no bastarían para regir bien un Estado, sin el auxilio de una jurisprudencia en la parte administrativa, lo mismo que en la civil. Es el auxiliar y complemento indispensable de la ley: ilustra y dirige a los magistrados en aquellos puntos que las leyes positivas ni pueden, ni acaso deben prevenir.

»Ya antes de ahora había demostrado esta verdad el mismo escritor francés citado, admirándose de que no se pudieran ejercer las artes mecánicas, que carecen de consecuencia moral para los hombres, sin una previa instrucción; mientras que la administración pública es lícito desempeñarla sin los conocimientos que únicamente debieran abrir la puerta a los destinos. La aplicación necesita siempre de las luces de la teoría; ¿y no es la teoría la que prepara los medios de aplicación enseñando cuáles son, y dirigiendo su uso? El arte más difícil, dijo a este mismo propósito MIRABEAU, ¿podrá ser el único que no necesita estudio? Ninguno se hace magistrado sólo ejerciendo la magistratura; porque la práctica de los negocios no puede suplir por el conocimiento de las ciencias que enseñan la aplicación de los principios.

»Doloroso es confesarlo, pero no nos debemos engañar: nada ha habido más descuidado en España que la jurisprudencia administrativa. Más puede decirse: ésta no existe aún; ni un solo libro conocemos en que pueda aprenderse ninguno de sus diversos ramos. Verdad es, que tampoco es posible reducir los principios de administración a una verdadera jurisprudencia, porque careciéndose de códigos y de leyes, que son los orígenes más



puros de la ciencia, juntamente con las doctrinas de ilustrados escritores, no es posible que haya un tratado completo de jurisprudencia administrativa. Pero al menos las teorías generales, ya muy conocidas en otras naciones, sus principios aplicados a la nuestra debieran ser objeto preferente de ilustradas plumas, y asunto de ansiosa curiosidad para la juventud española, que apenas halla dónde poder saciar el noble deseo de penetrar en esta ciencia, en esta ciencia cuya acertada aplicación es la base esencial de todas las reformas políticas, del establecimiento de las buenas instituciones y de la felicidad de los asociados.

»No faltan algunas obras extranjerías de sobresaliente mérito en esta materia, como el curso de Derecho Administrativo de Mr. GANDILLOT, la Filosofía Política o Elementos de la ciencia de gobierno y administración pública, por Mr. BOURBÓN, y los principios de Administración de Mr. BONUIN; pero no pueden leerse con buen éxito sin mucha corrección. En España ha habido también algunos, aunque pocos, que han proclamado luminosos principios administrativos. Un célebre ministro de la reina consignó en un pequeño código las máximas esenciales de esta ciencia. Un laborioso e instruido diputado se ha ocupado así mismo, con provecho general, en publicar estudios de Administración, por desgracia no muy conocidos todavía; pero nos faltan tratados didácticos acomodados a lo que requiere la enseñanza de nuestros Ateneos, Liceos y Universidades; y más aún tratados prácticos, que metodicen y reduzcan a reglas sencillas la manera de hacer aplicación de los principios abstractos, y de formar y poner en ejecución las leyes administrativas.

»Enriquecida España con estos libros, de que tanta necesidad hay, debería en nuestros Liceos establecerse cátedras de esta ciencia, y en las Universidades destinarse a ella dos de los tres años que hoy se dedican al estudio de la práctica forense, y conferirse un grado justificativo de suficiencia, y exigirse este requisito como indispensable, no sólo para la profesión del abogado, sino para el ejercicio de multitud de cargos importantes,

que influyen más que ningún otro en la suerte de los administrados, y se ejerce sin mostrarse ninguna prueba de idoneidad. «Entonces tendríamos, como ha dicho un escritor ya citado<sup>3</sup>, mayor número de administradores hábiles, que reuniesen en sí los conocimientos de publicista, la ciencia del jurisconsulto, y los desengaños de la práctica»...

Pero la preocupación de ORTIZ DE ZÚÑIGA por la Administración y por la mejor capacitación de aquellos que la sirvan tiene realmente su inicio con la publicación, en 1832, cuando contaba 26 años de edad, de su obra «Deberes y atribuciones de los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos de España»<sup>11</sup>, en colaboración con D. CAYETANO DE HERRERA, transcribiendo la introducción en la que se plantea el interesante desarrollo de la misma:

«Desde que nuestra legislación moderna —dice— dio a los corregidores y alcaldes mayores el carácter de jueces ordinarios de los pueblos, se marcaron con toda distinción y exactitud la autoridad y atribuciones de su magistratura, reducidas a ejercer la jurisdicción civil y criminal: a velar por la seguridad, y pacificar las disensiones populares, los disturbios domésticos: a evitar la holgazanería, el vicio y la mendicidad: a mejorar los paseos, los edificios, el aspecto público y los caminos: a celar sobre la salud, sobre los surtimientos de víveres y sobre la seguridad de las poblaciones y de los campos: a cuidar del fomento de los arbolados, de la agricultura, de las fábricas y de la riqueza pública: a coadyuvar y proteger la recaudación de los impuestos rurales y municipales; y, en suma, a procurar la paz, la abundancia y la felicidad de los pueblos, siendo más sus padres que sus magistrados.

»Todos estos arduos encargos, que en general comprende el



mando político, el económico y gubernativo, la cooperación en la cobranza de las rentas del Estado y la administración de justicia, constituye una ciencia extensa y complicada, acaso de la mayor importancia y más dificultades entre toda la Jurisprudencia. Desde que nos dedicamos a su estudio, experimentamos los graves obstáculos que se ofrecían para llegar a formar ideas exactas de cada uno de los ramos sometidos a la autoridad de los magistrados inferiores: observamos que inmensa multitud de leyes diseminadas por los principales códigos de nuestra legislación, y por las colecciones de Decretos, y un cúmulo de disposiciones generales, oscurecidas al público, y asequibles sólo a los individuos de los establecimientos a quienes eran referentes, debían por necesidad ser puntualmente obedecidas y ejecutadas por los mismos jueces, que no por culpa suya solían ignorarlas, sino por carecer de un tratado metódico y general que les recordase la voluntad soberana, y les encaminase por un llano sendero a su cumplimiento. Observamos también que, por desgracia de la magistratura y de las corporaciones municipales, no hay en el día un solo tratado capaz de dirigir las e ilustrarlas en sus graves obligaciones, pues aunque en diversos tiempos se han escrito varios que se acercan a este objeto, el curso de los años, las alteraciones de la legislación y otras diversas circunstancias, los han hecho del todo inútiles.

»Efectivamente, el primero que dedicó su pluma a escribir de las obligaciones de los Corregidores fue el señor licenciado CASTILLO DE BOBADILLA: al principio del siglo XVII se dio al público su «Política», obra difusa y llena de vasta erudición sobre puntos canónicos, jurídicos y morales, y sobre el gobierno de los pueblos; utilísima tal vez para la época en que se escribió, y análoga al gusto dominante y a los conocimientos legales de aquel siglo; pero en el día totalmente inútil para los corregidores, y no sin razón olvidada. En tiempo más moderno se publicó «El Corregidor Perfecto», del Sr. GUARDIOLA; tratado que además de ser muy diminuto e incompleto, por abrazar sólo una

pequeñísima parte de las obligaciones de los corregidores, se refiere a disposiciones legales antiguas, las más de ellas derogadas o alteradas por las innovaciones de nuestro tiempo. Recientemente se ha dado también a la prensa la Instrucción o Pronuario de las facultades y obligaciones de los Alcaldes ordinarios y pedáneos; obra antigua, escrita por el Sr. Don VICENTE VIZCAÍNO PÉREZ, y dirigida sólo a la enseñanza de estos jueces legos, y cuya redacción y citas demuestran que no es propia de la legislación y las luces de nuestros días, a pesar de las ligeras adiciones hechas en la última edición. Finalmente, en el año de 1826 se ha dado a la luz, por el licenciado Don SANTIAGO CONDE BRAVO, una obra escrita más bien para los escribanos de cabildos que para estas corporaciones municipales, titulada «Guía anual teórico-práctica de Ayuntamientos»; de cuya calificación nos abstenemos, porque podría atribuirse a una emulación in noble, de que nos hallamos muy distantes, el juicio que formásemos sobre su mérito y ventajas.

»El examen de estas obras y la falta de otra, ni aun medianamente completa, que reuniese las obligaciones y facultades de los corregidores, ayuntamientos y justicias ordinarias, nos convenció más de la necesidad de llenar ese anchuroso vacío que se advierte en la ciencia de nuestras leyes: vacío que no puede suplirse por la célebre última instrucción de corregidores, publicada en 15 de Mayo de 1788, pues aunque en esta sabia ley, llena de principios luminosos de moral, de política, de economía y de justicia, se contienen cuantas disposiciones deben los magistrados observar para conseguir la felicidad de los pueblos; sin embargo, cada uno de sus capítulos contiene sólo breves indicaciones de lo mucho que nuestras antiguas leyes y ordenanzas han fiado a la autoridad y celo de aquellos magistrados.

»¡ Dichosos éstos, y aun los mismos pueblos, si algún juez amaestrado en el ejercicio difícil y sublime de mandar, hubiera consagrado sus tareas a comunicar al público sus conocimientos, tanto más útiles y exactos, cuanto fuesen auxiliados por la ex-

perencia! Pero distraídos por el tumulto de ocupaciones con que por lo común se ven fatigados, no ha habido en nuestra edad juez alguno que difunda sus lecciones en beneficio común. La idea de los que por primera vez ocupan aquellos distinguidos ministerios, los ayuntamientos y los jueces legos, han de encontrarse a cada paso en medio de dudas y tinieblas, y expuestos a dañosos errores, y tal vez a involuntarias y funestas injusticias, nos decidió a reunir metódicamente todo lo que encontrásemos digno de la atención de aquéllos, para que hallasen fácilmente una norma por donde arreglar sus operaciones. A medida que nos engolfábamos en esta empresa íbamos probando los inconvenientes que nos impedían su ejecución, superior sin duda a nuestros reducidos alcances; pero convenciéndonos al mismo tiempo, y cada vez más, de la conveniencia de sus resultados, aunque débiles y bisonios en la extensa profesión de la jurisprudencia, nos vimos conmovidos de un ardiente deseo de perfeccionar la obra en lo posible, y de ofrecer nuestros trabajos a la atención y a la grave censura pública. Escasas han sido las fuerzas; pero la idea lisonjera del bien común, que acaso podríamos proporcionar, nos han allanado no pocos inconvenientes, hasta alcanzar la conclusión de nuestro proyecto. No va dirigido a la enseñanza de los instruidos jueces inferiores que ya ocupan en sus tribunales el alto puesto de la justicia: el rubor no nos permite elevar nuestras elecciones a los que, llenos de un sólido saber, pudieran enseñarnos; sino las escribimos principalmente para las corporaciones municipales, para los alcaldes ordinarios, y para los jóvenes que, acercándose ya al término de la jurisprudencia y a recibir el título de su profesión, o entrando por primera vez a ejercer las arduas atenciones de la Judicatura, desean que les instruyan en las obligaciones inmensas confiadas por el Soberano a los magistrados de los pueblos.

»Si para simplificar el estudio y los conocimientos de la legislación criminal y civil, y del orden de sustanciación, aplicables a las diversas clases de juicio, son tan comunes y necesarios

tratados elementales, sin los que se confundirían las acciones y la justicia, ¿por qué razón no ha de reducirse a un método sencillo la ciencia de los deberes legales de nuestros jueces y ayuntamientos, cuando aun en las aulas convendría se comunicase su enseñanza, como la del derecho romano, la práctica forense y las demás partes que forman los conocimientos indispensables a un jurisconsulto? El Monarca conoció la utilidad de esta clase de obra, cuando prescribió que los aspirantes a las judicaturas presentasen alguna disertación sobre las leyes y capítulos de los corregidores, y que en los exámenes de abogados se les preguntase particularmente sobre las leyes y obligaciones de estos jueces, y sobre lo que establecen para el gobierno y policía de los pueblos, con el fin de que, llenos de ideas políticas, cuidaran exactamente de los deberes de su ministerio. La utilidad, pues, de este tratado no habrá persona inteligente que la desconozca.

»Apenas se encontrarán en él los lectores instruidos en el derecho nuevos conocimientos o doctrinas, porque en esta clase de escrito sólo es dado sentar las disposiciones legislativas análogas al asunto u objeto, y exponer algunos abusos, introducidos por la ignorancia o por la malignidad, dignos de odio y de persecución; pero, sin embargo, alguna vez se hallarán resoluciones superiores separadas de las colecciones de decretos y reconocidas, no sin grande obstáculo y trabajo, en archivos públicos difíciles de examinar, y tal cual noticia que puede ser interesante, y no la debamos al texto de la ley, sino a nuestra corta experiencia y a algunos instruidos magistrados que, celosos por la ilustración pública, han aumentado y enriquecido el escaso mérito de nuestra obra con las luces que se han dignado comunicarnos, para hacerla más general y completa.

»Ellá, a nuestro ver, abraza cuanto es capaz de llamar la atención de un juez y de una corporación municipal hacia los deberes que sus ministerios les imponen; y se dividen en cuatro partes. En la primera trataremos del gobierno político de los pueblos, subdividiéndolos en deberes relativos a la Religión,

al estado eclesiástico, al arreglo de las costumbres públicas, y a cuanto tiene conexión con la sana moral : a los expósitos, hospicios y recogimientos de pobres : a la salud pública y a cuantas precauciones deben adoptarse para evitar los contagios y conseguirla : a la seguridad de las poblaciones y de los caminos, persecución de los delincuentes, pacificación de los bullidos, motines y asonadas, y medios de conservar la tranquilidad pública con el establecimiento de serenos, de voluntarios realistas y de la Policía : a la instrucción y enseñanza de la juventud, ya en cuanto de las escuelas de primeras letras de ambos sexos, ya a las de latinidad : a la comodidad de los caminos, puentes y posadas : a la correspondencia pública, correos y postas : al ornato y comodidad de las poblaciones y conservación de sus antiguos monumentos : a las corporaciones municipales, sus peculiares deberes y las disposiciones referentes a las mismas ; y, finalmente, al buen orden y gobierno, reglas de policía y diversiones públicas.

»Será materia de la segunda parte el gobierno económico, que aunque lo consideramos de grande entidad, siempre debe posponerse a los sagrados objetos que ocupan el lugar preferente ; y la subdividiremos en la abundancia de víveres, abasto de los comestibles, legalidad en los pesos y medidas, caza y pesca : en los deberes a la autoridad relativos al fomento de la agricultura, incluyendo en este título los nuevos riegos y cultivos, las dehesas y pastos, el repartimiento de tierra y los pósitos, cuyo objeto primario es socorrer con granos al labrador, para sembrar sus heredades. La cría de mulas y caballos, los privilegios en favor de la ganadería trashumante y de la real cabaña de carretería, el fomento de los montes y plantíos del distrito de la corte, del interior y de marina, serán también objeto del título de agricultura, pues aun cuando las diversas disposiciones relativas a estas materias tienden a la protección de ella para los diferentes fines a que pueden aplicarse, sin embargo, no son más que unos productos primarios de la naturaleza, de-

bido sólo a la industria agrícola sin cooperación alguna de fabril o mercantil, y por tanto pertenecen a la primera. Además, la ganadería trashumante, la cría de mulas y caballos, la real cabaña de carretería y el arbolado prestan sin duda ventajas tan considerables al labrador, que aun cuando el ganado caballar, mular y lanar, y los árboles, no fuesen primeras materias y su cuidado y fomento peculiar de los labradores, sin intervención alguna de los operarios de las demás industrias, el ser uno de los objetos de aquéllos proporcionar ventajas a la agricultura, debería bastar para considerarlos pertenecientes a ésta : así sucede, por ejemplo, en la cabaña de carretería, la cual es protegida por el gobierno, asegurándoles pastos a sus ganados y maderas a los carruajes, para que proporcione al labrador con sus transportes al mismo tiempo la salida de sus granos y la provisión de ella cuando los necesita. Ultimamente, hablaremos de la industria pública y del patrimonio de los pueblos o de los propios o arbitrios.

»En la tercera parte ocupará nuestra atención cuanto es de cargo de dichas autoridades y corporaciones con relación a las contribuciones e impuestos reales ; incluyendo entre las primeras las rentas provinciales, ya encabezadas, ya administradas, el subsidio de comercio, frutos civiles, paja y utensillos, repartimiento de sal, etc. ; redactando todo el orden y operaciones de la cobranza de los impuestos de cuota fija, y manifestando las obligaciones de los subdelegados de rentas, tanto en la parte civil y administrativa, como en la de procedimiento por los delitos de contrabando o defraudación contra la Real hacienda : y colocaremos entre las contribuciones personales el sorteo de milicias, reemplazo del ejército, el sistema actual de verificarse éstos y el servicio de alojamientos, bagajes y suministros.

»Finalmente, en la parte cuarta y última insertaremos todas aquellas disposiciones que, siendo dirigidas a la buena administración de justicia, tienen más conexión con el plan y objeto de esta obra que con unos elementos de jurisprudencia o de prácti-

ca forense ; como, por ejemplo, la recaudación de los fondos de penas de cámaras y gastos de justicia, la construcción y arreglo de las cárceles, la vigilancia sobre los escribanos y demás subalternos de justicia, y otros cargos relativos a la pronta y recta sustanciación de los procedimientos civiles y criminales.

»Tal es el orden y la extensión que nos proponemos adoptar para reunir metódicamente las obligaciones, facultades y autoridad de los corregidores, justicia y ayuntamientos. Muy distantes nos consideramos de haber llegado ni aun de la medianía de una obra que debiera, por la importancia de estos objetos, estar reservada a una sabia pluma ; pero ya que por desgracia nos vemos privados de un tratado completo sobre esta parte de la ciencia legal, al menos quedaremos satisfechos y gozosos con la idea de habernos atrevido a dar a los literatos este ejemplo, que si bien es arrojado en nuestras escasas luces, puede disculparse con el vehemente deseo que nos anima de ser desde nuestra primera edad en alguna manera útiles a las corporaciones municipales y jueces legos, a los magistrados jóvenes de los pueblos y a los que intentan profesar la jurisprudencia.»

Con varios artículos como el referente a Expósitos<sup>12</sup>, que ya había tratado en su obra anterior, continúa preocupándose por los problemas de la Administración pública hasta que publica, como antes he dicho, «El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos», siempre con la preocupación de facilitar la aplicación de los preceptos legales, que merece una buena acogida de la crítica, como, por ejemplo, la que le hace Don JOSÉ DE CASTRO Y OROZCO, que fue Rector de la Universidad de Granada, que dice refiriéndose a la mencionada obra<sup>13</sup> :

«Hace pocos años que la peculiar organización de nuestros ayuntamientos permitía a sus individuos el desempeño más o

menos expedito de sus funciones, por más que careciésemos de códigos administrativos, y aun de leyes y reglamentos especiales para muchos ramos de la administración y del gobierno. Cada municipalidad tenía por lo común un letrado a su frente, encargado de la dirección y del cumplimiento de sus disposiciones : vigilaban, además, de cerca todos sus actos los intendentes, personas que en el mero hecho de desempeñar un destino de tal importancia, tenían a su favor la presunción de ser entendidos en las materias sujetas a su inspección ; y en las grandes ciudades y aun en villas de corta consideración, por último, existían generalmente oficios enajenados, cuyos poseedores hallaban en la perpetuidad de sus cargos un medio fácil y seguro de ir adquiriendo poco a poco la experiencia necesaria para el buen manejo de los intereses de la república. A favor de estas particulares circunstancias podía marchar, aunque siempre embarazosamente, nuestra Administración en los tiempos de la antigua monarquía, y que rara vez se curó de regularizarlas, contentándose simplemente con que las municipalidades reconociesen un centro de unidad y de dependencia, ora en los acuerdos de las chancillerías, ora en las oficinas de rentas, ora en los autos y provisiones del extinguido concejo de Castilla. El predominio de los letrados por una parte y la poca extensión de atribuciones por otra, eran en una palabra los atributos sobresalientes de nuestro régimen municipal en el siglo XVIII, concibiéndose así que nuestros concejales pudiesen desempeñar sus delicadas funciones sin leyes orgánicas y con reglamentos poquísimas veces perfectos y con gran frecuencia diminutos y aun contradictorios.

»Hoy las circunstancias han variado de una manera notable : casi no existe lazo de unión entre las municipalidades y el gobierno : aquéllas ejercen además multitud de funciones nuevas e importantísimas, y los letrados están, como tales, privados de toda intervención en sus actos. La importuna celeridad con que son removidos sus individuos, sin dar apenas lugar a la

conservación de tradiciones saludables ; las exigencias del espíritu democrático, que a veces se complace en sentar con preferencia en sus escaños a hombres salidos de clases muy honradas y respetables, sin duda, pero en las cuales no ha penetrado todavía la ilustración necesaria para servir de guía a las restantes y ejercer una magistratura de tamaña trascendencia ; otras mil causas, en fin, harto conocidas, han complicado la situación, aumentando sus embarazos y repeliendo indiscretamente los únicos medios que pudieran hacerla llevadera. El ciudadano que hoy se sienta en su taller o labra por sí mismo su pegujar, mañana puede ser alcalde ; y encargado de gobernar y administrar los intereses de un pueblo entero, hállase solo por norte la raquítica ley de las cortes de 1823, en parte vigente, en parte reformada por otros decretos posteriores, y siempre con importunas referencias en sus artículos al antiguo caos de cédulas, autos, instrucciones y reglamentos.

»No es del caso examinar aquí los peligros de un régimen municipal en cuya imperfección están conformes, así los hombres conservadores como los apóstoles más ardientes de las doctrinas democráticas, bien que difieran notablemente en cuanto a los medios que deberían emplearse para reformarle. Indícanse sólo de paso algunos de sus inconvenientes, para presentar así a un golpe de vista la involucreción, el desorden y contradicciones en que desgraciadamente se encuentra hoy la Administración española.

»Al Gobierno tocaba directamente darla método y unidad, elaborando una buena ley orgánica, códigos e instrucciones municipales ; pero el Gobierno no lo hace ; el Gobierno calla y acepta lo existente, acaso porque la cuestión de ayuntamientos se ha hecho muy trascendental en nuestra época. Probable por ello que sigamos todavía así largo tiempo, aumentándose cada día las complicaciones con el interminable fárrago de decretos, reglamentos y circulares. En tales circunstancias, un magistrado celoso ha dedicado sus ocios a coordinar en cuanto es hoy posible el

asombroso cúmulo de disposiciones antiguas y modernas, que dicen relación con los alcaldes y ayuntamientos, formando una especie de instituciones, de lo que puede llamarse nuestro derecho administrativo, y presentando a aquellos funcionarios, uno tras otro, el cuadro de sus deberes, potestad y atribuciones, ora gobiernen, ora administren, ora ejerzan natural o accidentalmente la jurisdicción pedánea u ordinaria. El libro de los alcaldes y ayuntamientos que acaba de imprimir en esta ciudad el Sr. ZÚÑIGA, es a nuestro juicio digno de un título tan locónico como expresivo : recomendámosle, pues, a nuestros lectores como una adquisición para todos útil, para muchos necesaria. Es más : creemos sinceramente que aquella obra debe ser consultada muy a menudo y estar siempre sobre la mesa del último ayuntamiento de la península, si los individuos que lo componen quieren conocer a fondo su carácter peculiar, los deberes especiales que sobre ellos pesan y las complicadas atribuciones de su tutelar y saludable ministerio.»

Y dejo que sea el propio ORTIZ DE ZÚÑIGA el que nos diga cuál fue su propósito al publicar «El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos» en la introducción que hace a su obra :

«La ciencia de la administración —dice—, desconocida de los antiguos, es una necesidad de las naciones modernas. Puede fijarse la época en que comenzaron a brillar en España sus primeros destellos, desde que subió al trono del ilustrado reformador CARLOS III. El reinado venturoso de su predecesor preparó el camino a los grandes adelantos que después se realizaron ; pero puede asegurarse, que hasta los primeros actos de soberanía de aquel monarca, no comenzaron a propagarse los buenos principios de administración ; y merced a los sabios consejos de los célebres ESQUILACHE, ENSENADA, ARANDA, CAMPOMANES, FLO-

RIDA-BLANCA, y otros doctos varones de aquella época restauradora, pudo el hábil y enérgico CARLOS consumir las grandes reformas que en otro país hubieran costado una sangrienta revolución de éxito muy dudoso.

»Pero la ilustración no era común a todas las clases: el saber estaba aún vinculado en pocas personas; no alcanzaba a la medianía que hoy es la parte más escogida e influyente de las naciones cultas, y hondamente arraigados los abusos con la fuerza poderosa de los hábitos y de la venerable sanción de los siglos, no era dado ni al genio más emprendedor, ni a la razón más despreocupada realizar en pocos años un sistema bien combinado de acertada administración pública. Así, no es de extrañar que el mismo labio a cuya poderosa voz se publicaba la sabia instrucción de corregidores, se reformaban los teatros, se declaraba el libre comercio de granos y frutos, se establecían bibliotecas, se difundía la instrucción pública, se oponía un fuerte dique a la amortización, se allanaban montañas intránsitables, se alzaban magníficos puentes, se edificaban numerosas poblaciones y, en una palabra, se daba vida y prosperidad al reino, pronunciase la prohibición de extraer nuestros productos naturales y fabriles, sostuviese la tasa de los bastimentos, y sancionase otros errores, que serían indisculpables en cualquier Gobierno

»No fue tan feliz para España el siguiente reinado, bajo ningún concepto, y con especialidad bajo el de la administración interior del Estado. Las grandes concepciones del augusto padre de CARLOS IV no tuvieron bajo el cetro de éste el progreso que era de desear; pero, sin embargo, no retrocedió el Gobierno en la carrera de las útiles reformas, ni tampoco permaneció estacionario acerca de las mejoras materiales que tanto habían menester los pueblos.

»Mostrábase, sí, las pocas disposiciones administrativas de este reinado, no aquel vasto plan, uniforme, concertado y perseverante que rigió en los veinte años anteriores, sino la imperfec-

ción de medidas parciales y aisladas, contrarias al espíritu que ya comenzaba a desarrollarse, e hijas más bien de exigencias privadas que de un sistema general y combinado. Así es, que mientras se declaraba el libre precio de los tejidos y manufacturas, mientras se daba a la escena dramática un decoro jamás en España conocido, mientras se generalizaba la erección de cementerios rurales y se protegían las ciencias y las artes, y se fijaban reglas para la conservación de gloriosos monumentos, para mejorar el ornato de los pueblos, y para conseguir otras reformas importantes, se prohibía la extracción del esparto, se mantenían cada vez con más dureza los reglamentos restrictivos, se sometía a los dueños de arbolados a las opresoras trabas de la ordenanza de 1748, y se impedía absolutamente la extracción del aceite, vino, granos, y hasta del pan cocido. Verdad es que se dio un paso atrevido en favor de la desamortización civil y eclesiástica; pero más bien que una medida económica y administrativa en fomento de la riqueza pública, era una operación rentística, ruinosa para el estado y mortal para los establecimientos de beneficencia erigidos por la piedad de nuestros bondadosos progenitores.

»No es mi objeto ocuparme, al hacer estas ligeras reflexiones, en examinar las causas que influyesen para cortar el vuelo al espíritu emprendedor del anterior reinado, y atajar el progreso de la sublime obra proyectada. Numerosos escritos de eminentes varones de aquella época nos revelan que ya entonces eran conocidas, si bien no de la generalidad del pueblo, muchas y acertadas doctrinas de administración. Pero Francia ardía por aquel tiempo en un volcán espantoso, cuya lava abrasadora alcanzaba en su explosión hasta las más escondidas aldeas de los países vecinos; y a no ser por la política sagaz y prudente, que en otra época se hubiera tenido por un extremo rígida, aquella devoradora llama habría prendido en nuestros incautos pueblos, encendiendo en ellos una guerra civil tan desastrosa como la que despedazaba a los habitantes del lado allá del Pirineo. ¿Y por

qué no se ha de atribuir a esta causa el espíritu ambiguo y meticoloso que se descubre en las leyes administrativas del reinado de CARLOS IV, y la marcha incierta y recelosa del Gobierno, que apenas osaba adelantar un paso en el camino, no sólo trazado, sino abierto y desembarazado de todo obstáculo por el gran monarca del siglo XVIII?

»Mas cualquiera que fuese la causa, es indudable que bajo el cetro de CARLOS IV no siguió la reforma su progreso natural; hasta que al fin ese ímpetu extranjero, a duras penas comprimido en España, empezó a dar nuevo impulso a las innovaciones en los primeros años del presente siglo.

»En efecto, constituídas las Cortes que tomaron sobre sí la grandiosa empresa de representar a la nación huérfana y desamparada de sus reyes, a la vez que dirigían y alentaban la sangrienta lucha contra el dominador de Europa y usurpador del trono de Castilla, dirigieron su vista hacia la reforma de los ramos de la Administración del reino. Amamantados aquellos representantes con las máximas que se habían difundido en la última mitad de la anterior centuria, ansiaban aplicar a España las nuevas teorías; y llenos de sinceridad, pero no amaestrados por la experiencia, las pusieron en ejecución, introduciendo profundas alteraciones, lo mismo en el orden político que en el económico y administrativo.

»Hundido el Estado en la desastrosa reacción de 1814, se retrocedió en aquellos tenebrosos días hasta canonizar los groseros errores que la ilustración de CARLOS III había disipado; y aunque en 1820 renació la época de 1812 con todas sus consecuencias, en 1823 volvió a sucumbir la nación en el mismo abatimiento y absoluto olvido de los buenos principios de gobernación.

»Necesario es confesar, sin embargo, que los diez años que duró este desacertado régimen, no fue tan reaccionario el retroceso en la parte administrativa, porque un ilustrado consejero de la corona, menos sometido que los demás al funesto influjo de la

opinión dominante en el gobierno, templó más de una vez sus efectos, y realizó en algunas ocasiones reformas dignas de épocas más venturosas.

»Brilló por fin para España el astro a quien la Providencia había concedido el inestimable don de restaurar la libertad, de difundir las luces y de abrir nuevo camino a las reformas que exigían los adelantos del siglo; y desde este momento feliz comenzó una era de nuevo aliento y vida y de fundada esperanza para la nación, que ciertamente anhelaba ver extirpados multitud de inveterados abusos.

»La creación del ministerio de lo Interior fue el cimiento de todo el edificio que nuevamente se iba a construir: sobre esta base, necesaria en las naciones modernas bien regidas, se erigieron los gobiernos políticos, se formó la división territorial, se dictaron leyes protectoras de todas las industrias, se reintegró al dominio sus derechos usurpados, se rompieron las trabas que encadenaban el genio, comprimían sus creaciones, reglamentaban el tráfico, sometían a restricciones embarazosas y opresoras los objetos agrícolas, fabriles y comerciales; y en una palabra, fue regenerada la Administración pública, en la mayor parte de los ramos que la componen.

»Faltaba, empero, concluir sobre tan sólidos cimientos el edificio comenzado: formar las leyes orgánicas emanadas del nuevo régimen y poner en armonía todos los elementos que hubiesen de contribuir a afianzar un buen gobierno posible. Continuas desventuras han llovido desde entonces sobre la desdichada España, y a pesar de haberse terminado felizmente la guerra devastadora que estorbaba la realización de tan justos deseos, no ha sido dable establecer ni una siquiera de las muchas leyes proyectadas, sin las cuales difícilmente podrá tener aplicación práctica la constitución del Estado, ni cimentarse un gobierno capaz de hacer la felicidad de los pueblos.

»La Administración propiamente dicha está, pues, sin organizar: a la manera que un majestuoso edificio diseñado, para el



cual sólo se han echado los cimientos, preparando preciosos materiales.

»No será extraño, si se observa esta triste verdad, que en una época en que abundan esclarecidos escritores apenas se dedique alguno a publicar obras literarias sobre materias administrativas, ni mucho menos trabajos prácticos sobre los diversos ramos que de ellas emanan. Ni casi parece posible ocuparse en tan temerario empeño, cuando difícilmente, y sólo a fuerza de penoso estudio, se consigue saber qué leyes rigen sobre la gobernación pública, en medio del confuso laberinto que forma una legislación producto del régimen antiguo y de las recientes reformas.

»Pero los años corren veloces, la generación nacida en medio del torbellino de la revolución que aún conmueve la sociedad, pronto va a desaparecer de la escena política, para dejar a otra nueva regir los destinos de la patria, la organización por tanto tiempo anhelada en vano jamás llega a colmar nuestros deseos, las esperanzas se frustran, el desconcierto se eterniza, y los partidos se suceden y se despedazan por formar esas mismas leyes, en que cada uno cifra la perpetuidad de su triunfo y la pública felicidad.

»Si hubiéramos, pues, todos los españoles de esperar el término de las disensiones políticas y a la completa reforma orgánica, para ocuparse en los trabajos literarios que tanto han menester las diversas clases del Estado, nuestras cabezas encanecerían, se agotarían nuestras fuerzas, y aun la presente generación dejaría de existir, sin haber publicado una producción siquiera sobre la administración práctica de España.

»Verdad es que para las lecciones que no descansan sobre principios abstractos, o sobre teorías más o menos posibles, sino sobre leyes positivas, se requiere esencialmente un régimen establecido, no expuesto a momentáneas mudanzas, y en el cual estriben los trabajos del escritor. Así sucede efectivamente respecto de todos los tratados de legislación y jurisprudencia administrativa, tan necesarios entre nosotros para vulgarizar esta

ciencia. Pero preferible es tenerlos, aunque tan imperfectos como en un estrecho camino de inevitable tránsito cercado de tinieblas, a dejar sumidos en la obscuridad y la confusión a multitud de hombres públicos, y a privados ciudadanos, que a cada paso han menester una guía que les conduzca al conocimiento de sus deberes, sus derechos y sus obligaciones, y que sin ella se ven como en un estrecho camino de inevitable tránsito cercado de tinieblas y de escollos.

»De todos aquellos tratados ninguno puede ser ni más útil ni más urgente que el que tenga por objeto exponer de una manera clara, lacónica y comprensiva a toda clase de lectores la administración municipal de España, explicada por el texto de las leyes, ordenanzas, reglamentos y disposiciones que forman el cuerpo complicado, indigesto, en extremo difuso, y muchas veces contradictorio de nuestra legislación.

»Ninguno de los diversos ramos de la administración pública puede ser de más general curiosidad, ni de un interés tan inmediato, como el que tiene por objeto el gobierno interior de los pueblos, la dirección de los negocios que corresponde al procomunal, el manejo de sus fondos públicos, y la protección de todos los intereses materiales de la comunidad, bajo las numerosas subdivisiones en que son considerados.

»Pudieron ser en otro tiempo las nociones relativas a la administración de los concejos un asunto de mera curiosidad, o de necesidad sólo para determinar número de personas, en quienes se hallaban monopolizados los cargos concejiles; o cuando el conocimiento de las atribuciones de los cabildos no se reputaba de necesidad absoluta, porque los corregidores presidentes o eran letrados, o tenían asesores con quienes consultar todos los puntos de derecho administrativo.

»Mas en el día, presididos los ayuntamientos por particulares comúnmente no iniciados en la jurisprudencia, y aptos para entrar en el seno de estas corporaciones todos los ciudadanos a



quienes la ley declara hábiles para estos cargos honoríficos, no sólo la juventud que se prepara a ejercerlos algún día, no sólo los que hoy tienen confiada la administración superior y la municipal, no sólo los letrados, cuya extensa profesión tanto la ejercen en la parte administrativa o económica como en la contenciosa, sino todos los ciudadanos llamados a componer los cuerpos concejales tienen interés y aun indispensable obligación de adquirir conocimientos exactos del derecho municipal y de su material aplicación a los negocios públicos y del común.

»Por más honradez, por más ilustración, por más vehemente anhelo que se supongan en los hombres constituidos en el deber de ejercer los difíciles cargos concejales, ¿cómo podrán desempeñarlos con acierto, ni conseguir el bien de sus administrados, ni conciliar éste con los intereses generales de la nación o de la comunidad sin estar suficientemente instruidos de sus deberes y de los derechos y obligaciones cuya dirección les está confiada? Confesemos ingenuamente, que aun después de un asiduo y ordenado estudio de nuestra legislación, debiera arredrarnos el penoso ejercicio de estos cargos públicos, en que está depositado todo el bienestar de los pueblos.

»Los ayuntamientos —dice una real instrucción— son el conducto por donde la acción protectora del gobierno se extiende desde el palacio del grande hasta la choza del labrador. Por el hecho de ver en pequeño todas las necesidades, pueden ellos estudiarlas mejor, desentrañar sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué modo y hasta qué punto influye una medida administrativa en el bien o el mal de los pueblos. Para este examen, y para aplicar el remedio a los males públicos que se experimenten, y proporcionar cuanto sea beneficioso a los administrados, es necesario que los individuos de dichas corporaciones conozcan las leyes y reglamentos que fijan los derechos y las obligaciones de la asociación y de los particulares; es necesario que tengan una guía que les explique el contenido de aquellas leyes

y reglamentos, y el modo práctico de ponerlos en ejecución, es necesario, en una palabra, que conozcan siquiera la administración, ya que por ahora no es posible, porque aún no existe, la jurisprudencia municipal.

»Tal es el objeto que se ha ofrecido a mi consideración, al concebir el proyecto de escribir la presente obra. Mas antes de pasar a desenvolver mi plan, oportuno será hacer alguna digresión, ya que voy a ocuparme en exponer la organización y atribuciones de los ayuntamientos para dar una idea, aunque sucinta, de lo que han sido en otro tiempo, y de lo que según los principios incontestables deberían ser estas corporaciones municipales. Lo que son en el día se explicará en el curso de esta obra.

»Mucho se ha investigado y discurrido sobre esta materia, por hombres doctos y versados en nuestra antigua legislación y en la ciencia administrativa y bastante puede ilustrarnos acerca de este punto la luz de la experiencia y de la historia. Con ella, y con la fuerza del raciocinio, se descubren verdades evidentes sobre lo que han sido las municipalidades en la antigüedad.

»Tuvieron éstas su origen en la Edad Media. Reducido el reino a los estrechos confines donde se habían refugiado los restos de la monarquía, dividido en parcialidades y bandos, acrecentado el poder de los señores feudales, como en consecuencia precisa de las inmensas riquezas y de la jurisdicción adquirida en premio de sus costosas conquistas contra las armas mahometanas, menguada la soberanía de los reyes, y supeditados éstos por la preponderancia de los próceres, los pueblos se veían abandonados a sus propias y escasas fuerzas, sufriendo a un tiempo el rigor de los enemigos, la opresión de los señores y los efectos de la impotencia del monarca.

»Parece, pues, como indudable, que estas causas obligasen a los mismos pueblos a buscar, por el natural instinto de la defensa y de la propia conservación, un medio que les pusiese al abrigo de las invasiones exteriores y de la tiranía interior. Así sucede siempre que aquellos que se hallan como huérfanos y des-

amparados de una autoridad central, se rompen en cierto modo los vínculos sociales, se encuentran como emancipados del poder tutelar que toda sociedad crea para la conservación común; y buscan, sin más auxilio que el de sus propias fuerzas, un medio de salvación.

»Así aconteció en España. Aun sin la iniciativa de los reyes, se creó por la sola voluntad de los pueblos realengos, no sujetos bajo la jurisdicción de los señores, esa reunión de vecinos, o concejos, que tomaron a su cargo la guarda de los intereses del común, para no verse, por la impotencia del trono, abandonados a merced de los enemigos extraños y del insoportable poderío de los grandes.

»Averiguado está el primer documento legislativo de nuestra historia en que se hace mención de los concejos municipales: es el Fuero de León, dado por Alfonso V en las cortes celebradas en aquella ciudad en 1120. Háblase en él de los concejos, como de una institución existente ya de muy antiguo: no se indica siquiera su creación, sino se supone hecha; y puede decirse, por tanto, haber sido su origen muy anterior al siglo XII, y que si no fue tan antiguo como la monarquía, nacieron los concejos en los siglos en que los males de ésta los hicieron necesarios, es decir, al comenzar nuestras guerras contra los sarracenos, y al engrandecimiento de los caudillos cristianos, y con él el feudalismo, su poder exorbitante y su tiranía.

»Creados, pues, estos cuerpos por el instinto de los pueblos, por su misma necesidad, fueron no sólo tolerados sino permitidos y autorizados por los reyes; recibiendo de éstos cada día mayor ensanche en sus facultades, nuevos fueros, y un poder que llevó con el tiempo a hacerlos respetables e influyentes, tanto en el orden interior de cada comunidad como en el político del Estado.

»Bajo estos dos conceptos adquirieron los concejos atribuciones de importancia, ya por su propio impulso y por la índole na-

tural de su institución, ya por la protección del monarca, que veía en estos cuerpos un auxilio poderoso para la defensa común del reino y un dique contra las demasías de los magnates.

»Reunidos los habitantes de los pueblos como en familia, y puestos a su cabeza los vecinos a quienes elegían para componer los concejos, las atribuciones más análogas al cargo de éstos eran las de cuidar de los intereses puramente locales, que nadie puede defender y administrar mejor que los mismos a quienes corresponde, y que ningún gobierno puede ni debe tomar a su cuidado. Así es evidente que los cuerpos municipales fueron siempre los tutores de los intereses comunes, de sus aguas, de sus pagos, de sus terrenos concejiles, de todo lo que no era de la nación en general, ni privativamente de ningún ciudadano.

»Para atender a la dotación de los oficiales subalternos de los mismos concejos, concurrir a los gastos indispensables de las obras públicas, y a las subsistencias y decoro de la misma corporación, gozaban una porción de bienes raíces, fundos o heredades inenajenables, y cuya administración estaba igualmente confiada a aquellos cuerpos tutelares.

»A estas facultades, en las cuales se hallaba refundido todo lo que hoy llamamos administración económica, agregóse por la concesión de los reyes el ejercicio de la jurisdicción civil o criminal ejercida por uno o más individuos de la corporación con el título de alcalde, reservándose aquéllos sólo la revisión de los asuntos de gravedad, en que los interesados no podían obtener justicia en sus mismos pueblos.

»Estos alcaldes, los individuos a quienes llamaban jurados y los demás oficiales de los concejos, eran nombrados todos los años, por suerte y por collaciones, barrios o parroquias, en la forma que disponían sus respectivos fueros, y se expresa individualmente en el de Soria, con el cual van de acuerdo otros muchos. Según algunos de éstos, los caballeros de las collaciones eran los que únicamente tenían derecho y opción a los ofi-

cios concejiles, llamados portiellos; y ninguno podía aspirar a ser alcalde si no mantenía un año antes caballo de silla.

»El poder de los concejos fue sucesivamente creciendo. No sólo les era preciso administrar sus intereses, sino defenderlos; para defenderlos tenían que armarse; y para armarse necesitaban imponer contribuciones y ejecutar todas las demás cosas análogas a la defensa. Ya entonces fue interés de la corona valerse de este poderoso auxilio, y las huestes levantadas por los concejos concurrían con sus pendones a la guerra, conducidas por sus alcaldes; distribuyéndose después el botín cogido a los contrarios.

»No es fácil poder fijar la época en que los comunes comenzaron a presentarse en batalla contra los enemigos de la religión y del Estado; mas parece probable que esta costumbre empezase a principios del reinado de Alfonso VII, esto es, a mediados del siglo XII, y es averiguado que después, en tiempo del rey San Fernando, llegaron a tener los concejos una alta importancia, por la creación de las mesnadas, la elección para concejales de personas correspondientes a la nobleza y la creación de los procuradores a Cortes; los cuales, nombrados por los mismos concejos, concurren por primera vez a las de León, celebradas en 1188.

»Tal era el poder, tales en general las atribuciones de esos cuerpos hasta que en el siglo XIV sufrieron modificaciones muy esenciales. Respetáronse y confirmáronse a los pueblos sus fueros y costumbres sobre la elección de los oficios de concejo. Mas ya en este tiempo se fue introduciendo una nueva práctica. Por el privado interés de personas poderosas y de la nobleza, que habían llegado a ocupar los cargos concejiles, se fueron éstos haciendo perpetuos, cuando hasta entonces habían sido anuales y electivos. No puede asegurarse fijamente el año que comenzaron los reyes a nombrar estos oficios y a darles el carácter de perpetuidad; pero evidente es que en el citado siglo se introdujo esta novedad notable, y que se llegó a abusar del nom-

bramiento, hasta el punto de conferirse en favor de personas de extrañas municipalidades. Así es que en principios del siglo siguiente se vieron las Cortes precisadas a reclamar contra esta innovación; y pudieron obtener «que los oficios perpetuos de las ciudades, villas y lugares no fuesen proveídos, salvo a los naturales de ellas, que fuesen en ella vecinos y moradores, o no syendo moradores, viniendo a facer morada en ellas».

»Agregóse, además, para disminuir el poder concedido a los concejos, una circunstancia que a la sazón sobrevino: la creación de una magistratura hasta entonces desconocida, a la cual se colocó en la presidencia de estas corporaciones. Tal fue el nombramiento de corregidores y alcaldes. No consta, a punto fijo, cuándo tuvieron origen estos jueces, pero es cosa comprobada que en 1348, en que se publicó el ordenamiento de Alcalá, había ya dichos alcaldes, pues en este código se hace mención de ellos suponiendo su anterior existencia, y que hacia la misma época eran conocidos también los corregidores. Unos y otros presidían los Ayuntamientos, y ejercían facultades económicas y gubernativas, al mismo tiempo que administraban justicia. No eran perpetuos en los pueblos para donde se les nombraba, pues por entonces su cargo solía durar uno, dos o cuando más tres años, y se les enviaba como en clase de comisionados regios para corregir abusos y establecer orden y arreglo en el gobierno interior de los pueblos, y para ejercer la jurisdicción real. Mas ya puede inferirse de la misma naturaleza de esta magistratura y de su nombramiento hecho por la corona o por los adelantados y por los merinos, cuánta influencia ejercerían en las municipalidades, cuánto cercenarían las atribuciones de éstas y cómo contribuirían a ir debilitando la acción de esas pequeñas repúblicas para robustecer el poder de la corona y reconcentrar en ella la potestad y la fuerza. Así se infiere fácilmente al considerar que administraban justicia, presidían las deliberaciones y acuerdos de los concejos, los suspendían y aun revocaban, cuando los creían contrarios al bien de la

comunidad o al general del reino, y eran jefes de la administración económica, no sólo en el pueblo de su residencia, sino en los comprendidos dentro de sus distritos jurisdiccionales.

»Otra circunstancia hizo a la sazón que llegase a su colmo la desmembración de las prerrogativas que antes ejercieran los comunes. Don Juan II, durante su reinado, es decir, antes de mediado el siglo XV, y su sucesor don Enrique, desde 1464 hasta 1469, hicieron infinitas provisiones de oficios de concejo, aumentando excesivamente el número de los perpetuos, hasta el punto de verse precisado este monarca a revocarlas en virtud de reclamaciones de las Cortes.

»Mas la revocación no hubo de tener cumplida observancia; y fue preciso a los Reyes Católicos, en las Cortes de Toledo de 1480, disponer que todos los oficios acrecentados desde 1440 hasta aquella fecha fueran suprimiéndose a medida que vacasen. No bastó, sin embargo, esta resolución restrictiva. Lejos de ello, la avidez de los consejeros austríacos abusó excesivamente de esas concesiones y acrecentamientos, hasta el punto de ser necesario, para evitar el escándalo y acceder a las justas exigencias de los pueblos, que Carlos V adoptase en 1540 la misma determinación que los Reyes Católicos, respecto de los oficios nuevamente acrecentados: y que en 1623 redujese Felipe IV su número a una tercera parte.

»Fácil es deducir cuán efímero sería por este tiempo el poder de los cuerpos concejales, cuán cercenadas quedarían sus atribuciones y cuánto distarían de lo que habían sido en la época en que imponían terror a los enemigos, contenían la preponderancia de los señores y se hacían necesarios al trono.

»No es mi objeto entrar ahora a calificar hasta qué punto era perjudicial o conveniente el aumento o disminución de las facultades y poderío de los concejos; pero sí debo hacer notar una circunstancia de la cual pueden sacarse lecciones muy útiles para nuestros días. Mientras el cetro era casi una débil caña combatida por la indomable preponderancia de los magnates del

reino y los pueblos se hallaban abandonados a sus propias fuerzas, se creyó como un medio necesario para el bienestar y la seguridad de los mismos concederles amplias facultades, exclusiva intervención en los intereses de la comunidad, la administración de justicia y aun cierta participación en el orden político del reino; pero cuando, por consecuencia de las victorias, de las conquistas y de las alianzas que fueron extendiendo los límites de la monarquía y robusteciendo el poder del trono, se creyó conveniente dar intervención al Gobierno en el régimen de los concejos, disminuir sus atribuciones, ejercer por medio de magistrados de la corona la presidencia de estos cuerpos y confiar a los mismos la administración de justicia, que antes se hallaba exclusivamente encargada a los alcaldes de las municipalidades.

»Por eso ha dicho con mucho acierto un orador de nuestras Cortes que «las atribuciones de las comunidades nunca han sido uniformes: a las veces muy extensas, otras veces muy limitadas, se conformaban siempre a la época en que existían y a los Gobiernos en los cuales se hallaron establecidas. Son muy grandes las atribuciones de la comunidad local cuando el régimen social es muy imperfecto y cuando el Gobierno central carece de vigor; pero conforme se aumenta la fuerza del Gobierno, al paso que va mejorando la máquina política y se va encaminando a la perfección social, va disminuyendo el círculo de esas atribuciones».

»También debe observarse, por los hechos que la Historia nos ha revelado, que sólo en esos aciagos tiempos de desconcierto en que el trono se hallaba combatido por los recios embates del señorío feudal y en que los pueblos, para no ser víctimas de la arbitrariedad y la opresión, tenían que guarecerse a sus propios fueros, y defender sus intereses, sin esperar protección del monarca, es cuando los ayuntamientos han conservado esa disputada prerrogativa de tener presidentes elegidos por el pueblo; pero cuando se fueron acrecentando los dominios de la monar-

quía, cuando se robusteció el cetro, y los señores tuvieron que doblar su rodilla ante el rey, cuando éste adquirió suficiente firmeza para hacerse respetar y obedecer, lo mismo de los grandes y poderosos, que de los pueblos y sus concejos, entonces todos los ayuntamientos de alguna consideración eran presididos por los corregidores o alcaldes mayores: y nunca se quejaron esos mismos pueblos, de que el nombramiento de esos magistrados fuese contrario a sus fueros, ni las cortes hicieron sobre ello ninguna reclamación; por el contrario, era muy común el solicitar aquéllos del monarca, que les enviase uno de estos comisarios regios, para el remedio de sus males, tanto en lo político y gubernativo, como en el orden judicial.

»Mas siguiendo la reseña de las vicisitudes experimentadas por nuestras municipalidades, es indudable que éstas perdieron cada vez más sus antiguas atribuciones, y aun su carácter popular, y su libre elección por los comunes; hasta principios del reinado de Carlos III, en el cual se introdujeron en los ayuntamientos los cargos notables de «diputados del común», y «síndicos personeros», elegidos unos y otros por el pueblo, como para equilibrar el poder bastardo y por lo común hereditario, que había llegado a dominar en casi todos los concejos. La atribución principal de estos nuevos magistrados era, no obstante, limitada a los rangos de abacería, sin ninguna intervención política «para evitar todas las vejaciones que por mala administración, o régimen de los concejales, padeciesen los pueblos en los abastos, y que todo el vecindario supiese cómo se manejaban, y pudiesen discurrir en el modo más útil del sentido común y libertarles de imposiciones y arbitrios».

»Fue sin duda conveniente, y aun necesaria, esta innovación, para que hubiese quien velase por los intereses de la comunidad, con más celo que el que pudiera esperarse de concejales perpetuos, o en quienes estaban casi vinculados los oficios, a pesar de las insaculaciones.

»Con este remedio paliativo subsistieron los ayuntamien-

tos hasta la radical reforma de 1812; reforma que tuvo por objeto restituirles aún más la absoluta libertad electoral, darles intervención en los negocios políticos, emanciparlos del poder central, y revestirlos de muchas de las omnímodas atribuciones que tuvieron en la Edad Media.

»Mas ¿por qué los restauradores de las libertades comunales no les dieron todo el ensanche que habían gozado, cuando a ellas tuvieron que apelar los pueblos para defenderse contra las violencias de los señores feudales, y para conservar su existencia?; ¿por qué no les restituyeron también el poder de administrar justicia, poder que en los antiguos les correspondió y ejercieron por fuero?; ¿por qué no les devolvieron sus facultades para establecer impuestos, y levantar huestes acaudilladas por sus mismos gobernadores o alcaldes? Porque se creyó, y con razón, que todas estas prerrogativas debían concentrarse en los poderes supremos del Estado, y no vagar dispersas en todas las fracciones que constituyen los concejos. Menoscabaron, pues, los fueros de éstos, los que, al plantear la reforma de 1812, y al empezar a reintegrarles sus antiguas libertades, fueron excesivamente nimios y escrupulosos en cercenarles otras facultades que del mismo modo se debieron haber refundido en los poderes soberanos, para evitar el desorden y la anarquía de unos cuerpos federativos independientes de la acción del gobierno.

»Los efectos de estos desaciertos se experimentaron muy pronto. Las elecciones produjeron entonces el triunfo de las masas proletarias y la profanación de los templos donde se ejecutaban, los cargos de concejo fueron unos elementos de continua resistencia al poder central; el ejercicio de una soberanía repartida entre tantas repúblicas, cuantas eran las municipalidades.

»Consecuencia de este desorden había de ser la más terrible reacción. El gobierno tiránico de 1822, asustado de la elección popular de los concejales, y de los excesos que acababan de presenciarse, sometió los oficios elegibles al absurdo método de pro-

puestas en ternas y al nombramiento de los acuerdos : sistema tan funesto y perjudicial como el que hasta entonces había regido.

»Desapareció tan defectuoso régimen electoral ; desapareció también la dependencia excesiva de los ayuntamientos a las autoridades de los acuerdos y del concejo de Castilla ; y se ha planteado de nuevo la viciosa administración municipal de 1812.

»¿Pero es posible que no haya de convenirse en un medio, por el cual se eviten los escollos de la anarquía, y se consiga una elección popular templada y exenta de desórdenes, y una asignación de atribuciones análogas a la índole y naturaleza de los concejos ?

»Si pudieran los partidos políticos calmar sus pasiones, y escuchar los raciocinios de la razón, ellos se convencerían, a no dudarlo, con las sabias reflexiones de los varones entendidos que tanto han ilustrado esta materia. «La centralización del poder, necesaria en cualquier Estado, como condición imprescindible del orden —ha dicho uno de nuestros excelentes escritores (LISTA)—, no está reñida con las garantías de la libertad civil y política, ni con la intervención de los pueblos en sus intereses locales... Colocándose en el centro de la monarquía el gobierno y sus resistencias moderadas, no debe ya encontrar en las fracciones sociales esas resistencias cuyo buen efecto sólo puede proceder de su unidad parlamentaria... La concentración de los poderes del Estado es la única condición de que se nacionalicen, por decirlo así, el orden y la libertad, y las garantías individuales».

»Los que se quejan de que no son conformes estos principios con nuestra antigua legislación municipal, que nos digan a qué época de nuestra historia nos quieren hacer retroceder, y verán que no es posible aceptar ninguna. España no puede volver ya al tiempo de los reyes de León, en que éstos eran meros caudillos de una aristocracia militar, sin tomar parte alguna en las necesidades de los pueblos. ¿Renovaremos los tiempos de los reyes de Castilla, en que cada ciudad era una verdadera república gover-

nada por sus magistrados, y por el fuero o constitución que le habían dado los reyes... ?

»En nuestra antigua monarquía los fueros municipales eran necesarios, porque no había otro medio de tener libertad. Eran la única garantía vigente contra las violencias de una aristocracia poderosa y de los agentes de la autoridad real : porque no existía gobierno propiamente dicho. Ahora la libertad es de derecho común : tiene un centro de acción general a la vista del gobierno. Crear en las municipalidades otros tantos puntos de resistencia, no es preparar asilos a la libertad, sino a la minoría que se ha vencido en los congresos nacionales : es abrir a las ambiciones de provincia un campo de batalla, funesto al orden público, funesto también a la libertad de los pueblos de menos consideración, obligado siempre a recibir la ley del partido que domine en la capital del territorio.

»Esto mismo ha persuadido con mucha elocuencia el orador arriba citado. «Las libertades comunales han sido buenas, han sido un gran progreso, un desarrollo social en la Edad Media. En aquellos tiempos una porción de corporaciones se armaron para defender sus derechos contra la violencia de los poderosos : reclamaron como concesión privilegiada lo que hoy es el derecho común, y defender con gloria y valor las libertades municipales. ¿Pero nos hallamos hoy día en igual caso, hoy que éstas no han hecho más que refundirse en el gran todo de la libertad general? Pretender esto sería un anacronismo : sería retroceder cuatro a cinco siglos atrás ; sería volver a fraccionar la unidad nacional...»

»Así, pues, venimos a parar —continúa el mismo orador— a que los ayuntamientos no son ni deben ser más que corporaciones administrativas : no pueden ni deben tener nunca ningún poder político : no deben ocuparse de ninguna cosa que tenga relación con el gobierno general del Estado : obrar de otro modo, dar otras facultades a los ayuntamientos, sería un retroceso, y retroceso de cuatro o cinco siglos. Los ayuntamientos son,

pues, puramente corporaciones administrativas, que están llamadas a administrar los intereses de la comunidad, y esta administración la deben ejercer teniendo siempre en cuenta que son parte del gran todo nacional y que están en relación con el Estado y la sociedad en que viven : de aquí nacen una porción de relaciones, una multitud de enlaces y dependencias entre el gobierno central y el particular de los pueblos. ¿Y cuál es el principio general que debe regir para el arreglo de estas relaciones? Uno muy sencillo, pero muy amplio : que el gobierno debe proceder con las comunidades lo mismo que procede con los individuos ; que debe dejarles expedita la administración de sus intereses, la libertad de su acción en cuanto no embaracen el gran movimiento del poder central. Esto es lo que debe procurarse, pues el Estado tiene también necesidad de intervenir en las comunidades. ¿Por qué? Por una razón muy sencilla. En primer lugar, el Estado es el protector de todas las comunidades en general, y de todos sus intereses ; en segundo, tiene que cuidar de los intereses generales de la sociedad, de los intereses de las generaciones futuras, y sobre todo de los derechos de los ciudadanos o particulares...»

»¿Deberían ser un obstáculo los ayuntamientos para que el poder central dispensara esta protección a los ciudadanos? No, por cierto : luego el gobierno debe intervenir también en las localidades para proteger a aquéllos. ¿Contra quiénes? Contra los ayuntamientos, que muchas veces por un interés mal entendido oprimen y vejan a los particulares».

»Me divagaría demasiado si hubiera de detenerme a traer aquí las incontestables reflexiones de este insigne orador, y de los escritores que con tanta sabiduría han fijado los principios sobre que debe descansar toda la base de la administración de los concejos. Pero no puedo resistir al deseo de copiar algunas de las muchas doctrinas expuestas sobre esta misma materia por uno de los más elocuentes escritores de nuestros días (BURGOS). Después de explicar ingeniosamente y con suma exacti-

tud el origen de las asociaciones formadas por los pueblos de realengo, para su natural defensa, y para contener las exorbitantes pretensiones de los magnates y de sus rencillas perpetuas entre sí con la corona. «Los ayuntamientos —dice—, llamados así, por la viciosa constitución de los poderes públicos, a ejercer una influencia, decisiva a veces, en la marcha si no en la diversión de los negocios del Estado, fueron, pues, en una y otra circunstancia, un poder del Estado también ; y en esta cualidad les correspondían atribuciones que, si no están consignadas en códigos ni fijadas por tradiciones constantes, aparecían fundadas en antecedentes de que nadie podía recusar la autoridad, y sobre todo en el dogma reconocido en el instinto universal de la especie humana, desde la formación de las sociedades, de que «ninguna puede existir sin un poder protector de los intereses legítimos de los asociados».

»Este poder debieron, pues, ejercerlo los ayuntamientos en sus pueblos respectivos, mientras no hubo una autoridad dotada de la fuerza necesaria para ejercerlo a la vez en todos los del reino : pero desde el momento en que se entronizó ésta, debieron las corporaciones populares, por el interés mismo de la protección que durante el desconcierto general se habían abrogado, entregarla a quien, sometiéndola a un impulso regular y constante, la hiciese simultánea y uniforme y, por lo mismo, eficaz y segura...»

»Pasa después a exponer el origen de las comunidades de Castilla, la parte que en su alzamiento tuvieron los nobles, a quienes más que al pueblo interesaba sacudir el yugo del poder real, y luego continúa : «Aniquilada por la derrota de Villalar la autoridad político-feudal de los ayuntamientos, se refugiaron a ellos los nobles, que habían así mismo perdido la suya, y concentrando en los consistorios su acción, general y extendida hasta entonces, redujeron a sistema, y reglamentaron la opresión interior, que a favor de las revueltas civiles, lograron antes sacudir los pueblos en ciertos períodos o a ciertos intervalos.



Apoderada así la nobleza de los intereses locales en las poblaciones más ricas y de más vecindario, usó desde luego su oficioso e interesado patronazgo para eximirse a sí misma de toda servidumbre comunal y abrumar a los pueblos, de quienes se decía representante, con las cargas... conocidas con la denominación de concejiles. No era fácil que ellos rompiesen la coyunda a que tan duramente se les uncía ; pero era posible. Para evitarlo, se cuidó de hacer hereditario en pocas familias el mandato popular que se abrogaran hombres que no eran del pueblo ; y asociándose la corona a esta obra de iniquidad, abdicó el augusto encargo que tenía que proteger : a trueque de sumas baldías, enajenó el derecho, que no tenía, de oprimir. ¿ Son éstos quizá los antiguos usos que recuerdan algunos con tanto entusiasmo ? ¿ Son acaso los de la monarquía feudal, cuyo habitual desconcierto constituyó a veces las corporaciones populares de los pueblos libres, en una especie de senados soberanos ? ¿ A cuál de los dos períodos se pretendería retroceder ? Al moderno, en que el despotismo condenó los comunes a una abyección permanente, o a la época lejana en que la anarquía les obligó a emanciparse».

»Ni uno ni otro de estos sistemas es aplicable al tiempo en que vivimos ; uno y otro alejarían la España del puesto que debe ocupar como nación ; uno y otro desterraría de su suelo el reposo a que tienen derecho sus habitantes, después de treinta años de convulsiones y trastornos. Trastornos y convulsiones habrá sin fin, si no se fijan luego las atribuciones de todos los poderes, los límites de todas las jurisdicciones, y en especial las de aquellas cuya acción es más inmediata sobre la generalidad de los habitantes, y cuya influencia sobre la suerte de éstos puede ser favorable o funesta, según que estén bien o mal deslindadas y constituídas. Tiempo es ya de que en materia de ayuntamientos sobre todo, sustituyan la razón y la experiencia reglas seguras de conveniencia común a las aberraciones habituales de la pasión o del empirismo...»

»Pero desgraciadamente no se oyen todavía con fría razón estas reflexiones hijas de los tristes desencuentros que nos produce la historia, y de los funestos y patentes ejemplos de nuestros días. Los buenos principios alarman a hombres alucinados, que los creen atentatorios contra las libertades públicas y contra los fueros de los concejos. La ley municipal, que todos reconocen como defectuosa, continúa vigente, y no se consigue sustituirla con otra mejor, en que siquiera se vean consignados algunos medios de robustecer los altos poderes de la sociedad y disminuir los de las localidades.

»En tan mala sazón me he aventurado a exponer y explicar la organización y atribuciones de los alcaldes y ayuntamientos. No faltará quien crea intempestiva esta obra, cuando se espera que una nueva ley reemplazará pronto la que hoy nos rige. Pero no se entienda que ella, cualquiera que sea el espíritu o la idea política que la misma sobresalga, habrá de alterar esencialmente el tratado que ahora doy a luz. Sea que la opinión hoy dominante en los cuerpos colegisladores y en el gobierno dé mayor ensanche al poder de los concejos, para conservarles esos fueros que se dice han gozado por espacio de siglos, aunque tanta latitud ceda en daño de la potestad de la corona, y por consiguiente de la unidad y acción enérgica que ha menester el poder ejecutivo, sea que se subordinen los ayuntamientos a los principios conservadores de todo gobierno, y se les ponga por medio de sus presidentes, en una dependencia necesaria del monarca, para que no obren como pequeñas repúblicas independientes y desenlazadas del centro común ; la ley habrá siempre de confiar a estos cuerpos casi las mismas atribuciones económicas que hoy tienen, y limitarse a establecer bases generales, que sirvan de fundamento a las demás leyes e instrucciones secundarias.

»Ella establecerá, por ejemplo, que los ayuntamientos cuiden del manejo de los propios, de los pósitos y de las demás pertenencias del común con arreglo a las leyes que rijan, y a ciertas indicaciones generales, pero no les privará de una adminis-



tración que por su naturaleza les corresponde. En estos principios están conformes todas las opiniones, por más que ellas disten mucho en otros más esenciales de política y de gobierno : y en lo único en que podrá haber más o menos latitud es en tres fundamentos capitales : en el derecho electoral, en el nombramiento de los alcaldes, en la dependencia y subordinación de los ayuntamientos al poder ejecutivo.

»Por otra parte, si hubiera de diferirse la publicación de obras de esta clase, hasta la coordinación definitiva de la administración pública, jamás llegarían aquéllas a ver la luz : porque las leyes de esta materia son por necesidad susceptibles de continuas alteraciones.

»En la misma Francia, cuyos códigos administrativos tienen toda la inmovilidad y fijeza posibles, no deja por eso de sentirse en ellos el influjo de las modificaciones que aconsejan la experiencia, los nuevos intereses creados, los desengaños de ilusorias teorías, y otra multitud de circunstancias ; y no por eso carece aquella nación de tratados prácticos de la administración pública, destinados a la ilustración de los cuerpos supremos del Estado, lo mismo que de las municipalidades.

»Por estas consideraciones me aventuro, pues, aunque a algunos parezca temeridad, a publicar mis trabajos, sujetándolos sin embargo a las alteraciones que el tiempo hará inevitablemente necesarias.

»Desenvolveré mi pensamiento, indicando brevemente el plan que habré de seguir y las materias que ha de abrazar este libro.

»Después de exponer la organización actual de los ayuntamientos, la manera de constituirlos y su régimen interior, ordenando para ellos varias disposiciones dispersas, y supliendo en lo posible las omisiones de la ley vigente, pasaré a la parte más interesante y extensa, que es la de sus atribuciones, bajo todos los ramos que se comprenden en la vasta administración concejal. La religión y la moral, el orden público, la protección y seguridad de las personas y de los bienes, la policía de la salubri-

dad pública, la instrucción, los abastos y mantenimientos, la policía rural o el fomento de la agricultura y de la ganadería, y por consiguiente la administración de los pósitos, el uso y aprovechamiento de los pastos, los montes y plantíos, y el repartimiento de tierras, ocuparán un lugar preferente en esta obra. Trataré después del comercio y sus objetos auxiliares, las ferias y mercados, los medios de comunicación y de transporte, de las artes y de la industria, asociaciones de socorros mutuos, cajas de ahorro, y otros objetos de esta naturaleza ; del patrimonio municipal, administración de sus fondos, creación y recaudación de arbitrios, de ramos vecinales, presupuestos y enajenación de fincas de propios. Me ocuparé así mismo del ornato de los pueblos, y de las diversiones y festividades, espectáculos y recreos públicos.

»Serán también objeto de detenida explicación, los servicios que los pueblos hacen en favor del Estado en general ; las contribuciones cuya recaudación incumbe a los alcaldes y a los ayuntamientos ; la formación del registro civil y de la estadística, el reemplazo del ejército, los alojamientos, bagajes y suministros, y el alistamiento de la milicia nacional.

»Por último, para completar las nociones que pueden interesar a los alcaldes, explicaré todas sus atribuciones como agentes del poder judicial en los negocios civiles, en las causas criminales, en las denuncias de daños, en los delitos de imprenta, en los de contrabando ; y respecto de las cárceles, de la traslación de los presos y sentenciados y de la imposición y recaudación de multas.

»En resumen, «El libro de los alcaldes y ayuntamientos» contendrá cuanto sea digno de llamar la atención de estas autoridades y corporaciones, en el cúmulo de ramos que son objeto de sus cumplidas atribuciones.

»Hubiera querido, para hacer más completa esta obra, acompañar a ella el texto original y coordinado de la multitud de leyes, reglamentos, instrucciones y reales órdenes que en la mis-

ma se citan ; pero esta empresa, más ardua de lo que a primera vista parece, exige la inversión de dilatado tiempo y un asiduo y prolijo trabajo. No he titubeado, sin embargo, en acometerlo, ni dejaré de presentarlo al público algún día, si mi libro es acogido siquiera con benignidad, y mis lecciones producen algún bien a las numerosas corporaciones para quienes lo he escrito. Si no consigo esta gloria habré al menos abierto un camino difícil, que otros podrán hacer más llano y transitable, con mayores luces, ya que no con mejores deseos de ocuparse en el servicio de la patria.»

No puede, por tanto, achacarse a casualidad el haber publicado ORTIZ DE ZÚÑIGA su tratado de Derecho Administrativo Español, pues bien claro está, dados sus antecedentes, que tiene perfecto conocimiento de que está abriendo un camino nuevo, viéndose la influencia que en él ejerce JAVIER DE BURGOS, como también aparece ésta en otros autores que a la sombra del Liceo divulgaban su saber ; tales, por ejemplo, los interesantes artículos de F. A. de SOTOMAYOR sobre Leyes administrativas<sup>14</sup> y administración<sup>15</sup>, en los que se propugnan soluciones más bien de tipo práctico y en las que de tal modo fía que supone que podríamos competir y rivalizar con la misma Inglaterra. Aunque sus argumentaciones pequen de ingenuas, es sin embargo impresionante y debe servirnos de punto de meditación la gran fe que en ellas depositó en su día el autor.

Quizá con más fondo que SOTOMAYOR, y desde luego con más extensión, JOAQUÍN MÁRQUEZ publica<sup>16</sup> igualmente una serie de artículos sobre Administración en los que bien a las claras deja traslucir su admiración por JOVELLANOS y, cómo no, por JAVIER DE BURGOS, artículos que es interesante tenerlos en cuenta si queremos formarnos idea cabal del clima en el que en Granada, dentro del ambiente nacional, comenzó a vivir nuestro Derecho Administrativo.

«Esta voz (administración) no es española —comienza diciendo MÁRQUEZ— en el sentido gubernativo sino desde nuestra regeneración política ; y aunque sus acepciones por este respecto sean sabidas de algunos, conviene explanarlas antes de tratar de una materia nueva y complicada. En toda ciencia importa mucho definir bien las palabras que ella establece, porque su conocimiento es parte de la ciencia misma.

»Se entiende, generalmente hablando, por la Administración, el gobierno supremo, que es la autoridad pública establecida para regir el Estado, y en este caso se toma por el objeto del Gobierno, que es la administración del Estado. El gobierno como administración general es, pues, la acción que domina al Estado, es la voluntad pública ejecutiva en los sistemas representativos, así como las cortes son la voluntad nacional legislativa.

»Pero la Administración en la especialidad de que tratamos es la acción misma del gobierno sobre sus administrados, ejercida por medio de agentes territoriales en lo que respecta a la conveniencia pública: y si bien la administración emana del gobierno, importa no confundirla con él en su acepción peculiar ; y para deslindar ambas cosas a la vez, nos valdremos de esta expresión feliz de un autor célebre : «el gobierno es el pensamiento que dirige ; la Administración, el brazo que ejecuta».

»Es tan antigua como los Estados : fue la primera institución formada necesariamente para mantener el orden interior, como la justicia la secundaria para el sostenimiento del existente. En efecto, no se puede concebir Estado sin pactos sociales y por consecuencia sin agentes subordinados a un jefe que haga ejecutar en su nombre y bajo su vigilancia las convenciones vigentes o que se establezcan. La Administración es, por tanto, una consecuencia del gobierno, así como la justicia una consecuencia de la Administración. Desconocida y sin nombre propio existió y tendió siempre a mantener y estrechar las relaciones de los unos con los otros y las de todos con el Estado ; y como medio de gobierno abraza su jurisdicción todo lo que cons-

tituye esas relaciones, aun siendo individuales, por ejemplo: los hombres disponen de lo suyo permutándolo, vendiéndolo, y la Administración protege estos cambios y transacciones; pero si este uso pasa a abuso nocivo a la sociedad o al bien de las familias, la Administración de todos los países cultos lo ha impedido.

»Obrando los gobiernos de esta suerte obedecían al principio instintivo de conservación propia; mas crecidos los Estados, se erigieron sus gobiernos en despóticos, por las pasiones y el orgullo de los hombres del poder, y ya en sus determinaciones no entró en gran cuenta la conveniencia de los asociados, cuya funesta situación trataron de legitimar en tiempos no tan remotos los errores o la venalidad de algunos publicistas, como HOBBS, GROCIÓ, PUFFENDORF, MACHIAVELLO y otros.

»Así llegó a no haber ninguna noción de justicia ni de orden público que salvase a los pueblos, ya de la opresión de un déspota, ya del poder arbitrario de una nobleza insolente, ya de las invasiones de un clero poderoso y sin freno, y la miseria pública fue su consecuencia deplorable.

»Andando los tiempos, la civilización derramada por la Europa puso coto a muchas demasías del poder, y dio regularidad a los Estados; pero aún era desconocida la ciencia administrativa y mal podía establecerse dominando el despotismo en casi todos ellos.

»En tanto los filósofos del siglo pasado, y a su cabeza ROUSSEAU, intentaban una revolución política excitando en el abatido pueblo el sentimiento de sus propias fuerzas y de sus derechos naturales. La Francia, en fin, entre torrentes de sangre que vertía para romper sus cadenas, fue la primera a echar los cimientos del grande edificio de la Administración que tan bien se hermana con las garantías de la propiedad y de las libertades públicas, allí ya sancionadas. La Asamblea Nacional, apercibida por SIÉYES de la necesidad de la administración pública, procuró plantearlas sobre bases fijas. Dividió, pues, en ochenta y tres departa-

mentos la Francia, cada departamento en distritos y cada distrito en cantones, arreglando su organización de una manera uniforme y jerárquica. Desde el 22 de Diciembre de 1779 data este nuevo orden presentado por THOURET en nombre de una comisión que se ocupó sin descanso de esta materia durante dos meses. Mas por desgracia las leyes administrativas consiguientes se resentían de las revueltas entre las cuales eran hechas: que sólo en la calma y con la libertad puede imprimirse a las leyes el sello de la fijeza y perpetuidad.

»Empero, la Francia, alzándose sola en medio de la Europa esclava, había suscitado la odiosidad de las testas coronadas contra su revolución y arreglos interiores; y coaligándose (en 1792 y 93) todas ellas, trataron de reducirla a su antigua abyección. Los alardes de una guerra universal no la intimidan, si bien producen en su seno todos los furores de la desesperación y todos los horrores de la anarquía.

»Así, sucediéndose a los grandes hechos los grandes crímenes, y a las medidas acertadas los desastres de la Administración, caminó la Francia impulsada por los mismos acontecimientos y no pudo completar el plan administrativo que trazara la Asamblea.

»Entre tanto, un soldado sale de entre la muchedumbre, se eleva sobre todos en su brillante conquista de la Italia, pasa los mares contrarios a la Francia, y dejando lleno de su nombre el Egipto y la Siria, vuelve a su patria a tomar por primera vez parte en los negocios del Estado. Bien pronto cambia este hombre singular la escena política, despejando de ella con sus camaradas los déspotas populares, cuyos gritos alarmantes son confundidos por los ruidos de los tambores. Las jornadas del 18 y 19 brumario (9 y 10 de noviembre de 1799) dieron el poder a un solo hombre, es verdad; pero éste era ya un general victorioso, un hábil negociador de la Francia, un creador de repúblicas, un político profundo que había dispuesto en donde quiera de todos los intereses y de las mismas creencias con destreza

suma: era, en fin, NAPOLEÓN BONAPARTE. En su reinado ya de Cónsul, ya de Emperador, cambió la faz no sólo de la Francia sino del continente europeo, que le obedeció largo tiempo: desangró, sí, la Francia, mas la llenó de gloria, de esplendor y de riqueza, dejándola en su caída en los campos de Waterloo (día 18 de junio de 1815) el legado inapreciable de la Administración pública organizada, montada en todos sus detalles, y con un cuerpo de reglamentos y leyes que la erigieron en ciencia, pues que hubo ya principios ciertos de que partir.

»Como ciencia la consideraremos en los artículos siguientes:

»Parece fatalidad de los climas más deliciosos y más ventajosamente situados de la Europa —dice un escritor contemporáneo—, el que sean los más desgraciados en los tiempos modernos; reservándose todas las plagas para las tres penínsulas célebres de la antigüedad, la Grecia, la Italia y la España. Esta, aunque montuosa, se halla tan simétricamente repartida, que sus ríos la atraviesan como otras tantas arterias de navegación y riego. El Duero, que recibe todas las aguas de los montes de León, Oca y Guadarrama; el Guadiana, con los desagües de las sierras Morena y Guadalupe; el Guadalquivir, engrosado por el Genil y el Guadalén y la multitud de arroyos que serpentean en los reinos de Granada, Sevilla y Córdoba; el Tajo, que apenas nace de las montañas de Cuenca se enriquece con el Tajuña, Manzanares, Henares y Lozoya; el Ebro, que se aumenta considerablemente desde las vegas del Ega hasta su desagüe... todo con vida al sencillo plan, a la risueña perspectiva de ver realizadas las comunicaciones de las provincias centrales de la Mancha y Madrid con las litorales de la Monarquía.

»Cuando el Nuevo Mundo nos ofrecía sus tesoros, y las Arcas Reales no podían sobrellevar su peso, no emprendimos la navegación de nuestros ríos, pero sí intentamos los medios costosos con que se suplen tan fáciles comunicaciones. Empezamos los canales de Manzanares y del Jarama, obras que quedaron sólo para memoria de aquella perdida grandeza; llevamos el de Cas-

tilla desde Alar a Palencia, sin prolongarlo un poco en tierra llana para extraer el enorme sobrante de nuestro granero de Tierra de Campos, que fue su objeto, y se puede decir que sólo acabamos el Imperial de Aragón, que comienza en las inmediaciones de Tudela y sube hasta más arriba de Zaragoza. Los canales son el complemento de las comunicaciones, puesto que suponen caminos generales y de travesía que lleven a ellos frutos y efectos; mas nosotros no tenemos caminos ni aun para viajar, y nuestros frutos, tan demandados por el extranjero, se estancan en el punto de su producción. Así tiene que desfallecer la agricultura, que es el ramo principal de nuestra riqueza y la que ha hecho frente por sí sola a tantas desgracias públicas, a tantas guerras, a tantos desgobiernos... como han querido hundirnos. Esta es la razón de la ligera ojeada que acabamos de echar sobre la topografía de nuestros ríos, y de mal grado renunciamos, por los estrechos límites de este periódico, y de nuestro propósito, de la idea que nos tentara de analizar las producciones de cada provincia y de sus ricas venas metálicas para presentar un cuadro de prosperidad probable, semejante al que tuvimos lugar de hacer de la efectiva de Málaga.

»Siguiendo el orden que nos propusimos, examinaremos el reinado de España, ya de la dinastía Austriaca, ya de la Borbónica, para ver los bienes que debía la Administración a cada rey. Carlos V se nos presenta en primer término como el causante de su rama y el grande hombre de su siglo. Este príncipe entregó la Administración de España el Cardenal JIMÉNEZ DE CISNEROS, quien protegió las ciencias y las artes, y llevó la Monarquía al más alto grado de esplendor; pero desgraciadamente fomentó a la vez la Inquisición, y ensanchó el poder supremo a costa de los derechos del pueblo y de la prerrogativa de la nobleza, invasiones que germinaron en el reinado siguiente de FELIPE II; de suerte que nada podía oponerse a las omnipotencias real e inquisitorial. FELIPE III, rodeado del DUQUE DE NERVA, CALDERÓN y el P. ALIAGA, abrumó al pueblo de tributos, arruinó el crédito, secó

la agricultura, destruyó las fábricas y el comercio, y dio el golpe más tremendo al Estado con la expulsión de un millón de súbditos laboriosos. FELIPE IV, con su DUQUE DE OLIVARES, redujo a España al estado más abyecto, causó sediciones, perdió ejércitos, posesiones en el Nuevo Mundo y los Países Bajos. La memoria de Carlos II se vio cercada de favoritos, que lo trajeron a un estado de demencia, dando ocasión su reinado a una guerra asoladora de sucesión que duró 13 años. Felipe V, nieto de Luis XIV de Francia, en las dos veces que empuñó el cetro, poco o nada hizo por un reino que había conquistado, y un proyectista holandés de religión versátil era mal favorito para la prosperidad de España. FERNANDO VI tuvo en CARVAJAL un excelente ministro, pero fue reemplazado por el divertido FALINELI. CARLOS III se presentó, en fin, como el arco iris después de la tormenta, como el reformador por excelencia, según le intitula una erudita pluma que acaba de hablar de él en este periódico, y refiriéndolos a su exacta relación de las mejoras que hizo, y a su fundado criterio, sólo diremos que no llegó a montar la Administración pública, ya porque no era conocida como ciencia, ya porque tuvo que luchar con las preocupaciones religiosas de la época. Origen de males e infortunios sin cuento fue para la España que CARLOS IV fuese tan desacertado en la elección de Ministros: desechó al CONDE DE ARANDA, que le dejó su padre, por MANUEL GODOY, favorito oscuro sacado de entre sus guardias que llevó su osadía hasta hacerse nombrar Príncipe de la Paz, a motivo de la de Basilea.

»Un lago de sangre generoso por una parte, por otra un pié-lago de males, trastornos y martirios políticos se presentan a nuestra vista en la guerra de la Independencia, y en las revueltas civiles que le sucedieron. La profesión de este periódico nos obliga a salvar estos interregnos lamentables y lo hacemos con gusto. ¿Ni para qué es mortificar la memoria de la generación presente? ¿Hubo familia que no tuviera lágrimas que verter, sangre propia que restañar...?

»En este largo período de diversos reinados hubo en tres épocas intentos de restablecer la Administración pública, porque al fin la España no estaba separada de la Francia más que por el Pirineo, y ella marchaba en su régimen interior de un modo admirable: la primera fue en tiempo del Gobierno intruso, la segunda durante el Constitucional de 1820, y la tercera la Regencia de 1823; pero tales esfuerzos fueron vanos en las dos primeras por la complicación y violencia de las situaciones, y en la última porque el solo sistema de Gobierno era retroceder a su antiguo puesto antes de la revolución, y desechaba hasta el pensamiento de las innovaciones, por más que la reclamasen los adelantos del siglo y las necesidades del país.

»Era la barrera más impenetrable el Consejo Supremo de Castilla, que fue instituido en 1245 por Fernando III sólo para juzgar de las apelaciones de los tribunales inferiores y consultar sobre algunos negocios gubernativos; se había convertido en un cuerpo monstruoso que refundía a la vez las facultades de la antigua y moderna Monarquía, las cuales delegaba bajo su imperio a las Chancillerías, Audiencias y Corregimientos. Mas todas las partes componentes de esta jerarquía desconocía la Administración pública, puesto que su oficio no era más que el de la aplicación de las leyes civiles. Bien es verdad que por una feliz necesidad en que se vieron los Reyes de Castilla de buscar en los pueblos un contrapeso al poder de los señores, estaba confiada la parte gubernativa de ellos a sus Ayuntamientos: mas presididos por los Alcaldes Mayores, era su voluntad la que se sobreponía a la expresión de sus necesidades locales, y al impulso de las mejoras que aquellas corporaciones populares reclamaban.

»A fines del siglo pasado aparecieron ya espíritus fuertes, hombres ilustrados que reclamaron tal abuso, proponiendo reformas importantes; mas sus exhortaciones no fueron oídas del Gobierno, y sus escritos brillaron como los fuegos fatuos sobre una atmósfera corrompida. Sobrepujó a todos sus contemporáneos, por la valentía del lenguaje, por el descubrimiento de los errores,

por su ataque irresistible a las preocupaciones, y por la exactitud de los remedios que propusiera, D. GASPAR DE JOVELLANOS. Este hombre eminente decía el Consejo mismo con el propio intento de mejorar la Administración pública, que los conocimientos de la jurisprudencia estaban reducidos entre nosotros, así en otros pueblos de Europā, a un puñado de máximas de justicia privada recogidas del Derecho Romano; y por desgracia la parte más preciosa de aquel derecho, esto es, el derecho público interior, fue siempre la más ignorada, porque siendo menos conforme a la constitución de los imperios modernos era natural que se dejase de atender y estudiar.

»Treinta años hace —decía en enero de 1826 al Rey otro a quien ha debido mucho la Administración española— que en nombre de una corporación madrileña se dirigió al Consejo un código preciosísimo de reglas económicas y administrativas, en que por una singularidad de la época y para honor eterno del redactor, no se advierte un solo error de hechos y de principios, una sola exageración, una simple inexactitud. Pero ¿de qué sirvió que el ilustre JOVELLANOS levantase un monumento a la gloria de su país, en su inmortal Informe de la Sociedad Económica de Madrid en el expediente sobre Ley Agraria? Ningún uso, señor, se ha hecho de las utilísimas advertencias contenidas en aquel libro de oro y de las no menos útiles consignadas en los apreciables escritos de los Condes de CAMPOMANES y de CABARRÚ, que apenas son conocidos de nuestros literatos. Los errores han continuado creciendo a la sombra de las disensiones civiles, y de la ignorancia que ellas han ocasionado, y nosotros cogemos por desgracia frutos amarguísimos.

»Y al llegar aquí queremos detenernos en este documento tan importante como desconocido del período de los diez años últimos, y lo haremos en otro artículo.»

Y, en efecto, reproduce casi íntegramente la Exposición que JAVIER DE BURGOS dirigiera a FERNANDO VII<sup>17</sup> resaltando el valor científico y patriótico que tuviera su autor «en dirigirla a un trono rodeado entonces de enemigos encarnizados contra las reformas: mas por efecto de su argumentación irresistible, tal vez en fuerza de las circunstancias mismas, se agradó el Rey de llamar al autor para que le explanase de palabra su sistema de nueva administración; y habiendo ido a su consecuencia precipitadamente a Madrid, tuvo una larga conferencia con S. M.; el gabinete entero se componía de partes tan heterogéneas que no era posible, sin destruirle o recomponerle, la realización de tal proyecto.

»Frustróse, mas no por eso dejó de insistir en él un celoso e infatigable ministro, llegando en fin a recabar del rey, en 5 de noviembre de 1830, decreto autógrafo para crear un Ministerio encargado especialmente de promover el fomento de la riqueza del reino: decreto que, por las propias intrigas cabe el trono, no vio la luz pública, y cual la memoria fue al nacer sepultado en un rincón del archivo.

»En tanto la palpitante revolución de Francia y la salud acabada del rey precisado a hacer algo en favor de los pueblos para mantenerlos en obediencia; y al cabo se creó, en 5 de noviembre de 1832, un ministerio con el nombre de Fomento, al que se confió la Administración pública: cuyas bases fueron calcadas de la Memoria dicha, y es cuanto se hizo. Ni más pudiera hacerse sin organizar la Administración, esto es sin dividir el territorio convenientemente y nombrar agentes especiales para cada distrito.

»Muerto el Rey en 29 de septiembre de 1833, recayó por dicha de la España la Regencia en la augusta CRISTINA, quien dijo desde luego a los españoles: «Conozco los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades, y me afanaré

por aliviarlas ; no ignoro y procuraré estudiar mejor los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la Administración pública, y me esforzaré para corregirlos. Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos...» Y en seguida llamó a sí y nombró Ministro de Fomento al mismo autor de la memoria, JAVIER DE BURGOS, en atención, decía el decreto, a sus especiales conocimientos en las materias económicas ; con encargo de que se dedicase antes de todo a plantear y proponerle, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio como base de la Administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos.

»El modo con que esto fue cumplido, será materia del siguiente artículo :

»Sabidamente precursora fue S. M. en recomendar al nuevo ministro la división civil del territorio : ya dijimos que la Francia empezó por ahí a sistematizar su Administración pública. En efecto, mal puede ser rápida y simultánea la acción del Gobierno, cuando se dirige a capitales de provincia que abrazan un inmenso territorio por cuya extensión ha de correr. La España, más que otra nación alguna, exigía esta medida, pues formada del casamiento de Isabel y Fernando V, y de las conquistas que ellos hicieron, se habían conservado los reinos cuales eran : de aquí que las leyes casi nunca tenían aplicación general ; porque prevaleciendo los fueros o las costumbres, regíase cada reino o provincia, especialmente en la parte administrativa, por reglamentos o estatutos privativos discordes entre sí las más veces : origen de un provincialismo que fuera tan funesto al Estado, como nocivo al Gobierno, cuyo poder enerva desvirtuando su acción ; pues que esa acción dimana de la fuerza y la fuerza está en la unidad.

»Dividióse en fin el territorio español de la Península e Islas adyacentes en cuarenta y nueve provincias, por Decreto de 30 de noviembre de 1833 ; y fue tanta la rapidez que vio esto solo a la acción del Gobierno, que en pocos días por entonces se hizo una quinta urgentísima, lo que dio motivo para decir a uno de nuestros primeros literatos estas notables palabras : «Cataluña y Galicia, por ejemplo, se han dividido cada una en cuatro provincias ; y siendo cierto que las fuerzas que salen del centro a la circunferencia siguen en su intensidad la razón inversa del cuadrado de la distancia, podremos decir que con esta sencilla operación se ha aumentado 16 veces la potencia administrativa en aquellos países, y por consiguiente la facilidad y expedición de los negocios».

»Pero este Ministerio no debía ser sólo una rueda más de la antigua máquina, aunque hiciera parte del Gobierno Supremo por lo que respecta al orden político. Su incumbencia especial era dirigir la Administración pública ; y sin agente subalterno no podía ejecutar sus disposiciones ; conocer las exigencias de los administrados, los males que había de remediar, los beneficios que hacer, los abusos que corregir en cada provincia o pueblo. Los administrados mismos tenían que haber cerca de sí al que siendo cometida la mejora de su situación social, estaba en relaciones directas con el Gobierno, único del que podían esperar el bien. Era necesario al fin que hubiese una cadena conductora entre el Príncipe y sus pueblos ; y he ahí esa cadena de la cual el primer eslabón es el ministro (llámesele de Fomento, de lo Interior o de la Gobernación con tal de que sea el encargado de la Administración pública), y el último cada agente local. Nombráronse, pues, otros tantos subdelegados de Fomento como provincias se habían erigido. Y por primera vez quizá se vio en España ir a buscar empleados al hogar doméstico : ¡ tanto dependía de la elección de estos magistrados tutelares el éxito del plan, el bien de los pueblos ! Era además preciso rodear esta nueva autoridad, que iba a ser la primera en la jerarquía



civil de cada provincia, de cierto prestigio que sólo podían por el pronto darle las circunstancias personales de los electos. Tanto esto como la movilidad que exigiera el lleno de sus funciones, hacía indispensable que los secretarios que habían de sustituirles, fuesen hombres de práctica en los negocios y de conocimientos administrativos; y también se tomó esto en cuenta. Aun así, como son tantas las cualidades que requiere esa magistratura, el ministro no estaba satisfecho del acierto en todas las partes de su elección, ni los elegidos (entre quienes había hombres muy suficientes y de antecedentes relevantes) dejaban de tener una timidez extrema respecto al cabal desempeño de su encargo. Causábala el que la ciencia administrativa no les era conocida; y sin ella, dice BONNIN, no se hace más que seguir la rutina que enseña la tintura de los negocios: la marcha es entonces incierta porque falta una guía segura, y caminándose a ciegas se cometen siempre errores que perjudican tanto al interés público como al privado. Por el contrario, un conocimiento exacto de sus deberes infunde al administrador firmeza y confianza en sus actos: y coronando los resultados de sus esfuerzos, consigue el prestigio de que ha menester. Empero esta ciencia administrativa es inmensa y de aplicación invariable en ciertos casos, y la hacía mucho más ardua el terreno nuevo, vario y tan resbaladizo como cubierto de dificultades en que se iba a plantear.

»El ministro acudió oportunamente a llenar este vacío con una instrucción para el gobierno de los subdelegados de Fomento, la cual inserta íntegra la única obra que se ha escrito en España de Administración, porque no es fácil —dice— llenar más cumplidamente el objeto que lo hizo el autor de la citada instrucción; aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la instrucción —añade— para los subdelegados de fomento un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas muy sabias y muy liberales. Forma, pues, una parte interesantísima de nuestra colección, cuya lectura recomendamos a los jóvenes que aspiren a ser investidos

algún día con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia».

»Además estableció el Ministerio un Diario de Administración, en el cual se habían de poner entre otras cosas las mejoras que cada subdelegado hiciera o meditara en su provincia, el examen de los libros y memorias que se publicasen sobre materias administrativas, el desenvolvimiento de las teorías de esta ciencia, con observaciones sobre el modo de aplicarlas a las necesidades de los pueblos, y el anuncio de las disposiciones administrativas que se adoptasen en otros países.

»Este ministro, en el medio año escaso que permaneció en el poder, dio varias órdenes, decretos y leyes administrativas, que recorreremos ligeramente. Hizo libre en Madrid y sus inmediaciones la fabricación e introducción de cristales; redujo la policía a un medio de gobierno, y por consiguiente a ser un elemento de protección, en lugar de un instrumento de vejaciones que fuera; prohibió los repartimientos para el reintegro de descubiertos antiguos de los pósitos; dejó libres los contratos de lanas, y los de pescados, seda, sosa, barrilla, trapo, lino y cáñamo; hizo una ordenanza general de montes; recomendó la conclusión de los cementerios, permitiendo la expropiación de terreno, en caso de necesidad; refundió las leyes y reglamentos de imprenta bajo la base de desembarazar la publicación y circulación de las obras científicas, artísticas o literarias de las trabas con que lucharon hasta entonces; mandó cesar en todo el reino la exacción de los arbitrios e impuestos establecidos para el reintegro de los fondos de pósitos; prohibió las asociaciones gremiales destinadas a monopolizar el trabajo en favor de un determinado número de individuos; declaró exentos de gravámenes en todos los pueblos el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder; dejó al interés de los ganaderos adoptar medidas en la reserva de sementales, y permitió la extracción de merinos bajo cierto derecho; declaró libre el tráfico de granos, harinas y semillas, tanto en lo interior del Reino



e Islas adyacentes, como en su conducción por cabotaje de uno a otro punto marítimo; extinguió las hermandades, gremios y montepíos y viñeros, quedando en plena libertad de circulación, compra y venta de los vinos de cualquiera clase por mayor y menor; declaró a todos los que ejercen artes u oficios mecánicos por sí o por medio de otras personas, dignos de honra, y en consecuencia aptos para los cargos municipales y del Estado; reglamentó la exposición pública de los productos de la industria española; aseguró la adquisición vacilante de bienes de propios; permitió a los cosecheros de uvas el que diesen principio a la vendimia en la época y forma que creyesen conveniente, cosa que no les era potestativa; puso en libertad el arte de la litografía, ligado por un privilegio exclusivo; estableció que cada uno podía en su propiedad introducir ganados, derogando las disposiciones contrarias; y, en fin, dio varias disposiciones para reglamentar la Administración pública extirpando abusos que se oponían al bien común y al fomento de la agricultura, la industria y las artes; y en comisiones que creó con objeto de procurarse toda la ilustración necesaria y más aún de preparar la opinión pública en favor de las reformas que quedaron preparados útiles trabajos. Tales fueron, sobre innovación de pesos y medidas en todo el reino y sobre uniformidad de monedas; sobre la cría y fomento de caballos, restituyendo a los particulares el amplio ejercicio de su propiedad; sobre la prohibición de la caza y pesca; sobre los derechos de los escritores gramáticos; establecimientos de escuelas de declamación, sobre las leyes que infaman la profesión de actor, y sobre la policía de los espectáculos en general; acerca de la caridad de los bienes denunciados por mostrencos con intento de poner la propiedad a cubierto de las asechanzas de la codicia; en fin, muchas otras disposiciones de las que entraban en la composición del sistema administrativo que se propusiera.

»Pero la guerra, esa calamidad espantosa que absorbe la atención entera del gobierno, que detiene el curso de los proyec-

tos más saludables, y que suspende hasta la idea de la justicia y de la humanidad, vino a interrumpir la marcha administrativa empezada, y le siguió bien pronto la discordia insensata, y con su cabellera erizada de víboras y sujeta por mil cintas sangrientas, puso la cabeza en el cielo y con sus pies sacrílegos hollaba esta desgraciada Nación; y secando todos los manantiales de la prosperidad pública, y separando al hermano del hermano, y armando al hijo contra el padre, y sacudiendo su voraz tea sobre hogares y mieses, cubrió por largos años este suelo que Dios bendijera, de lágrimas y de sangre, de cadáveres y cenizas... Ahora que tocamos el término de esa atroz guerra de sucesión y de principios, esperar debemos que se organice completamente la Administración pública, para que los pueblos vean el premio de sus inmensos sacrificios en los bienes materiales que ella les dispensa bajo el imperio liberal y benéfico de la augusta Cristina.

»El precedente bosquejo histórico de la Administración pública nos obliga a entrar en materia. Lo haremos, pues, con la desconfianza propia del que conoce la arduidad de lo que intenta y sus débiles fuerzas. Ya por eso, ya porque sólo nos propusimos presentar un cuerpo de doctrinas, no desaprovecharemos ocasión de apoyarnos en las pocas autoridades que tenemos en Administración. Que sea ésta ciencia, y cómo entra a componer la gubernamental, ya queda dicho en los artículos anteriores. Nos ocuparemos ahora de un punto consiguiente:

»¿Cuáles son los conocimientos que necesitan adquirir los que se dedican a la carrera de la Administración?

»En las Universidades de Francia hay cátedras de Derecho Administrativo en que se exponen los elementos de esta vastísima ciencia, se examinan la conveniencia, utilidad o defectos de las leyes más importantes en este ramo, y se explican los deberes y atribuciones de todos los Subdelegados del Ministerio de la Gobernación, desde el que se halla al frente de una provincia, hasta el último guarda de montes y plantíos. Al considerar el estudio de esta ciencia, tomaremos por tipo a un Jefe de Admi-

nistración, pues lo contrario nos produciría confusión y subdivisiones enfadosas.

»El pináculo de una carrera no exige sólo los conocimientos que a ella son peculiares: presupone otros estudios académicos más o menos necesarios en cualquier situación elevada de la vida social. La Administración, por su objeto ilimitado, por su fin santo de hacer el bienestar de los pueblos y mantenerlos en el sosiego que a él es consiguiente, reclama más que ninguna otra carrera, porque más que ninguna otra es de resultados ciertos, conocimiento de los bienes y males, y fijeza en los medios de aumentar aquéllos y remover éstos.

»Es preciso al administrador: El estudio fundamental de la lengua materna, para expresar con exactitud, corrección y energía de conceptos; por su falta llega hasta hacerse inútil la ciencia, porque el idioma es la expresión del pensamiento, y si con él no se acuerda el Jefe no podrá ser comprendido de sus administrados en sus disposiciones y preceptos; las letras humanas como medio de cultura y de entrada al archivo de infinitos modelos de imitación; la geografía, o sea la descripción de la situación respectiva de las partes diversas del planeta que habitamos; la historia general y particular de España, no ya la que se ocupa exclusivamente en suministrarnos árboles genealógicos de familias, crónicas insípidas o en describir guerras desastrosas, sino la que nos enseña a buscar en la historia del mundo la historia del hombre, la de los progresos de su inteligencia, del estudio de su corazón, de las instituciones que han perfeccionado la sociedad, de los resortes que han dado esplendor a los imperios, y los vicios que prepararon su decadencia y su ruina; en fin, la pocas verdades que pueden hacer la felicidad de los hombres y los muchos errores que han causado su desgracia; los elementos de las ciencias exactas, que son el instrumento necesario de toda combinación; y de las físicas y naturales, que presentan y explican los fenómenos del orden físico, que manifiestan las relaciones, propiedades y diferencias de todos

los seres, desde la roca inerte hasta el hombre, cuyo ingenio enseña el mundo y se eleva al firmamento; la filosofía del espíritu humano, o sea aquella parte de las ciencias psicológicas que tiene por objeto el estudio de nuestra facultad de pensar; no la embrollada metafísica de los Froilanes, Losadas, Complutenses y Gudines de olvidada memoria, sino aquella ciencia que cultivando nuestra facultad intelectual descubre las leyes del raciocinio y sirve así de base a todos los conocimientos humanos. Las ciencias no son más que la aplicación de nuestra inteligencia al asunto sobre que cada una se versa: la que entre ellas, pues, tiene por objeto el estudio mismo de la razón, de ese instrumento que todos emplean para obrar y perfeccionarse, ha de ser por necesidad la ciencia de las ciencias; su estudio es por ello tan indispensable al administrador como lo puede ser al químico o al matemático: teoría de la formación de nuestras ideas, teoría de su expresión, teoría de su combinación, o sea ideología, gramática y lógica; he aquí lo que nosotros llamamos filosofía, de cuya propagación ha de derivar al cabo el imperio ya decaído la sutil dialéctica, del arte del paralogismo. Hasta aquí los estudios académicos.

»Los hombres de hoy sienten la necesidad imperiosa de sólo inclinarse a lo positivo, de sólo admitir lo evidente. Sin fruto se legisla sobre un país que se desmorona, si no se acude a mejorar su situación; y ése es el fin constante de la ciencia que nos ocupa. Ella enseña además a los Gobiernos que no hay mayor estima, consideración más durable que la que se apoya en beneficios dispensados a los pueblos. Maldicen, pues, contra ellos los que condenan a la Administración como inútil, porque no les es conocida; como costosa, porque ignoran la inmensidad de bienes que puede producir una sola medida acertada.

»De aquí resulta que deben caminar unidas la legislación y la administración, porque las leyes nacen de un mismo origen, no tienen más objeto que el bienestar de los asociados, y, ya sean sobre las personas y sus acciones, ya sobre la propiedad y de-

más derechos adquiridos, su diferencia consiste en las relaciones sociales que afectan. La legislación no hace sino determinar el libre ejercicio que tiene el hombre de sus facultades físicas y morales; y las leyes administrativas son aquellas que aseguran, ordenan y modifican ese ejercicio en su aplicación a las cosas de interés común. Es necesario, por tanto, que el administrador conozca la jurisprudencia civil, penal y comercial de su país lo bastante a distinguir esas leyes, a deslindar sus atribuciones de las del poder judicial; pues en su ignorancia o incertidumbre dejaría abandonados intereses legítimos que debiera proteger, bien de particulares, bien de la masa común.

»La propiedad, por ejemplo, es sancionada como principio por las leyes políticas; las civiles hacen por su consecuencia respetar este derecho; las administrativas, en tanto, no la consideran como posesión privada, sino como el uso de esta posesión en el interés de la sociedad. Extraña es por ello la Administración a esos debates que han dividido los publicistas desde HOBBS hasta BENTHAM, desde S. SIMON a COUSIN, respecto del principio de tal derecho; si viene de la naturaleza, si de la asociación humana, si de la ley, si del trabajo, si del hecho de primera ocupación. El administrador, ejerciendo la mayor de sus atribuciones, el procomunal, modifica el uso del derecho de propiedad, y aun lo invade a veces por más que lo consagren las leyes políticas del país. El dueño de una casa en poblado puede disponer de su propiedad vendiéndola, donándola, como quiera: la ley política garantiza su derecho. Si alguno se lo impidiese o usurpase, la ley civil viene en su auxilio y lo mantiene en su pleno dominio. Pero ese mismo dueño quiere usar de un modo absoluto de la propiedad, y la destruye con el pico o con el fuego: en el primer caso, la Administración le obliga a reedificar, ya bajo cierto orden y diseño; en el segundo, le condena además al pago de daños y perjuicios.

»El propietario de una heredad puede ser desposeído de ella por la Administración para un uso de interés público, como un

camino, un canal, etc., y aun para un objeto privado de mayor utilidad pública, como el descubrimiento de una mina, etc.; en suma, la Administración guarda, respeta y estrecha las relaciones sociales; mas cuando los derechos privados perjudican o menoscaban el bien público, impide su uso y aun se apropia el derecho obrando en el sentido instintivo que obraría la misma sociedad.

»Empero si este poder administrativo no reconociese coto, llegaría a ser el más arbitrario y absoluto; fuerza es que se permita la contienda entre el particular y el administrador que obra en nombre del interés general, y su decisión no puede ser por los tribunales que sólo entienden la ciencia del tuyo y del mío, de lo justo e injusto respecto a los derechos individuales; necesarios son otros jurisperitos, jueces cuyos conocimientos puedan pesar los bienes que reporta el bien público de la medida administrativa de que se trata, y los males que pueden venir al particular expropiado; y estos tribunales habrán de formarlos consejos privativos, de cuya organización y jerarquía no es del momento ocuparnos, puesto que sólo se intenta persuadir la necesidad de que el administrador conozca la jurisprudencia civil, para diferenciarla de la administrativa que debe formar parte de su estudio.

»El derecho público interno y externo, o sea el conjunto de las reglas de utilidad recíproca que deben regir el pacto social, primero entre los miembros de una misma nación, y después entre las diferentes del universo, queda comprendido en lo que hemos llamado estudios de legislación. En cuanto al derecho público externo o de gentes, podrá ser menos preciso, aunque siempre conviene mucho que el jefe, particularmente de provincias marítimas o fronterizas, no ignore la conducta que debe observar en paz o en guerra con los extranjeros domiciliados o transeúntes, con las tropas y mercaderías que transiten por el reino, y que conozca cuáles son los deberes recíprocos de las naciones en cuanto a los derechos de asilo, de internación y de ex-

tradición. Negarse no puede lo indispensable que es al administrador el estudio de las leyes fundamentales, de la constitución política del país en donde ejerce el mando. Ellas son los principios del derecho público aplicados ya, reducidos a hechos; las cláusulas positivas de un pacto social no ya teórico, sino práctico y vigente. Cualquiera que sea este pacto, cualquiera que sea la forma de gobierno, se reconocen o deben reconocerse al individuo derechos y condiciones sociales; mientras no ha delinquido, mientras no ha ejercido el uso de sus facultades físicas y morales contra el bien común. La Administración hace el bien bajo el imperio de todos los gobiernos, siempre que sean justos y vigorosos; respeto a las personas y al derecho de propiedad y estabilidad en los medios; de ahí cuanto exige. Nada más funesto para la Administración que la arbitrariedad, que se opone al espíritu de asociación y retira los capitales que pudieran invertirse con fruto en la prosperidad pública; nada más nocivo al comercio, a las artes y a la industria que esa versatilidad de sistemas, que es la plaga de la época.

»Conocida, cuanto dijimos en el antecedente artículo, al administrador la legislación del país, sin cuyo requisito no fijaría bien los límites de su propia autoridad por ignorar dónde empieza la de otros empleados en el servicio público, con quienes se ha de hallar en relaciones frecuentes y precisas; réstales estudiar a fondo la Economía política, la Estadística, la Administración propiamente dicha; de todas las que pasamos a tratar.

»El sistema de instrucción administrativa en que se omitiera el estudio de la Economía política presentaría el mismo vacío que en la Química el no conocimiento de la Física. El que administra una provincia, un estado, tiene necesidad de saber lo mismo que el que gobierna una casa, lo que constituye su riqueza, cómo se forma, cómo se distribuye, cómo se consume; si es capaz de aumento, cuál sea éste, y cuáles los medios de proporcionarlo; pues ésa es la ciencia económica. Esta investigación, que si la empezamos por los primeros principios de las cosas,

por el origen de las sociedades humanas, como intentaron QUESNAY y TURGOT, no nos daría resultados fijos, es desde que SMITH, SAY y SISMONDI han hecho su estudio por un sistema inverso, por la observación de los hechos actuales examinados analíticamente, una ciencia práctica que proporciona al administrador puntos ciertos de partida. Las riquezas se componen de las cosas que tienen valor por sí mismas: este valor consiste en su apreciación en el mercado público. Tal demuestra la economía política. La Administración debe procurar el aumento de estos valores o, lo que es lo mismo, el acrecentamiento de la riqueza pública.

»La Estadística es el inventario de las fuerzas y recursos de las naciones. Necesita el administrador estudiar y aplicar hábilmente los métodos más fáciles de formarla o verificarla con la mayor exactitud dable. Tiene la Estadística con la Economía relaciones tan íntimas que apenas es posible considerarlas separadas. «¿De qué servirían los hechos —dice SAY— sin los conocimientos que enseñan a utilizarlos, subiendo al examen de las causas y descubriendo el encadenamiento con que se suceden y se enlazan, la acción recíproca que ejercen los unos sobre los otros?». Sería la Estadística un índice de datos aislados, sin una teoría, sin una serie de principios y de consecuencias; y en este caso no existiría del todo, o existiría sin objeto útil. Veámoslo por un ejemplo: La Estadística nos manifiesta, según los datos que ya presentamos, que Málaga vende sus frutos anualmente por la cantidad de 45.230,250 rs., y Motril, teniendo de estos mismos frutos como también demostramos, no los exporta y está reducido exclusivamente a la venta de sus algodones, que son los mejores del mundo, sin que le sirva este artículo de exportación, de que carece Málaga, de base para dar salida a aquéllos. Este fenómeno debe estudiarse por el administrador; la Estadística le suministra esos conocimientos de la riqueza respectiva, esto es, de los valores de unos y de otros frutos en el mercado; la Economía debe investigar las causas de esa di-

ferencia, cuando todas las ventajas aparentes están por Motril, que tiene a Granada más cerca, y esta capital no sólo es el primer depósito interior de las mercaderías que se cambiasen por aquellos frutos, sino que serían un extractor de sus manufacturas de seda, de sus linos y cáñamos, preferidos en todos los mercados. Al administrador importa estudiar ambas situaciones, investigar las causas de la riqueza de un comercio y de la languidez del otro, de la opulencia de aquella agricultura, de la pobreza comparativamente de ésta en un suelo en que se aclimatan las cañas dulces, los algodones y casi todos los ricos frutos que se dan entre los trópicos; al administrador, pues, importa procurar por término de sus trabajos una vendeja en Motril, donde únicamente se produce en la Península, destruyendo de este modo indirecto ese fatal contrabando de la vecina Gibraltar, que aniquila nuestra Hacienda, arruina el comercio y desmoraliza a todos los naturales de la comarca, poblando nuestras cárceles de hombres a quienes el estímulo de una ganancia excesiva los hace al fin criminales y a veces salteadores de caminos por el rigor del Fisco, que no considera que el interés es el móvil de todas las acciones humanas, y que las penas deben ser proporcionadas a los delitos; al administrador importa procurar el establecimiento de fábricas de jabón allí donde se cría la barrilla y abunda el aceite; y de albayaldes y de manufacturas plomizas, allí donde hay alcoholes y fábricas de fundición, y aquí, en Granada, de sedería, lencería y lonas, puesto que existen las mejores materias de la elaboración de estos efectos. Que no hay numerario, se dirá: el celo y la inteligencia todo lo allanan, hasta eso. Sabido es que el dinero está pronto doquier su empleo es seguro, do encuentra rendimientos ventajosos. Un jefe político instruido y diestro con una sola visita puede hacer conocer a las gentes influyentes y ricas de un pueblo, los beneficios que pueden reportar de esta o de aquella empresa: debe fomentar entre ellas el espíritu de asociación, que es el alma de la industria y el comercio; deben impulsarlas a realizar proyec-

tos de común e inmediata utilidad; puede ofrecerles la protección del gobierno y aun interesarse en ellos para que sirva de estímulo, y si gana y se enriquece, riqueza ninguna mejor adquirida entonces que la suya, pues que a la vez hizo la pública.

»Gobernar o administrar es el atributo exclusivo del poder ejecutivo, que delega una parte de sus obligaciones y de su autoridad en los jefes civiles de las provincias. Magistrados de acción, empleados de ejecución deben prestar al gobierno que les dispensa su honrosa confianza, una cooperación decidida y franca; deben contribuir con sus esfuerzos continuos a mantener sin relajación los vínculos de la obediencia; y para ello habrán de penetrarse bien de la marcha y dirección superior de los negocios públicos, y tener en fin por el Gobierno una adhesión sin límites, como el resultado de un convencimiento íntimo de que, justo y benéfico, identifica sus intereses con los de la nación.

»Mas para que los jefes presten esa cooperación útil, para que tomen con acierto medidas enérgicas que hagan efectivas las disposiciones de las leyes, las decisiones de los jueces, los reglamentos y órdenes del gobierno, no basta buena intención y el hábito adquirido por solo la práctica: es menester que sepan gobernar, es decir, entenderlas, interpretarlas y hacerlas ejecutar. Ya dijimos en el artículo 5.º que en las universidades de Francia hay cátedra destinada a esta enseñanza y en especialidad al estudio propio del Derecho Administrativo. Adornados los jefes con tales conocimientos, ¿cuán fácil no les sería la aplicación de las leyes relativas a la instrucción pública, a la policía de seguridad, a las de elección y funciones de los ayuntamientos, al reemplazo del ejército, custodia de costas y fronteras, contrabando, tránsito de nacionales y extranjeros, tráfico interior y exterior, pesos y medidas, milicia nacional, acotamientos, propiedad, limpieza y salubridad pública? Cumplen, así, sin vacilación ni necias consultas que hacen perder el tiempo, instrucciones ministeriales, reglamentos y órdenes relativas a cárceles, casas de corrección, y de beneficencia, cuya policía

les pertenece ; las que respectan a consulados y juntas de comercio, sociedades económicas, liceos y otros establecimientos literarios que han de fomentar ; a bibliotecas, museos, teatros y espectáculos de todo género, cuya acción e influencia tienen que dirigir por lo que toca al orden público y al bien general. Nuestro país, atrasado en la administración, en artes, en industria, en agricultura y en el comercio más que todo por efectos de no hallarse propagadas las ciencias exactas y naturales, ni difundidas las políticas y legislativas, ¿qué utilidad no podría reportar de altos funcionarios formados por esos estudios, por estos principios para llevar a cabo mejoras demostradas, para destruir abusos que introdujo la ignorancia, sostuvo la costumbre y quiere perpetuar el sórdido interés? ; ¿qué influencia tan decisiva y duradera no adquiriría un gobierno que pudiese contar con agentes, con instrumentos de acción tan aptos, tan preparados y tan seguros para conseguir sus fines?

»Las materias expresadas forman propiamente el estudio del administrador, la ciencia administrativa : ciencia inmensa sin duda, ¡pero qué conocimiento debe ser extraño al hombre público! Todo lo que toca al orden general, dice BONNIN, todo lo que tiende a estrechar las relaciones del ciudadano con el Estado, a poner en armonía las personas, las voluntades, las acciones, a asegurar la tranquilidad, la conservación y moralidad de los hombres, el uso libre del dominio en el interés social, ¿no es del deber y atribución del administrador? Todo lo que interesa a la humanidad y al hombre público, ¿no debe hacer su estudio continuo, no es el primero de sus deberes, la más importante de sus ocupaciones, la más imperiosa de sus obligaciones?».

Cuenta MÁRQUEZ, además, con algunos artículos relacionados con la Administración y entre ellos es curioso el de Establecimientos de beneficencia : Hospitales y hospitalidad domici-

liaria<sup>18</sup>, mostrándose partidario de esta última modalidad, pues, evidentemente, los hospitales por aquel entonces dejaban mucho que desear.

Otra figura de sólido prestigio en Granada y que fue rector de la Universidad, D. NICOLÁS DE PASO Y DELGADO, estimo que debía informar del nuevo fenómeno que aparecía con fuerza y vigor poco frecuente y pública<sup>19</sup>, unos artículos sobre «Administración pública con aplicación a España», que comienza con una cita erudita de Mr. VIVIEN :

«Debemos alejarnos cuanto antes, y todo lo más posible, de la irritante polémica de los partidos, de los vanos debates puramente teóricos o especulativos ; y dedicarnos a objetos de aplicación».

Para seguidamente decir que «no se propone escribir un tratado completo de Administración pública».

«Mi fin es únicamente manifestar con sencillez algunas ideas sobre los puntos más esenciales de la ciencia administrativa, y aplicarlas a las circunstancias particulares de nuestra nación ; huyendo, con especial cuidado, de cuanto sea relativo a las personas, para ocuparme solamente de las cosas ; es decir, que me abstendré de discurrir acerca de las magistraturas y consejos ; como ayuntamientos, diputaciones provinciales, gobiernos políticos y demás que componen esta jerarquía, y me reduciré a examinar ciertos objetos enlazados íntimamente con los intereses de la sociedad ; como la industria en toda su extensión, la instrucción pública, la beneficencia, etc., etc.

»Si la ciencia administrativa, de la cual ni aun el nombre conocieron nuestros antepasados, según afirma el Sr. SILVELA,

es actualmente una de las más indispensables en toda nación civilizada, y si de sus fecundas e importantes aplicaciones puede nacer la felicidad de los pueblos, justo, necesario y urgentísimo es fijar la planta en este campo virgen todavía. Los jefes de la Administración están en actitud de mejorarlas, ya obrando con acierto y perseverancia en la ejecución de las leyes establecidas, ya promoviendo el que se dicten aquellas que reclaman las necesidades del siglo: a los particulares, interesados en el bien público por el suyo propio, toca el abandonar preocupaciones envejecidas y errores peligrosos, aceptando con la mayor confianza y fe política las reformas aconsejadas por la razón; pero el hombre pensador y laborioso no debe permanecer indiferente cuando ve ante sus ojos multitud de intereses sociales ignorados o desatendidos. Por esta íntima convicción me atrevo a publicar un trabajo incorrecto, fruto de largas vigiliass, en medio de mis graves y notorias ocupaciones; sin que al efectuarlo pueda tener ningún género de ambición. Invocaré, con todo, la sublime sentencia de MIRABEU: «Creed que disipando un solo error, propagando una sola idea sana, habréis hecho algo en obsequio de la felicidad de la especie humana; y que, quien quiera que seáis, sólo así podréis asegurar la vuestra».

»Imperfectas y vagas son, por cierto, las nociones que se tienen generalmente de una parte tan principal de los conocimientos humanos y del gobierno de los pueblos. Hay personas que piensan y aseguran de buena fe, que la Administración se circunscribe a las rentas públicas: las hay que la confunden con la policía civil; y son muchos los hombres ilustrados que se atreven a sostener, como lo he visto con sorpresa, que no es posible ningún sistema regular y constante en un asunto de suyo arbitrario, y sometido al imperio de las circunstancias. Pero con alguna reflexión y buen juicio, fácil es distinguir el verdadero instituto de la Administración pública, y las infinitas modificaciones de que son susceptibles sus principios; sin que por ello pierdan el carácter de fórmulas científicas. Seguir al hombre

con un esmero maternal, desde antes de nacer, hasta cuando ya reposa en la tumba, para proporcionarle siempre el mayor bien posible: tal es su augusta y sagrada misión. Para cumplirla, lo primero es atender a las subsistencias, comprendiendo bajo este título cuanto el hombre consume para cubrir sus necesidades perfectas y perentorias; sin perjuicio de facilitarle después los medios de gozar comodidades y placeres. La salud y la instrucción son objetos no menos interesantes, y en un grado poco más inferior se colocan las diversas atenciones de la beneficencia, entre las cuales se distinguen la protección del niño expósito, el socorro del pobre, el cuidado del enfermo y del anciano desvalido; y aun el caritativo consuelo y limitada comodidad que se dispensa al triste preso y al infeliz penitenciario. Entonces, y formando un contraste singular vemos a la Administración que desde los hospitales y cárceles se traslada con prontitud a los teatros y paseos; y ya ofrece grandiosos espectáculos, ya levanta magníficos edificios, ya, en fin, erige suntuosos monumentos en honor del mérito y la virtud. Con razón, pues, ha dicho el señor BURGOS que la Administración es la más variada, la más vasta, la más útil de todas las ciencias morales; y con la misma oportunidad Mr. BONNIN ha expresado ser una potencia, que arregla, corrige y mejora cuanto existe, y da una dirección más conveniente a los seres organizados, y a las cosas.

»He dicho que la Administración se ocupa lo primero de las subsistencias; y aquí es precisamente donde más reclama el auxilio de la economía política, ciencia que según he manifestado en otra parte tiene por objeto único la riqueza y por fin la prosperidad de las naciones; aun cuando FOURRIER y demás partidarios de la escuela socialista, pretenda ensanchar demasiado sus límites. Pero no reconociéndose otro medio legítimo de adquirir la riqueza sino el trabajo aplicado a la obra de la producción, el cual constituye la industria propiamente dicha; claro es, que ésta merece ser analizada antes que los demás objetos de la Administración.



»Vulgarmente se ha llamado industria a una sola de sus especies, la fabril, tomando la parte por el todo, con grave daño de la propiedad del idioma científico, que tanto influye sobre la exactitud de las ideas. Me parece que ya no será cometido con frecuencia este peligroso error, y que ningún hombre ilustrado podrá rehusar la división de la industria en tres ramas principales: 1.<sup>a</sup> la rural, 2.<sup>a</sup> la fabril, 3.<sup>a</sup> la mercantil, que todas contribuyen a la producción de la riqueza, cada una por separado, y prestándose las tres un auxilio recíproco.

»En materia de industria es muy delicado, y en cierto modo difícil, el encargo de la Administración reducido a proteger con prudencia y acierto; sin fundar nunca una odiosa clientela; ofrecer facilidades al interés privado, único juez competente y exclusivo: he aquí todo el deber de aquélla; no perdiendo jamás de vista la gran máxima de TURGOT: «dejar hacer y andar», expuesta luego por FILANGIERI en esta forma: «ingerirse cuanto menos sea posible: dejar hacer cuanto más sea posible»...

Y este fue el clima dentro del cual se maduró la publicación de ese primer «Tratado de Derecho Administrativo español», del cual se ocupa CASTRO Y OROZCO<sup>20</sup> y precisamente llamo la atención sobre la fecha, 1842, al escribir sobre «El nuevo arreglo de la carrera de leyes; Elementos de Derecho Administrativo», por D. MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA.

«Desde el siglo de Luis XIV —dice CASTRO Y OROZCO, rector de la Universidad granadina— empezaron a sentir varios escritores dentro de la vecina Francia la necesidad de dar otro rumbo a la educación pública, basada desde el tiempo de Carlomagno en el estudio exclusivo de los autores griegos y latinos. Las nuevas sociedades europeas habían agotado ya los auxilios de las civilizaciones atenienses, romana y bizantina; pues si aún

quedaba algo por imitar de aquellos tres grandes depósitos de doctrina y de cultura, también habían adelantado en mucho por otro concepto a sus modelos, conservando solamente éstos, lo que no era fácil ni conveniente resucitar, atendidas las creencias del Cristianismo y la organización feudal y monárquica de las nuevas razas de Occidente. La filosofía no debía ser por más tiempo el conjunto embarazoso de la historia, de la política, de la astronomía y hasta de la humilde gramática, partes todas del saber humano compendiadas antiguamente bajo un título genérico, a causa de que se mostraban muy simples todavía como estudios compuestos por lo común de un escaso número de datos y de afinidades. A medida que todas aquellas ciencias ensanchaban el círculo de sus adquisiciones, se iba conociendo naturalmente la conveniencia de separarlas para hacer aplicaciones metódicas de su doctrina a nuevas y determinadas necesidades. La sociedad contemporánea las creaba cada día más urgentes e imperiosas; y entonces se conoció (escribe a este propósito un filósofo de nuestros días) que la antigua enseñanza escolástica era un árbol desustanciado que sólo extendía ramas sin sombra y retoños sin fruto. La ciencia de los colegios era en efecto una ciencia muerta; los temas, las amplificaciones, la prosodia, los versos griegos y latinos y todo el fárrago pedantesco de los comentadores, no daban ni virtud ni verdadera sabiduría, ni estado ni consideración de ninguna clase entre los genios privilegiados que empezaban a llamar hacia sus obras la atención de los hombres imparciales e inteligentes. Por todas partes se proclamaba que la historia de Roma era hermosa sin duda, pero que la del país tenía también su belleza y utilidad: que el estudio de las costumbres, de las ciencias, de las leyes de nuestra patria era a lo menos tan fecundo como las frases armoniosas de Quintiliano y Cicerón; finalmente, que era ya tiempo de que se enseñase en las escuelas aquello que debía ocuparnos un día en la sociedad, porque la verdadera educación consistía en formar hombres, y no en hinchar pedantes.



»Las festivas sátiras de Ulrico de Hutten, la inmensa erudición de Reuchlin y las enérgicas reclamaciones de Mr. de Chalotais, habían dado de antemano la señal del ataque; le sostuvieron con honra durante largo tiempo y triunfaron por fin en Europa del engrimiento del Escolasticismo, que superficial y apasionado siempre se prostituía unas veces al servicio de los intereses teológicos, hasta el extremo de pretender que se desterrara de la Universidad de París a los doctores que tuviesen en sus librerías un solo ejemplar de Terencio, mientras que otras proclama como verdad dogmática, que su ídolo Aristóteles debería ser contado en el número de los Santos Padres. Sublime materializador del pensamiento; Antorcha que luce aún colocada al reflejo de la gloria de Alejandro!; De cuán ridículas apoteosis no fue objeto tu memoria por parte de admiradores que te veneraban con idolatría!; De cuán injustas diatribas no la han agobiado en desquite los reaccionarios reformadores del siglo XVIII!

»En nuestra España se sentía también lentamente, hacia aquella misma época, la conveniencia de organizar la instrucción pública de una manera análoga a su formación moral y política. Don Alfonso el Sabio había colmado de honores a los maestros de las ciencias, reducidas a la sazón a estudios de autoridad sobre la Biblia, sobre Hipócrates y sobre las Compilaciones de Justiniano. El de esta última abarcaba en sí la generalidad de los políticos y gubernativos y aun hacía incursiones por medio de los canónicos en el campo teológico, guardado y defendido por dueños celosísimos de su integridad y preponderancia. Nuestros letrados de oficio fueron, sin embargo, unos «voceros» hasta que Enrique IV y luego los Reyes Católicos trasladaron gran parte del poder público a sus manos, buscándolos ex profeso como «gente media entre la nobleza y el pueblo», según la expresión de D. Diego Hurtado de Mendoza. La Monarquía solicitaba sagazmente el apoyo de la inteligencia para asentar su predominio sobre nuevos y más sólidos cimientos. La hora del divorcio de

aquella con el feudalismo había sonado para España desde la unión de Castilla y Aragón. Dos reyes poderosos, vencedores de todos sus enemigos, más habían menester para el gobierno de sus estados de los consejos de los doctos, que de la peligrosa ayuda de sus turbulentos «ricos homes».

»La carrera legal fue, pues, organizada entre nosotros en el siglo XVI de una manera más fija y conveniente al cambio político secretamente determinado y premeditado. Hubo ya cursos académicos precisos; hubo condiciones estables para determinar la aptitud del individuo; y más de un jurisconsulto español justificó en breve con sus obras, rebosando erudición y sana crítica, que bien merecía la ciencia que cultivaba el pomposo título de «noticias de las cosas divinas y humanas» con que los romanos la habían condecorado.

»El advenimiento de los Borbones al trono de Felipe II transfirió gran parte de la antigua influencia de los letrados a poder de los militares, clase hasta cierto punto predominante en la corte semiguerrera, semisibarítica de Felipe V. Este Príncipe recordaba a todas horas su carácter de conquistador de su herencia, y creaba gobiernos y erigía fortalezas, fundamentando así un sistema no impropio por cierto de la índole belicosa de nuestros nobles. Fernando VI renunció poco después a las miras ambiciosas de su predecesor, dirigiendo sus conatos a objetos más útiles y realizables. Entre tanto Ward, Ensenada, Uztariz y otros escritores económicos (de los cuales el último, anterior al famoso Smith, fue vertido al inglés de orden de Jorge II) abrían en sus obras las puertas de un nuevo estudio hartamente diferente en verdad del de la antigua jurisprudencia, y no menos interesante para el bien público. El célebre Feijóo, introductor en nuestro suelo de la parte sana de la filosofía volteriana, la más adelantada de su siglo, contribuía también con sus discursos a la revolución, cuya necesidad se palpaba, anatematizando sin misericordia las pedantescas SÚmulas y sosteniendo que sería más útil el estudio de la lengua francesa que el de la

griega, herejía escolástica que le valió crudísimas censuras. Más adelante, Jovellanos y Campomanes, con sus opúsculos sobre gobierno, sobre instrucción, sobre créditos y sobre legislación, pusieron de bulto el inmenso hueco que se notaba en nuestros cursos universitarios, mientras que Iglesias e Iriarte derramaban a manos llenas el ridículo sobre los maestros de la juventud en sus epigramas e invectivas. El último especialmente hizo asomar una risa inacabable a los labios de sus lectores, sólo con tomarse el trabajo de imitar fielmente la bárbara jerga, lenguaje sacramental de nuestras aulas. Carlos III oyó en fin el clamor universal, estableciendo cátedras especiales de enseñanzas legislativas; su hijo las miró después con recelo en vista del vuelo que tomaba la revolución francesa, bien que diese ensanche y protección al estudio del derecho patrio, lastimosamente postergado por el romano.

»De nuestro siglo bien poco hay que hablar —continúa—. El plan de 1824 lleva en muchos capítulos el sello de una reacción inconsiderada, así como sus modificaciones posteriores retratan al vivo la imagen del caos. La conveniencia de una reforma radical en varios ramos de la educación es hoy, por otra parte, mucho más manifiesta que pudo haberlo sido en el siglo XVIII. De entonces a acá ha cambiado la índole de nuestro gobierno, hundiéndose con estrépito o debilitándose lentamente aquellas creencias, tradiciones y costumbres que servían a nuestra sociedad de base y escudo. La soberanía del raciocinio y de la libre discusión, es decir, la negación de toda autoridad humana constituyen en nuestro día la única regla de nuestra fe, hora política, hora moral, hora literaria. «¡Qué! (podrían decir aquí con un elocuente escritor los alumnos de nuestras universidades). ¡Ningún ejercicio de la palabra en un gobierno en que la palabra reina! ¡Ningún conocimiento de la verdad en una legislación que deja libre la mentira! ¡Ningún estudio de las instituciones en un país en donde las instituciones consagran derechos e imponen obligaciones! ¡Cómo serviremos

a nuestra patria, si la instrucción que nos dais es la de un estudiante y no la de un ciudadano?

»El gobierno se ha dignado por fin arrojar una mirada sobre ramo tan importante, circulando nuevos reglamentos relativos especialmente a la carrera de leyes, taller de donde salen casi todos nuestros hombres de Estado, nuestros oradores y nuestros más encumbrados dignatarios. No vamos a investigar ahora las ventajas o inconvenientes que aquella reforma pueda producir, ni el mayor o menor acierto con que se le haya dado cabo y cima. Es muy superficial para merecer los honores del análisis, y si la censurásemos desde luego, se nos respondería quizá que era una parte mínima de un todo no conocido todavía, así como si quisiésemos elogiarla, resolveríamos indiscretamente de una pluma cuestiones que han menester para su examen, gran circunspección y detenimiento. La piedra angular en que haya de estribar la educación pública aún es para algunos un problema complicadísimo. La libre enseñanza, la enseñanza privilegiada y los métodos mismos, todos, todos sin excepción, cuentan fervorosos apóstoles y rencorosos adversarios. «Cuando dos disputan, es que no se entienden», ha dicho con razón un sabio; pero, por desgracia, el género humano está destinado a empezar disputando para acabar entendiéndose. «Post tenebras lux».

»Hay, sin embargo, una ciencia cuyos principios datan seguramente desde el primer desarrollo de las sociedades, porque su objeto es conservarlas y embellecerlas. Esta ciencia, sin aras y sin culto casi todavía en España, fue vislumbrada por Platón y por Aristóteles, aunque de un modo muy complejo y bajo los nombres genéricos de filosofía y de política. Roma la planteó sin conocerla cual hoy existe, en su bien ordenada y previsora legislación: los siglos medios, que en todo veían la magia y la brujería, la consideraron como un secreto que nacía y moría con determinados príncipes o ministros; los Estadistas recogieron más tarde algunos de sus preceptos, amalgamándolos con la universalidad de sus conocimientos económicos y políticos; los re-

formadores del siglo XVIII la refundieron después inconsiderablemente en el estudio de la política, cuyos principios trazaban con un compás, como un arquitecto que designa el hueco y proporciones de una mole inanimada. La ciencia de la Administración llegó por último a su mayor edad a fines del siglo XVIII, rica ya de experiencia y desengaños, adquiridos bajo tantas y tan incompatibles tutelas. Entonces anunció en Francia que tenía vida propia, y que reunía todas las condiciones de un estudio completo y provechoso. Su divorcio de con la política le valió la neutralidad de todas las sectas, y el mundo, cansado de vagas teorías, saludó gozoso la aparición de esa ciencia protectora, que preside el movimiento de la máquina social (según le feliz expresión del más ilustre de nuestros administradores) y de cuya solicitud es objeto el hombre aun antes de nacer y lo es también después que ha cesado de existir.

»Proporcionar, pues, entre nosotros la generalización de un estudio tan importante como desatendido, inculcando su afición en aquellos que están destinados a servir de guía a sus conciudadanos en más de un caso de la vida es ciertamente dispensar un beneficio al país, que no seremos nosotros los últimos en reconocer y preconizar. Mirada aisladamente bajo este punto de vista (no la consideramos ahora bajo otro) la reforma parcial de la carrera de leyes, justo parece felicitar por ella al gobierno, que haciendo lugar entre las nuevas asignaturas a la enseñanza de la Administración, ha satisfecho en su esencia una de las necesidades de la época. Este estudio, esa enseñanza sería útil aun para el último propietario español. ¿Cuál de ellos no verá alguna vez rozarse sus intereses con los intereses públicos que la Administración regula, dirige y determina? ¿Cuál de ellos no está expuesto a que el voto de sus conciudadanos no le lleve a los escaños capitulares, donde son aún más necesarios sus conocimientos prácticos según la actual organización de nuestras municipalidades? Y si tal pasa con los particulares, ¿qué no deberemos decir de los letrados, oráculos casi siempre en las villas y

aldeas, consejeros cotidianos del rico en las ciudades, poder que con la investidura de la justicia tropieza frecuentemente en los límites de la Administración, y clase, en fin, privilegiada y numerosa en que hierven esas nobles ambiciones de gloria política y tribunicia, que no son menos comunes ni profundas, porque paren tantas veces en miseria y desengaños?

»Pero en vano se esperarían tan halagüeños resultados; en vano sería que el gobierno hubiese dado vida oficial, digámoslo así, al estudio de la Administración, asociándolo primero y creando después en la escuela especial administrativa otra nueva carrera de «pane lucrando». (No hay que ofenderse de la frase: VIRGILIO, SÉNECA, MARIANA, DON DIEGO SAAVEDRA, JOVELLANOS, RACINE, MILTON, recibieron mercedes y recompensas de los príncipes y magnates de sus tiempos). En vano, repetimos, sería todo esto, si escritores modestos y laboriosos no se hubiesen encargado de auxiliar instantáneamente ese pensamiento en buena hora concebido por el Gobierno. Las máximas que servían de base a nuestra antigua Administración, diseminadas en las obras de nuestros buenos estadistas y jurisconsultos, desde Antonio Pérez hasta los economistas del siglo XVIII, ni forman un cuerpo de doctrina metódico y razonado, ni son en su totalidad aplicables a una sociedad que ha llevado su vuelo a un punto mucho más alto en que aquéllos la columbraron. Las compilaciones del señor SILVELA son sin duda estimables, pero inadecuadas para un estudio práctico y elemental. Las célebres lecciones del Sr. BURGOS son brillantes destellos de un hombre pensador, que sacude los resabios de una escuela desacreditada por sus sistemas exclusivos, pero que por su misma brillantez y aun por su lamentable celeridad se avendrían malamente con el humilde carácter de la enseñanza escolástica. Nuestros jóvenes se verían, pues, en la necesidad de escoger por texto o guía de sus estudios los cursos, manuales y diccionarios de Derecho Administrativo de GERANDO, DUQUENEL, CORMENIN, BONNIN u otros escritores extraños, que si bien tratan a veces la ciencia en sus relaciones

universales, generalmente hacen de ella aplicaciones a la sociedad francesa, que de hecho tiene menos puntos de contacto que los que algunos piensan con la muestra. El gobierno prescribe, y prescribe con razón, que el estudio escolástico verse sobre el Derecho Administrativo de España; es decir, sobre ese derecho cuyas raíces arrancan acaso todavía por algunas partes en las leyes del Fuero Juzgo, prosiguen en los decretos de GODOY y de LOZANO DE TORRES, y vienen a perderse en la Real orden de ayer, y aparecerán de nuevo en las de nuestros Ministros de mañana. Compilaciones de esta clase, obras elementales de este género no existen por desgracia entre nosotros. La «Curia Filipica», el «Corregidor perfecto» y otros volúmenes semejantes son ya notorios arcaísmos; el estudio comparativo de nuestros antiguos y modernos códigos, de nuestros autos, de nuestros reglamentos, de nuestras cédulas y de nuestras ordenanzas municipales es empresa más para encomendarla a «ganapanes» que a «caballeros», según la festiva expresión del autor del ingenioso hidalgo. ¿Qué rumbo adoptar en medio de tantos inconvenientes? ¿Qué espíritu no decae a la vista de un tan ímprobo trabajo...? Sólo un escritor incansable se ha dedicado alguna vez en nuestro siglo, en que tanto inútil se escribe y publica, a coordinar uno de esos concienzudos extractos, presentando en él de un solo rasgo el cuadro metódico y sencillo de una parte importantísima de la Administración española, la parte municipal. Sin necesidad de nombrarle conocerán desde luego nuestros lectores que se alude al «Libro de los Alcaldes y Ayuntamientos», obra escrita por DON MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA, recibida con gran aplauso por el público y cuya primera edición de millares de ejemplares fue agotada en poquísimos días. Hoy, este mismo infatigable magistrado, previendo el conflicto en que el nuevo arreglo de asignaturas había de colocar a nuestros jóvenes juristas, se ha apresurado a remediarlo, publicando unos «Elementos de Derecho Administrativo», escritos ex profeso para que puedan servir de texto en las Universidades. Retirado en el

rincón de una provincia, rodeado de otras ocupaciones de las que no le es posible prescindir, sin recursos y aun sin el tiempo material necesario para el desempeño de proyecto tan arduo y prolijo, el Sr. ZÚÑIGA ha sabido vencer cuantos obstáculos se le presentaban y contestar las encarecidas instancias de multitud de Catedráticos y escolares del Reino, que nos consta se dirigieron a él desde un principio rogándole que redactase el libro de enseñanza que acababa de imprimir. Analizarle aquí, presentar una muestra, aun cuando fuese muy superficial, del mérito de este nuevo fruto de su laboriosidad sería engolfarse en un mar sin fondo, porque, realmente, no le tiene nuestra legislación Administrativa. Baste decir que los «Elementos» del señor ZÚÑIGA son una muy ordenada explicación del «Libro de los Alcaldes» con igual criterio y escrupulosidad desempeñada. El nombre del señor ZÚÑIGA es ya familiar a nuestros jueces, a nuestros escribanos, a nuestros estudiantes, por sus «Bibliotecas», por sus «Elementos de práctica» y por otras varias producciones que el público ha consumido con avidez. Los «Elementos de Derecho Administrativo» en nada desmerecen del justo crédito de que goza el filosófico compilador. De ellos puede decirse muy bien que son el hilo protector que servirá de guía a nuestra juventud en el embrollado laberinto de nuestras leyes sobre Administración, al par que la realización de la idea reformadora del Gobierno, estéril e impracticable sin la ayuda de auxiliar tan poderoso.

»Hojéenlo nuestros lectores y hallarán la luz brotando de entre la tinieblas; el orden, del caos; la pintura viva, en fin, de la Administración española, con sus pocos aciertos, con sus muchos errores, pero fiel y clara siempre, presentada por una mano hábil, que levantando pacientemente el tupido velo que le cubre, señala a la juventud el fruto, escondido por lo común entre la pompa y confusión del desordenado y espesísimo ramaje».

A través de estas líneas he procurado recoger, al menos en parte, el clima propicio que permitió el nacimiento y desarrollo del Derecho Administrativo español en Granada.

Merece respeto y admiración el esfuerzo de los que nos precedieron, que con una carencia evidente de medios adecuados, con una Universidad falta de recursos y sometida a numerosos intentos de reforma en cada una de las cuales se creía ver la solución casi milagrosa de sus males, con una Academia de Jurisprudencia y Legislación a la que el Liceo le cedía sus salones para que se reuniese y pudiese subsistir<sup>21</sup>, con una sección de Ciencias y Literatura, dentro del mencionado Liceo, en donde a más de las suscripciones se recibían nada menos que cincuenta periódicos que suponían cuatrocientos sesenta y seis reales al mes<sup>22</sup>, pero, eso sí, con una fe y un entusiasmo sin límites, que la picaresca hace que no produzca los resultados plenamente apetecidos si hemos de dar crédito a lo que el propio GIL DE ZARATE nos dice<sup>23</sup>, pudieron dar y dieron ese primer paso decisivo gracias al cual los demás hemos podido continuar perfeccionando el camino, ofreciendo nuestro esfuerzo como plataforma a las jóvenes generaciones, en la seguridad de que sabrán mejorar más y más ese momento que iniciado por JAVIER DE BURGOS dio frutos tan óptimos como ORTIZ DE ZÚÑIGA, OLIVÁN, COLMEIRO, VIDA (Catedrático ejemplar de esta Universidad, que supo perdurar en el corazón de sus discípulos), SANTAMARÍA DE PAREDES, POSADA, GARCÍA OVIEDO, ROYO VILLANOVA, el inolvidable maestro GASCÓN y MARÍN y actualmente un JORDANA DE POZAS a cuya sombra florecen una pléyade de administrativistas que honran la Universidad y los organismos donde sirven, cada uno con una recia personalidad, pero con un denominador común: su amor por nuestra disciplina.

Tomemos ejemplo de esos iniciadores en su constancia y en su ilusión, no perderla jamás y servir todos en vuestro cargo teniendo presente lo que alguien puede a veces olvidar: Que el funcionario se debe a la función y no la función al funcionario.

## NOTAS

<sup>1</sup> MESA MOLES, ANTONIO: «Consideraciones sobre la educación y los educadores». Discurso de apertura del curso 1945-46 en la Universidad de Granada.

<sup>2</sup> MESA-MOLES SEGURA: «Labor administrativa de Javier de Burgos». Madrid, 1946. «De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga». *Rev. de Estudios de la Vida Local*, año III, núm. 13. «Don Francisco Javier de Burgos y Olmo, animador del Derecho Administrativo durante la primera mitad del siglo XIX». *Rev. de la Facultad de Derecho de Madrid*, págs. 169 y sigs., año 1942.

<sup>3</sup> MONTELLS Y NADAL: «Historia del origen y fundación de la Universidad de Granada». Granada, imprenta de D. Indalecio Ventura, 1870. «La Universidad de Granada». Resumen histórico siguiendo el estudio inédito de los profesores D. Jesús Bermúdez Pareja y D. Emilio Orozco Díaz. Granada, 1965.

<sup>4</sup> «Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española», págs. 23 y sigs. Madrid, 1944.

<sup>5</sup> *La Alhambra*, tomo III, págs. 406-408 y 413-415, año 1840. Imprenta de Sanz. Granada.

<sup>6</sup> «Centenario...» antes cit. «De J. de Burgos a Ortiz de Zúñiga».

<sup>7</sup> OLIVÁN, ALEJANDRO: «De la Administración Pública con relación a España», 240 págs., publicado en la colección «Biblioteca de Educación». Madrid, Boix, editor. Imprenta y librería, calle de Carretas, 8, año 1843, pág. 226. GARCÍA ENTERRÍA, nota número 1 del prólogo a la edición del Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1945, de la misma obra de Oliván.

<sup>8</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA: «El libro de los alcaldes y Ayuntamientos». Imprenta de D. Manuel Sanz. Granada, 1841.

<sup>9</sup> En «Centenario...» antes cit. PI SUÑER: «La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos», págs. 107 y sigs.

<sup>10</sup> *La Alhambra*, tomo III, págs. 18 a 21.

<sup>11</sup> ORTIZ DE ZÚÑIGA Y HERRERA: «Deberes y atribuciones de los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos de España». Madrid, abril de 1832, imprenta de D. Tomás Jordán, calle de Toledo frente a la del Burro, y que dedican sus autores «Al Excmo. señor D. Francisco Tadeo Calomarde de Retascon, Arria, Vela, Muñoz y Castelblanque; caballero de la Insigne Orden del Toisón de Oro; Gran Cruz de la Real y Distinguida española de Carlos III, de la americana de Isabel la Católica, y ministro secretario general perpetuo de la Asamblea Suprema, de las de San Jenaro y San Fernando de Nápoles, de la Legión de Honor de Francia; Notario Mayor de los Reinos; superintendente general de Pósitos y Penas de Cámara; Consejero de Estado; y Secretario de Estado y del Despacho Universal de Gracia y Justicia de España e Indias, etc., etc.

Excmo. Sr.: Publicar una obra cuyo objeto es exponer y explicar cuántos deberes y atribuciones se han confiado por el Soberano a los Corregidores, Justicias y Ayuntamientos del reino, para facilitar a aquéllos la puntual observancia de sus arduas y complica-

das obligaciones, y para dirigir a éstos en el sinnúmero de cargos que sin este auxilio los exponen a continuos errores, a desobediencias, las más veces involuntarias, y a duras responsabilidades, sería muy difícil y arrojada empresa si no fuese acogida por una protección muy poderosa. A nadie, pues, con más razón debemos ofrecer este tratado que a un ministro tan celoso y decidido por el bien de la magistratura, que llena los grandes designios de Su Majestad, mejorando la administración de justicia, que rige y fomenta la instrucción pública, y a cuya dirección están sometidos los asuntos principales que son objeto de esta obra.

Dígnese, pues, V. E. acoger bajo su benigna protección este ensayo de nuestras primeras tareas, que si bien no ha llegado a la perfección a que aspirábamos, puede allanar el escabroso camino a otras plumas laboriosas, y llevando al frente el nombre de V. E. ser útil y solicitado por los magistrados inferiores y corporaciones municipales, en cuyo beneficio hemos sacrificado nuestros mejores días. Madrid, 28 de Diciembre de 1831.»

<sup>12</sup> *La Alhambra*, tomo III, págs. 148 y 150.

<sup>13</sup> *La Alhambra*, tomo V, págs. 61 a 62.

<sup>14</sup> *La Alhambra*, tomo III, págs. 37 a 39.

<sup>15</sup> *La Alhambra*, tomo III, págs. 229 a 232.

<sup>16</sup> *La Alhambra*, tomo III, págs. 173, 174, 181 a 183, 197 a 200, 203 a 207, 215 a 220, 241 a 242, 253 a 254, 277 a 279.

<sup>17</sup> MESA-MOLÉS SEGURA: Obra antes cit. en nota 2, pág. 115.

<sup>18</sup> *La Alhambra*, tomo V, págs. 13 a 15 y 25 a 28.

<sup>19</sup> *La Alhambra*, tomo I (segunda serie, 1842), págs. 293 a 295.

<sup>20</sup> *La Alhambra*, tomo I (segunda serie, 1842).

<sup>21</sup> *La Alhambra*, tomo I (segunda serie), págs. 110 a 113.

<sup>22</sup> Estos eran: *Boletín Oficial*, de Badajoz; *El Nacional*, de Barcelona; *El Popular*, de ídem; *El Vascongado*, de Bilbao; *El Globo*, de Cádiz; *El Postillón*, de Gerona; *Diario de Avisos*, de Granada; *Faro Industrial*, Habana; *Revista Universal*, Lisboa; *El Huracán*, Madrid; *El Cangrejo*, ídem; *El Hablador Patriota*, ídem; *El Espectador*, ídem; *El Archivo Militar*, ídem; *El Grito del Ejército*, ídem; *El Católico*, ídem; *El Boletín Administrativo*, ídem; *La Campana de Toledo*, ídem; *La Revista del Progreso*, ídem; *El Boletín de Fomento*, ídem; *El Trovador*, ídem; *El Semanario Píntoresco*, ídem; *El Panorama*, ídem; *La Aménidad*, ídem; *El Conservador*, ídem; *El Denunciador Científico*, ídem; *El Amigo de la Niñez*, ídem; *El Bibliotecario*, ídem; *El Iris*, ídem; *El Pensamiento*, ídem; *La Revista de Conocimientos Útiles*, ídem; *La Revista de Teatros*, ídem; *El Boletín Bibliográfico*, ídem; *El Boletín de Minas*, Murcia; *Boletín Oficial*, ídem; *La Opinión Pública*, Málaga; *La Emancipación*, ídem; *El Noticioso de Ambos Mundos*, Nueva York; *El Diario de Avisos*, Sevilla; *Revista Andaluza*, ídem; *El Vigilante Cantabro*, Santander; *El Liberal Guipuzcoano*, San Sebastián; *El Genio de la Libertad*, Palma; *El Guadalete*, Puerto de Santa María; *La Presse*, París; *Liceo Valenciano*, Valencia; *El Boletín Médico Valenciano*, ídem; *El Boletín Enciclopédico*, ídem; *El Eco de Aragón*, Zaragoza; *La Revista de Galicia*, Santiago. Importan los 50 periódicos anteriores 466 rs. al mes. Además se reciben por suscripción: *Correo Nacional*, Madrid; *Eco del Comercio*, ídem; *El Corresponsal*, ídem; *El Castellano*, ídem; *Boletín de Fray Gerundio*, ídem; *El Boletín de Medicina*, ídem; *Boletín Oficial*, Granada; *Le Constitutionnel*, París; *L'Artiste*, ídem; *Revue*, París; *Revue Britannique*; *Charivari*, ídem; *Le Magasin Pittoresque*, ídem; *Musee des Familles*, ídem; *Il Pirata*, Mi-

lano, y *La Alhambra*, Granada, según los datos publicados en el referido periódico en el tomo V, págs. 54 y siguientes.

<sup>23</sup> «Los españoles pintados por sí mismos». Por varios autores. Madrid. Gaspar y Roig, editores, calle del Príncipe, 4, 1854. Primera edición, Madrid, Boix, 1843. ANTONIO GIL DE ZÁRATE: «El empleado», de cuyo artículo recojo algunos fragmentos:

«¡Vida de tribulaciones y amarguras! ¡Y si a todo esto se comiese! Pero las pagas van atrasadas: nos deben ya treinta meses; el Tesoro está exhausto; no se habla siquiera de una nueva contribución; el ministro de Hacienda es un hombre sin entrañas.

»Pero lo que hay que ver es una secretaría del despacho en día que se muda el ministro. ¡Qué semblantes tan largos y macilentos! ¡Qué miradas tan inquietas! ¡Qué afán, qué desasosiego! Las mesas están abandonadas; los expedientes, abandonados sin despachar; en todas las piezas, corros y conversaciones misteriosas. ¡Qué ir y venir! ¡Qué informarse! ¡Qué hablar de las cualidades y de los antecedentes favorables o contrarios del nuevo jefe! De repente viene un portero: «Señores, que se sirvan usías pasar a la subsecretaría». Este es el momento de la presentación; todos acuden cabizbajos; se reúnen, y con el subsecretario al frente pasan al despacho de S. E., colocándose en círculo, y observando con inquietud el semblante del árbitro de sus destinos, con el fin de adivinar en sus ojos la suerte que les espera. Pero el taimado, con una sonrisa nacida más bien que de amabilidad del contento de su reciente elevación, los desorienta y los recibe afectuoso, maravillándose tal vez de la numerosa grey que tiene a sus órdenes... Oye el balbuciente cumplido que le dirige el subsecretario en nombre de sus subordinados, y en seguida responde que se ha visto precisado a aceptar aquel puesto, que se sacrifica al bien público, y que sólo la cooperación, las luces de los que están presentes podrán sacarle airoso del arduo empeño y ayudarle a llevar la pesada carga que han arrojado sobre sus débiles hombros. «Espero, dice (son palabras históricas), que con los brazos unisonos me ayudarán ustedes a tirar del carro». En seguida le hacen todos una profunda cortesía y la comunidad se larga silenciosa por la puerta, quedando el ministro ocupado en nombrar a otros para tirar del carro, y los oficiales haciendo comentarios sobre la entrevista, hasta que reciben orden de irse con la música a otra parte.

»¡Irse con la música a otra parte! ¡Caer en el inmenso panteón de los cesantes! Triste suerte; pero suerte infalible de todo empleado moderno.»

FE DE ERRATAS

Página 21, línea 21, dice : 83, debe decir 43.

Página 100, línea 32, dice : vuestro, debe decir nuestro.

BIBLIOTECA UNIVERSITARIA DE GRANADA



900242121

BIBL. GENERAL UNIVERSITARIA