

029635

DISCURSOS

LEÍDOS ANTE LA

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS

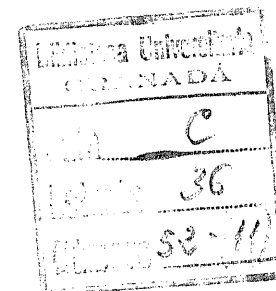
MORALES Y POLÍTICAS

EN LA RECEPCIÓN PÚBLICA

DEL

Excmo. Sr. D. FRANCISCO ROMERO Y ROBLEDO

EL DÍA 21 DE FEBRERO DE 1886



MADRID

TIPOGRAFÍA DE LOS HUÉRFANOS

Calle de Juan Bravo, núm. 5.

1886



2 400 40



MADE IN SPAIN

R. 28636

DISCURSOS

LEÍDOS ANTE LA

REAL ACADEMIA DE CIENCIAS

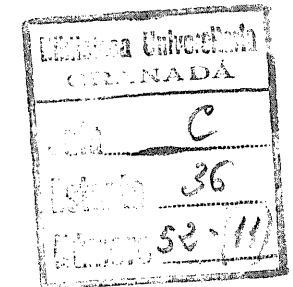
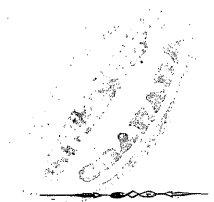
MORALES Y POLÍTICAS

EN LA RECEPCIÓN PÚBLICA

DEL

Excmo. Sr. D. FRANCISCO ROMERO Y ROBLEDO

EL DÍA 21 DE FEBRERO DE 1886



MADRID

TIPOGRAFÍA DE LOS HUÉRFANOS

Calle de Juan Bravo, núm. 5.

1886

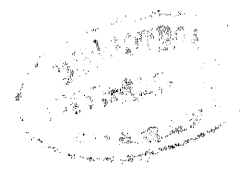
DISCURSO

DEL

EXCMO. SR. D. FRANCISCO ROMERO Y ROBLEDO

SEÑORES ACADÉMICOS:

Perdonadme si no he mostrado el apresuramiento que exigía mi gratitud para venir á tomar posesión del cargo que me conferisteis. El tiempo trascurrido desde que fuí, en parte, dueño de traspasar esos umbrales hasta el día de hoy, lo fué de dudas y de tribulaciones para mi espíritu, justamente desconfiado de corresponder á la distinción que os hube merecido. No por figura retórica encaminada á ganar vuestra benevolencia, sino por obedecer á mis verdaderos sentimientos, os he de confesar que la generosa autorización para obtener asiento á vuestro lado, fortaleció, en vez de debilitar, el respeto que me merecéis, y agrandó en mi conciencia la distancia que de vosotros me separaba, sintiendo como impulsos de abandonar, por inmerecida, la honra alcanzada. Mas como esta decisión pudiera atribuirse á móviles diametralmente opuestos á los que pesaban sobre mi alma, he vencido aquellos naturales temores, acrecentados con el recuerdo del hombre ilustre cuyo sillón voy á ocupar, y aquí vengo, porque así lo habéis querido, si desprovisto de mereci-



mientos, al menos lleno de firme y agradecida voluntad; y siempre confiado en vuestra indulgencia, á pedirlos la plaza que me otorgasteis, y la consagración del honor desde entonces obtenido.

¿Qué puedo yo decirlos para honrar la memoria de aquel cuyo recuerdo vengo á despertar en este instante? Momentos hay tan solemnes, como lo son para mí los actuales, en que es fácil al sentimiento lo que encuentra imposible la palabra. Atravesar la vida en la lucha diaria por el bien público y en el combate con las pasiones hostiles, provocando el encono de los partidos, y llegar á su término con el honor ileso y un nombre por todos respetado, es gloria por sí sola bastante á engrandecer á quien, como D. Alejandro Mon, tanta influencia ejerció en la dirección de los negocios del Estado. Pero más dichoso que la mayoría de los que dedican su inteligencia y sus desvelos al servicio de la patria, aquel ilustre español consiguió unir su nombre á reforma de tan vital importancia como la reorganización de la Hacienda pública, planteando el actual sistema tributario. Autor de esta obra de progreso y de mejoramiento en nuestra administración, cuando se extinga, con la vida, el afecto de sus contemporáneos, las generaciones que nos sucedan repetirán su nombre con reconocimiento y con aplauso, y esta Real Academia siempre tendrá á grande honor el haberle contado entre sus más distinguidos miembros. Sírvame su recuerdo, aun reciente y querido, de amparo y de protección ante vosotros; ¡que harto pesar me aflige al sentir rebelde mi expresión para traducir en homenaje debido á su memoria la intensidad de los sentimientos que me embargan, evocándola!

Obligado á elegir un tema que sirviera de objeto á mis observaciones en este acto, sentí como encadenada

mi voluntad por los antecedentes de mi vida, que acaso me recomendaron á vuestros sufragios, y aun por los fines nobilísimos de esta Corporación, á buscarlo entre aquellos asuntos que directamente afectan á la organización de la sociedad política, inquiriendo las condiciones esenciales para la mejor constitución de los organismos gubernamental y administrativo. Materia es esta que comprende problemas de trascendental importancia para la vida de los pueblos, cuya solución se proponen las ciencias á cuyo estudio se dedica esta docta Academia, no influida en su tranquilo recinto sino por el consejo de la razón, que busca desinteresada y afanosa el imperio de la verdad, que es, en definitiva, en la práctica, el reinado de la justicia.

Solicitada en semejante dirección mi preferencia, he de conceder ésta al examen de las condiciones en que viven nuestros Municipios y nuestras Provincias, por todos llevados y traídos, ofreciendo materia de ensayo ó pretexto que explique diferencias de partido; experimentando las leyes por que se rigen continuadas reformas, y demostrándose por tantas y tan pasajeras innovaciones que ahí existe un objeto digno de verdadero examen, un problema que aun espera definitiva resolución de los que se interesan por la existencia de una administración ordenada y previsorá, capaz de satisfacer las necesidades que el bien público le confía.

No son, á mi juicio, las cuestiones que se refieren al modo de constituirse y de funcionar los organismos locales, de aquellas que pueden clasificarse entre las meramente administrativas, si es que algunas merecen este nombre exclusivo. El deslinde de la política y de la administración es imposible. La política, como ciencia, establece los principios cardinales en que debe descansar el edificio social, y como arte, aplica y des-

envuelve aquellos preceptos fundamentales, amoldándose al estado social y á las condiciones características de cada época y de cada pueblo para realizar el progreso y la mayor suma de bienestar posible. En una palabra, la política marca el modo de ser y las bases en que ha de descansar la administración, que no es más que la política en ejercicio aplicada á las resoluciones de los conflictos de todos los intereses particulares, colectivos ó públicos, á la concordancia de los derechos esenciales, así al individuo como á la sociedad, y á la satisfacción, en fin, de todas las necesidades del ente social. Tan íntimo es el enlace, tan manifiesta la dependencia en que viven, que aun en la teoría pura, no está al alcance de la inteligencia humana trazar la línea divisoria entre ellas; y en la práctica, no hay cuestión de las llamadas administrativas, por secundaria que se la suponga, que no sea susceptible, en un momento dado, de apasionar los ánimos, tomando lugar preferente entre las muchas que reclaman la atención del gobierno de los pueblos, para constituir por sí sola la aspiración predominante del sentimiento público y el programa impuesto por las circunstancias en cada momento determinado. De donde puede concluirse, sin miedo al error, que, dado el régimen político que gobierna un pueblo, es tarea fácil y al alcance de todos, construir por el pensamiento el organismo y determinar los caracteres de su administración. Podrá el derecho positivo variar en más ó en menos, en estos ó en aquellos detalles ó mecanismos; pero su espíritu, sus principios fundamentales, su fisonomía propia nos deben ser conocidos de antemano, porque obedeciendo á las leyes de su generación y de su existencia, han de guardar armonía y asentarse en las mismas bases que el sistema de gobierno.

La frase, pues, de la conveniencia de separar la política de la administración, carece, como toda frase vulgar, de precisión científica, y respondiendo á una aspiración, más generosa que práctica, expone á grandes y frecuentes desengaños á los individuos y á los pueblos. No quiere esto decir que conceptos tan generalmente admitidos carezcan de todo significado. Ellos lo toman importante de circunstancias transitorias en la vida y traducen una protesta de la conciencia pública contra agitaciones estériles y cuestiones meramente especulativas, que ofreciendo una bandera á las pasiones turbulentas, tienen, á veces, la triste eficacia de inquietar el reposo público é interrumpir la ordenada marcha de las sociedades en busca de su prosperidad y de su adelanto. En el terreno científico, sin embargo, es absurdo pretender dividir lo que es uno esencialmente y separar lo que ante la razón y ante los hechos es indivisible é inseparable. El mal de un período dado y las quejas que suscita son para tomados en cuenta por los que aspiran á influir en la dirección de los negocios, pero no constituyen factor científico que deba ser apreciado en el examen genérico de las condiciones que integran una buena administración, bastante á responder cumplidamente á la honrada gestión de los intereses públicos.

En todo tiempo y bajo toda clase de gobiernos, la inteligencia y la probidad en el régimen y en la dirección de los varios asuntos que exceden el límite de la esfera individual, son las condiciones esenciales y los fines principalísimos que debe proponerse alcanzar cualquier organismo administrativo. Considérese el poder público, ora como representación y suma de los intereses particulares asociados para una acción común, ora bajo otro cualquier punto de vista, y sean las que

fueren las cuestiones que se susciten al determinar su extensión y su competencia, los múltiples sistemas y las varias escuelas que por distintos modos tienden á explicar los hechos constantes y necesarios de la sociedad y del Gobierno, reconocen de consuno que aquéllos son los objetos que únicamente legitiman la potestad del Estado en todas las esferas de la administración pública. Para alcanzarlos, cada cual sostendrá la bondad de sus doctrinas y la excelencia de sus medios; pero todos proclamarán unánimemente que la administración pública, si ha de llenar su altísima misión, ha de ser á un mismo tiempo inteligente y honrada.

Antes de proceder al examen concreto de las instituciones por cuyo medio el poder llega, ó llegar debe, á todas partes protegiendo el derecho, conviene fijar la atención en el hecho de que aquellas esenciales condiciones de cualquier organismo político ó administrativo, no pueden obtenerse sólo por la construcción que reciba, ó en términos más claros, que no hay garantías para crear el poder en ningún orden de intereses, ni organismos, por artificiosos y bien combinados que se les suponga, capaces de suplir la falta del sentido moral de un pueblo. Afirmación evidente que por sí misma demuestra que el verdadero freno, tanto de las clases gobernantes como de las gobernadas, está en primer término en la eficacia de los principios que rigen el mundo de las ideas y de los sentimientos, y en el culto que todos profesen al cumplimiento del deber. El fin social no consiste en lograr el éxito, si éste va contra las prescripciones de la justicia, proclamadas por la conciencia de la historia y por el sentimiento público. Cuando se trata de instituciones sociales, bien para juzgar las que existieron, bien para echar las bases de la reforma de las existentes, no

cabe dar al olvido las íntimas relaciones de la política con la moral, porque de ésta recibe la política, en cierto modo, sus leyes, así como por su mediación vislumbra en lontananza sus ideales, deduciéndose del estrecho enlace de ambas el exquisito cuidado con que debe atenderse á la conservación, y si es posible, al aumento de ese tesoro acumulado por las generaciones, de creencias, de prestigios y de fuerzas impalpables que, obrando inmediatamente sobre el espíritu, sujetan de manera indirecta, pero segura, el mundo material y sensible. Si fuera dado concebir un pueblo sin resortes morales, sin amor á la tradición, sin fe en las ideas ni en el porvenir, entregado al culto materialista de los goces que pasan y á la sola satisfacción de sus pasiones, no habría, de seguro, quien fuera capaz de tejer la red de sus instituciones en términos eficaces para comprimir el desorden de sus instintos é imponerle la disciplina necesaria para encaminarlo á ningún fin social. Pero si este extremo repugna á la concepción del entendimiento humano, hay que abandonar, por no menos absurdo é irrealizable, el extremo contrario, que consistiría en mirar con glacial indiferencia las formas de gobierno y la varia estructura de la administración pública, entregándose al fatalismo de las circunstancias y á la obediencia que éstas pudieran recabar para aquellos principios ó leyes sobrenaturales revelados por la conciencia del género humano. Los problemas sociales no se resuelven por el desenvolvimiento de un solo principio absoluto. Así como la civilización no se encuentra sino en las zonas medias que parecen constituir la morada del hombre, la verdad no se ostenta y la justicia no se alcanza sino en la transacción y en la concordia de los múltiples elementos que por donde quiera proclaman la complejidad del sér y de la vida. Por

esto, sin duda, al lado y en contraste con aquellas misteriosas é irresistibles influencias morales, señoras del mundo, se ostentan las flaquezas de la pobre naturaleza humana, que nos obligan al estudio de los medios más adecuados, aunque imperfectos, para el cumplimiento de los principios fundamentales que nacen del sentimiento. De aquí la necesidad de traducirlos en leyes y de confiar su ejecución á organismos compuestos por los mismos imperfectos seres para quienes se dictan. ¡Doble y admirable tarea que, correspondiendo simultáneamente á la grandeza y á la pequeñez de nuestro sér, hace que el hombre sea, á un tiempo mismo, soberano y súbdito, juez y parte, director y dirigido, fuerza que afirma el derecho y resistencia que le niega!

No es posible llegar á una noción perfecta de la administración, que al fin se resuelve en poder, en actividad, facultades y competencia para decidir en cuestiones de intereses y de derechos, sin formarse una idea exacta del poder en toda su extensión, del que aquélla, en último resultado, viene á ser una parte y consecuencia necesaria de su ejercicio. Tomando, pues, por punto de partida la preexistencia de aquel fondo social donde encuentran su fundamento el derecho y el deber; conjunto de ideas, de fines, de sentimientos y de nobilísimas aspiraciones que escapa en su origen y en su formación á la penetración humana; y viniendo al examen de los diversos medios de traducir en leyes positivas los preceptos que, aun en el concepto más materialista, arrancan de lo íntimo de nuestra naturaleza y no nos es dado desoir, ni variar, nos encontramos que el Poder es necesariamente uno en cada pueblo ó nación, como una es la entidad constitutiva y viviente de esas distintas agrupacio-

nes humanas que ocupan, poseen y dominan la superficie del globo. El Poder en sus facultades esenciales y en su más alto concepto recibe el nombre de Poder legislativo, sobre cuya unidad ni puede, ni en ningún tiempo pudo suscitarse controversia. Hoy, como ayer, y mañana, como desde el día en que se empezó á escribir la historia de las naciones, unánimemente se reconoce la soberanía de cada cual, y el rasgo característico del poder legislativo en su varia constitución consiste en que es el único poder independiente, legalmente irresponsable, reconocido y acatado por todos los miembros de la colectividad en las distintas esferas del orden social, para cuya conservación, mejora y progreso se halla constituido. Mas como un poder formado así, único independiente, pudiera dejar de cumplir sus fines esenciales, abusando de la soberanía que le compete, el primer problema que debía plantearse ante la razón humana era el de la limitación de aquel poder soberano para corregir sus posibles trasgresiones de los derechos del individuo, que es la obra inmediata de la Creación, y para cuya conservación y perfeccionamiento la sociedad se establece, problema que subsiste, y es de recelar subsista por mucho tiempo, demostrando la diversidad de las formas de gobierno que aun queda mucho camino por recorrer para alcanzar el concepto de la forma definitiva: sueño ó esperanza apenas perceptible en los remotos confines de lo realizable que, si algún día hubiera de convertirse en hecho venturoso, obtendría por la evidencia todos los asentimientos, reduciendo á un solo tipo, reproducción del ideal, el gobierno de las naciones. Mientras tanto, en la imposibilidad de constituir en lo social un Poder superior al soberano, que existe sin sanción posible reglamentada contra el abu-

so de sus facultades, la sociedad y la ciencia de consuno creen haber despejado la incógnita sustituyendo la responsabilidad imposible de exigir por la amovilidad del todo ó de parte de sus elementos constitutivos para que el abuso no se petrifique, ni exija su corrección el llamamiento á la fuerza, siempre odioso, abriendo cauces á la influencia vivificadora de las nuevas ideas ó de los juicios de la opinión reformados por la experiencia. De esta manera, dando á cada interés social representación efectiva y parte en la autoridad suprema; colocando al lado de las instituciones permanentes, guardadoras de la tradición y de los factores constantes del derecho, otras instituciones que representen el inquieto impulso del deseo y los elementos movibles y contingentes en la vida de los pueblos; confiriendo la soberanía al acuerdo necesario de unas con otras, puede racional y científicamente asegurarse que estos son los medios más apropiados y los únicos perceptibles á la inteligencia del hombre para alcanzar la probabilidad de que la justicia sea casi siempre el numen del legislador y la compañera inseparable de la soberanía en todos ó en la mayor parte de sus actos.

Una vez convertidos los preceptos de la razón y los dictados de la justicia en leyes positivas, éstas exigen obediencia y cumplimiento. Para obtenerlo es necesaria la existencia de organismos con esta función altísima y especial, y aquí empieza la administración, que en su síntesis más elevada y en el punto más prominente recibe el nombre de Poder ejecutivo. La acumulación en el mismo centro, sea en un hombre ó en una asamblea, de la facultad de declarar la ley y de las facultades necesarias para velar por su observancia, es rechazada por el sentido científico de nuestra época

como expuesta á engendrar el despotismo y la arbitrariedad. Aquella confusión de facultades borraría en la base de toda administración el principio de la responsabilidad, ó si se quiere, de la posibilidad de exigirla, que es por sí sola regulador del uso y garantía contra el exceso.

Es, pues, la responsabilidad el primero y el más cardinal fundamento de todo el régimen administrativo, que compuesto su lote en el gobierno de los pueblos, antes de deberes que de derechos, ha de tener bajo aquella limitación la suma de facultades necesarias para remover todo obstáculo que dificulte y se oponga al fiel cumplimiento de la ley. El dilatado círculo que forman los intereses confiados á la gestión y custodia de la administración pública, exige, ya por el número y diversidad de aquéllos, ya por la extensión del territorio nacional, un mecanismo complicado y difícil que lleve en cada caso su acción protectora cerca de la necesidad que la reclama. Esto no es hacedero sino á merced de la delegación que multiplica sus medios y de la jerarquía que mantiene su principio constitutivo, formando esa extensa red de agentes unipersonales ó colectivos, representantes del poder público, que se mueven en esferas determinadas por la ley de su constitución, pero con libertad y responsabilidad limitadas que no excluyen ni atenúan aquella suprema responsabilidad que en sí las absorbe á todas; porque de ella parte el impulso que obliga al artefacto administrativo á marchar acompasado y uniforme en una sola y constante dirección. Al lado de la responsabilidad se nos presenta igualmente demostrada, como condición esencial del orden administrativo, la unidad: garantía del ejercicio práctico del pensamiento que engendra la ley, y de que no se produzcan entre los organismos necesi-

rios para su aplicación choques, rozamientos y sacudidas violentas, que hagan inútil é infecunda la obra del legislador.

Esta unidad no se rompe, ciertamente, ni se contradice, porque en la organización social correspondan á los varios intereses distintos cuerpos protectores conocidos y determinados por diferentes nombres. Así la parte de la administración que aplica los preceptos característicos del derecho individual y resuelve las contiendas de los intereses particulares, es llamada administración de justicia, dejando sólo el nombre de administración para aquella que tiene por funciones propias el cumplimiento de las leyes que se refieren al amparo de los demás intereses y al conflicto de los particulares con los públicos. No es esta ocasión para detenerse á examinar cuáles de entre ellos merecen preferencia, ó lo que sería más verdadero y práctico, si ésta es posible que se establezca entre elementos que, aunque distintos para el juicio, son igualmente necesarios para la vida. Déseles á las instituciones establecidas para velar por unos y por otros el nombre de orden ó el de poder, siempre el examen reflexivo nos llevará al convencimiento, prescindiendo del modo de designar las cosas y penetrando su esencia, de que la función de aplicar las leyes de carácter privado, como la de aquellas que por su objeto revisten carácter público, son como las distintas faces del prisma y como las ramas del mismo árbol, y que tanto en el orden ó poder judicial, como en el orden ó poder administrativo, la responsabilidad y la unidad del encargado de la aplicación de unas ó de otras leyes, son en todo tiempo y en todos los países condiciones esenciales é indiscutibles.

He de pedir os tolerancia por haberme detenido con alguna prolijidad exponiendo la generación del Poder

y las condiciones fundamentales de toda administración, pero convenía al objeto de mis observaciones en este acto dejar bien establecida la unidad sustancial que le caracteriza, porque al fin, las corporaciones locales son unánimemente reconocidas como parte de la administración pública, y no podía olvidarse este importante aspecto de las mismas al examinar las bases de su mejor constitución.

II

Después de lo anteriormente demostrado, inútiles serían nuevas afirmaciones sobre las consecuencias precisas y lógicas de la doctrina que he tenido el honor de exponer. Para mí no cabe distinguir la centralización política de la administrativa; toda vez que política y administración expresan distintas funciones del poder que gobierna á las naciones, cuyas facultades esenciales no pueden diseminarse con olvido del lazo que en aquel concepto las funde, porque se rompería con su unidad la unidad de responsabilidad que le enfrena y le contiene. Quizás en este, como en otros puntos de las ciencias políticas, la falta de un tecnicismo, ininteligible para la generalidad, ocasione confusión en las fórmulas y cubra con falaz apariencia de contradicciones la conformidad fundamental de las ideas. Las mías son: que la descentralización del Poder es la anarquía y la muerte; y en cambio la descentralización de los negocios puede ser el orden y la vida. Claro es que yo doy por afirmada la posibilidad de que el Poder central delegue algunas de sus facultades en los organismos especialmente encargados de determinados asuntos. He dicho poco al admitir sólo la posibilidad: mi convicción me

impone abogar calorosamente por la conveniencia de que así suceda, pero siempre conservando en el centro los hilos conductores de la vida, la facultad de inspección y de reforma, garantías indispensables de la unidad del derecho. Lo que acabo de exponer lo comprueba la razón y lo confirma la historia.

Error funesto para el porvenir y la paz pública es el que prohijan algunas escuelas estableciendo incompatibilidad entre la libertad y la centralización, y buscando en la muerte de ésta la defensa de aquélla. La libertad civil como fin (parece ocioso recordarlo), consiste en la esfera más ó menos amplia que deja la ley al espontáneo é independiente desenvolvimiento de las facultades ó derechos del individuo, es decir, que supone esencialmente un poder limitado. ¿Cuáles son los linderos que con mayor solidez y distinción demarcan y diferencian los espacios que respectivamente corresponden á la acción del Poder público ó á la acción individual? Difícil, si no imposible, es establecer en la teoría con precisión hasta dónde es legítimo y dónde deja de serlo el ejercicio de las facultades del Poder público. Esta dificultad crece inmensamente en la práctica cuando se trata de establecer garantías que encierran la autoridad suprema y soberana en la órbita de sus derechos y en el cumplimiento de sus deberes, como anteriormente hemos tenido ocasión de examinar ó de indicar, al reconocer en la divisibilidad del Poder y en la amovilidad como elemento esencial en su más alta representación, las condiciones que más fácilmente pueden conducir al logro de aquel anhelado objeto. No volveré sobre esta cuestión; impórtame sólo en este momento impugnar brevemente la opinión de los que creen encontrar prenda de libertad y garantía de justicia en la independencia de los poderes locales como

limitación á las facultades del Poder central. A poco que se piense en esta solución, sin necesidad de detenido juicio, se echa de ver que semejante medio conduce diametralmente á lo contrario del fin nobilísimo que por él se persigue. El Poder en su esencia no es divisible: su unidad no lo consiente; constituirlo para intereses determinados ó para territorio circunscrito, no es limitarlo, sino crear tantos poderes como fracciones se establezcan, que independientes entre sí, en cada una y aun dentro de esfera limitada, la autoridad se ostentará con toda su fuerza y atributos, encerrándose en su egoísmo y pretendiendo ensanchar su dominación, aunque olvide para ello el interés supremo nacional, el fin del conjunto que constituye el Estado, y produzca inevitablemente la disolución y la anarquía. Romper la subordinación jerárquica, que lleva en sí como necesarios los derechos que se encierran desde la simple inspección hasta la reforma del abuso y la revisión del fallo, y como sanciones para hacerlos efectivos desde la amonestación hasta la corrección disciplinaria; acercar la autoridad á la escena donde se mueve el individuo y allí declarararla omnímota, independiente y ejecutiva, sin apelación posible en sus acuerdos, es sustituir un peligro con otro peligro mayor; la tiranía posible del centro, que nunca es sino intermitente y templada, á causa del desinterés que reina en las alturas, por la tiranía sin intermitencia é implacable de los intereses en lucha y de los derechos en conflicto dentro del recinto murado de la ciudad. Impresiona tristemente considerar hasta qué extremo llegaría en una organización de este género el despotismo de las pasiones locales y el sacrificio del derecho, no ya sólo del individuo, sino del derecho de las minorías avasalladas por las mayorías, poseedoras, con el carácter de

soberanas é independientes, del brutal derecho de la fuerza, que lo mismo se expresa combatiendo con la violencia que contando sufragios é imponiendo sus resoluciones. No es posible concebir mayor contradicción: abogar por la libertad y crear tantos absurdos pequeños é intolerables despotismos.

No menos que las observaciones anteriores, y con el propio fin de dificultar el extravío y hacer posible el acierto, exigen otras basadas tambien en la naturaleza humana, que la jerarquía y la subordinación existan siempre en toda la escala de los diversos agentes necesarios, para que el Poder cumpla su altísima misión en los distintos asuntos que forman su competencia. En ningún orden de cosas se llega al perfecto conocimiento, á la idea fija y determinada, por acto espontáneo de la inteligencia humana. Hasta la misma inspiración, que caracteriza el genio, necesita someterse al acto reflejo del entendimiento para ser vaciada en los moldes del arte y adquirir la brillante forma con que después subyuga nuestros sentidos y deslumbra nuestra inteligencia. La ley constante que en el interior del hombre sujeta esta facultad á la meditación para llegar á la certeza de sus juicios, ha de cumplirse y se cumple en el orden externo, si hemos de evitar el escollo del error en la resolución de los poderes humanos. Todos ellos, tales como los concebimos y existen en la sociedad moderna, siguen el único camino que conduce á la probabilidad del éxito: complicando su propia deliberación, esto es, dificultando su examen y tomándose tiempo y ocasión para reformar y aun desistir del primer propósito antes de llegar al acuerdo. Ejemplos incontestables de la satisfacción de esta ley nos ofrecen los Poderes legislativo, ejecutivo y judicial. El uno con sus diversas cámaras y los varios actos de deliberación den-

tro de cada una sobre el mismo asunto; el otro con su organización jerárquica, auxiliada en todos sus grados por cuerpos consultivos, y el último con sus distintas instancias y sus varios recursos, no dando por ejecutivo sino lo visto y fallado más de una vez por tribunales también distintos; todos demuestran que la garantía que de su ejercicio ofrecen está en la reflexión constituida por la serie de informes, de datos y de juicios, necesaria para rodear de autoridad y de prestigio la resolución definitiva. Sería absurdo y peligroso que á esta condición necesaria de la vida en todos los organismos del Poder se sustrajeran las corporaciones locales. Por esto, en mi entender, al hablar de desamortización y de independencia absoluta de las mismas, suele ser, en los que tal sostienen, más arrogante la expresión que el propósito, y cuando se produce el conflicto de estos poderes locales con el de la nación, que no puede abandonar el derecho á la vida, aquéllos sucumben fácilmente, que el derecho individual, esencia de la libertad, está constituido al amparo de las instituciones fundamentales y garantizado por el Poder que, bajo la censura de la opinión de todo el país y sujeto á las sanciones preestablecidas, vela incesante por el respeto debido al derecho y el cumplimiento de las leyes.

Las observaciones anteriores, aunque encaminadas á combatir cierta exageración de determinados conceptos, parecen conducirnos á la negación de la vida local; lo que siendo contrario á mis convicciones, me obliga á hacer, para fijarlas, un rápido examen sobre el origen y naturaleza del Municipio. Es indudable, respecto á su origen, que la ciudad es anterior al Estado, como lo es la familia á la sociedad, si es posible, dado que la ciudad es una forma del Estado, y la familia un modo

de sociedad, concebir entre estas ideas contraposición suficiente á la distinción y establecer prioridad de existencia. Pero partiendo de su identidad, siempre resulta que en el desenvolvimiento progresivo de la civilización se presentan primeramente las formas más sencillas, que luégo el desarrollo ulterior complica y perfecciona según las necesidades de los tiempos. La historia nos enseña al hombre de las primeras edades encerrando su vida dentro del recinto de la ciudad natal, ciego á los horizontes que se despliegan más allá de su término, sin alzar su concepto á más complicadas unidades políticas. Ahí están inmortales los nombres de Sagunto y de Numancia: el recuerdo de su heroico sacrificio por la independencia, blasón purísimo de su gloria, despertará eternamente, como el nuestro, el entusiasmo de las generaciones que nos sucedan. Respeto, admiración, curiosidad histórica, indagarán con insaciable afán el lugar que ocuparon y cuanto se refiera á su memoria. No preguntemos, sin embargo, de qué Estado ó nación formaron parte, porque esas heroicas ciudades tuvieron su asiento en nuestro suelo antes que existiera la patria. Vanamente, en la generalidad de los casos, interrogaremos los anales de los pueblos sobre la época de su fundación, y no menos inútil tarea sería inquirir las razones que explican cómo las unas ciudades se asientan en los llanos, en la ladera ó en la cumbre, y otras al lado de los ríos, ó á orilla de los mares; ¿por qué desaparecieron unas y surgieron otras? ¿cuál es la causa de que éstas caigan y aquéllas prosperen y florezcan, habitadas por la misma raza y sujetas á las mismas civilización é influencias? Las causas misteriosas que determinan esas corrientes, que acercan ó diseminan á los hombres, produciendo la muerte del desierto ó la vida de los poblados, escapan á la acción del

Poder público y á la explicación de la razón humana.

Mientras tanto ese es el hecho que se ofrece á nuestra vista y solicita nuestro examen para llegar al conocimiento de los elementos propios y naturales de la vida municipal, que constituye el objeto de mis observaciones.

La comunidad de intereses, de afectos, de recuerdos y de aspiraciones; la persistencia del apego á los lugares que recorrimos en la infancia y á los objetos de nuestro primer cariño; el placer íntimo é inexplicable con que el hombre formado reconstituye el edificio abatido de su niñez, y halla como descanso y consuelo representándose los sitios y las personas; el relampaguear de su inteligencia al despertar los primeros sentimientos del alma; las vicisitudes de la vida en aquellos pasados años, todo pregona que el vínculo que une á los hombres agrupados en una población, hace de ésta una familia y que allí la naturaleza ha creado una persona moral con fisonomía particular y propia. Siéntese ésta desde el primer momento atraída en las mismas opuestas direcciones que los individuos que la forman. El amor á lo propio, que exagerado constituye el egoísmo, la lleva á aislarse y á concentrarse en sí misma, y en él encontrará más tarde asiento y estímulo para la fundación y defensa de sus instituciones locales. La comunión de ideas con otras personas semejantes, el afán del engrandecimiento y la simpatía, á medida que se fortalecen, amortiguan aquella llama y hacen brotar con el interés ó el deseo la mayor asociación, que toma cuerpo en instituciones más comprensivas y generales, hasta llegar á constituir la patria. En la lucha de esas dos tendencias se encierran la historia y la explicación de las instituciones locales, que, á medida que la civilización avanza,

que se agranda el círculo de los asociados y surge la nación, pierden aquella primera fisonomía áspera y propia, se dulcifican sus facciones y se desvanecen los rasgos más salientes de su organización, para ir reduciéndose á un tipo común dentro de un mismo Estado, y muy semejante con los de las demás naciones. De la ciudad-estado de los primeros tiempos á la ciudad moderna, las diferencias corresponden á la profunda mudanza del hecho social; pero desde que la ciudad viene á formar parte de un todo más alto, hieren la vista del observador las grandes semejanzas que en su constitución ofrecen las poblaciones en las distintas épocas, hasta el punto que uno mismo parece el organismo del municipio actual y el del romano. En el momento que la soberanía se ausenta de su recinto, y va á ser el dón de una unidad superior, la ciudad desaparece como entidad política, y aunque conserve eternamente ciertos caracteres de organismo natural, que nace, crece y se desarrolla por sí mismo, no puede conservar en las instituciones originalidad sino á la sombra de la excepción y del privilegio. No es extraño, por tanto, antes es lógico y natural, que en la época moderna, enemiga del singularismo y amante apasionada de la igualdad, que en todas las esferas consagra el derecho común, las municipalidades, á pesar de sus distintas historias, riqueza y población, aparezcan como moldeadas en el mismo troquel, sujetas á una sola ley y teniendo todas idéntica organización. Ya no es posible la originalidad ni la particularización, porque ya no existe el municipio autónomo, independiente y soberano de las primeras épocas históricas.

El fiel proceso de los hechos parece demostrar que la desconfianza en la propia fuerza, ó sea el sentimiento en el hombre de su debilidad, explica la pre-

ponderancia que sobre el derecho individual conservaron hasta nuestros tiempos las instituciones sociales. El individuo poseído y dominado por la necesidad de un auxilio protector vivía al amparo de la república en la Edad Antigua; no se atrevía en la Edad Media á alejarse del recinto de la ciudad, del foso del castillo señorial, ni de la sombra protectora del convento, sino para refugiarse al abrigo de la monarquía centralizadora que abre las puertas al mundo moderno. En éste, confiado ya en su propia fuerza, levanta la personalidad humana por encima de los organismos que antes la comprimían para ampararla, é inscribe el derecho individual á la cabeza de todos los demás, como base y fin á la vez de las instituciones políticas. Compréndese en esta evolución de los tiempos el Municipio independiente, creado en medio de una débil é imperfecta organización del Estado, exigido así por las circunstancias para que un poder protector estuviera cercano á la necesidad presente que con imperio le reclamaba, mientras en nuestros días, el sólido organismo de la nación no tolera aquellos poderes totalmente independientes, que pudieran convertirse en amenaza colectiva del derecho sagrado de la individualidad. Hoy subsisten las instituciones locales, cumpliendo una misión importante para el buen gobierno de los pueblos, pero con las modificaciones que les impone la variedad de los tiempos.

Nuestra convicción se fortalece á medida que avanzamos en este examen y nos acercamos á comprobar la verdad de nuestra doctrina, por las consecuencias que se engendran en la contraria. Todo acto de los poderes locales, refiérase á personas ó á cosas, halla un límite infranqueable en los derechos que constituyen la preciada conquista de la sociedad moderna. En efec-

to, no se concibe medida de policía, de seguridad, de ornato público, de aprovechamiento común, en una palabra, sobre ninguna materia de las que constituyen la especial competencia de la vida municipal, sin que su ejecución roce forzosamente con la libertad ó seguridad personal, con la propiedad, con alguno de los derechos fundamentales que la Constitución consagra. Esta observación basta á demostrar lo imposible de la absoluta independencia de este poder local, y aun el exquisito estudio que hay que emplear en la demarcación de su competencia, y en la determinación de los asuntos que á ella deban quedar sometidos. En último extremo no se puede dejar de tener en cuenta que todo acto de los poderes locales se resuelve en un gasto; que la satisfacción de los gastos exige la facultad de decretar el impuesto y de hacerlo efectivo por la exacción; que esta facultad concurre con la del Estado para subvenir á las cargas públicas; que el fondo contributivo ó la materia imponible de un país no es ilimitado para proclamar que en el orden económico como en el político la buena organización del Poder público no consiente la independencia en ningún organismo secundario y subalterno.

Estudiando la naturaleza de esas corporaciones, sin el prejuicio que forman la reminiscencia ó la fantasía de lo que fueron en otras épocas ó son en otros países; sin la errónea pretensión de constituirlos en fortalezas de la libertad, intento irrealizable y jamás realizado, llegaremos á engendrar, no el sueño precursor del desengaño, sino el juicio garante del acierto, que nos dé á conocer las verdaderas condiciones en que debe vivir y las bases en que debe descansar. Reconozcamos en buen hora, como lo hemos hecho, la formación de esas colectividades independientemente de la voluntad del

legislador; respetemos su personalidad en cuanto no embaraza ni se opone á los fines de la nacionalidad, antes por el contrario, como partes de ella, pidámosles su concurso y su auxilio y démonos por contentos considerándolas como entidades administrativas, que dentro de la unidad superior de la patria coadyuvan á la realización de los mas brillantes destinos de esta nuestra madre común.

En vano se invocarán los precedentes históricos para halagar propósitos contrarios á los que debe alentar la exposición de las verdades enunciadas. Ni la historia ni la crítica descubrirán ante nuestros ojos los tantos que marquen un determinado rumbo á la dirección de nuestras aspiraciones; la tradición en esta materia no coarta la reforma que puede libre indagar las exigencias de la especulación y las necesidades de la práctica, sin tener que herir los sentimientos que constituyen el fondo del carácter nacional. Descartemos desde luego la época de la dominación romana, cuyas tradiciones no nos son peculiares y compartimos con otros pueblos del continente europeo. No acierto á fijar la vista en período alguno histórico que nos ofrezca modelo para poner la organización del Municipio al amparo de respetada y secular tradición. Dejemos á un lado los primeros siglos de la Reconquista, en que fuerte y vivo el sentimiento de la nacionalidad, tenía que entregarse á las azarosas circunstancias de los tiempos, y los privilegios concedidos á los pueblos fronterizos, más bien verdaderos campamentos, en que el interés de la defensa y el de la agresión ocupaban por completo la vida, no pueden ofrecer enseñanza aplicable á la administración debida en un Estado, capaz de defenderse por sí mismo y de organizar la resistencia concentrando todas las fuerzas é imprimiendo á la lucha misma, si

por acaso se presenta inevitable, dirección inteligente y enérgica. Las colecciones de leyes, que, con el nombre genérico de *fueros municipales* y con el especial de la población privilegiada por su concesión, nos han sido conservadas por la historia en Castilla, Aragón, Navarra y Cataluña, que por mucho tiempo tuvieron fuerza obligatoria preferente á la de los primeros admirables códigos que registran los anales de nuestra legislación, ofrecen un conjunto de disposiciones que determinan por completo el estado civil de las personas, sin que en ellas se encuentren las que se refieren á la vida administrativa de los pueblos. Si algo resulta averiguado, es el hecho singular, confirmación de la doctrina expuesta, de haber sido el glorioso Monarca autor del Ordenamiento de Alcalá, primer código con fuerza general obligatoria, el que invade ese llamado poder municipal, confiriendo por su nombramiento cargos concejiles, comprobando de esta manera los hechos lo mismo que la razón demuestra, que las independencias locales están en razón inversa de la fuerza y robustez del Poder central. Así que, una vez asentado el imperio de la monarquía, ella se atribuye la facultad de otorgar como mercedes los cargos y dignidades edilicias, que llegan á darse con carácter de perpetuidad, á ser fuente de recursos al convertirlos en objetos de enajenación y aumentarse variamente en número según las arbitrarias necesidades del fisco ó las complacientes exigencias del capricho. Tales son las verdaderas tradiciones en esta materia, hasta que á principios del presente siglo, al reconquistar la patria sujeta á yugo extranjero, nuestros padres echaron las bases de la organización política española con arreglo á los principios ya admitidos del derecho moderno, estableciendo los ayuntamientos y las diputaciones de elección popular,

más por conformarse á ejemplos extraños y á prescripciones de doctrina, que por reanudar el hilo de instituciones populares, que si violentamente queremos enlazar á privilegios antiquísimos y muy distintos del sentido de aquéllas, nos veremos obligados á confesar que una tradición á tanta distancia de la época actual, de existencia tan precaria, ha largos siglos rota y desaparecida, no tiene virtud para amparar nuestra obra en las costumbres y en el sentimiento de la nación. De esta manera encuentra explicación fácil esa mudanza continua en las leyes municipales, sin que los pueblos sientan alarma por perder unas, ni entusiasmo por alcanzar otras, mirando por el contrario con marcada indiferencia la obra efímera y caprichosa de los diversos partidos en tan importante materia.

En este hecho, por otra parte, se encierra la más explícita confirmación de la doctrina que vengo sustentando. Las divergencias de opinión recaen sobre la base en que las corporaciones locales descansan, sobre las condiciones de su organización y las facultades que se les confían; pero resulta, por unánime acuerdo proclamado, que al Poder legislativo corresponde determinar la órbita donde pueden moverse; que las franquicias locales y la independencia municipal son dones gratuitos y otorgados por el Gobierno central, que no tienen otro título de existencia, ni merecen otro respeto, que la legitimidad y el acierto del poder que hace la concesión, siempre conservando la facultad de recogerla, de ampliarla ó de restringirla. El examen, pues, no puede recaer sobre el origen sino sobre la comparación de las distintas leyes que han condicionado la vida municipal, para llegar á un juicio crítico que establezca la distinción y la preferencia entre ellas.

No temáis, señores Académicos, que descienda á un

prolijo y minucioso análisis, cuando recelo ir castigando en demasía vuestra atención y cuando no lo juzgo oportuno dentro del giro dado á mi discurso. Para apreciar los resultados de las distintas leyes municipales, tenidas las unas por centralizadoras y las otras por marcar un sentido contrario, me bastará apelar á la experiencia, que por lo reciente no permite que de ella apartemos nuestra atención. Esta nos dice que las instituciones locales contemporáneas de nuestro actual régimen político, no han demostrado en ningún período haber producido efectos que correspondan en bien ó en mal, en prosperidad ó en decadencia de la vida municipal á las diversas legislaciones que la han regido. Por el contrario, el no interrumpido decaimiento y la atonía en que el Municipio arrastra mísera existencia, le presentan como indiferente á aquellas reformas que parecen dictadas, antes que por el conocimiento de la verdadera naturaleza de aquellas corporaciones, por el afán ciego y rutinario de estéril innovación. Hoy, como en los tiempos primeros del sistema constitucional, lo mismo bajo el imperio de unas leyes que de otras, iguales en sus efectos las de 1823, 45 y 70 para no enumerar las modificaciones parciales que algunas sufrieron, ni las complementarias que con el parecer del más alto cuerpo consultivo crearon una jurisprudencia que en muchos puntos altera sensiblemente su texto, bajo todas ellas, el Municipio languidece igualmente, subordinado siempre á una autoridad superior y agobiado por el peso de ilimitadas y abrumadoras cargas. Sometido á las Diputaciones provinciales, como en la ley poco gubernamental del año 23, ó al Poder central, asesorado por cuerpos consultivos, cuya franca supremacía establece la del 45, y conserva embozadamente la del 70 en la facultad genérica de

suprema inspección que le confiere, resulta aquél constantemente en tutela, sujeto á recibir el examen y aprobación de sus cuentas y la revisión de sus más importantes acuerdos de un tribunal ó autoridad más altos, no influidos por ninguno de los intereses que se agitan dentro del radio que fija su demarcación. Triste es anotar este resultado que crea la necesidad de investigar nuevas bases ó mejores organismos para satisfacer intereses valiosos y hallar las condiciones de imparcialidad y de competencia, atributos de la justicia que debe resplandecer en lo grande y en lo pequeño, en lo central y en lo local, porque á obtenerla en todas las esferas de la vida y en todos los órdenes del poder, deben aspirar las instituciones de los pueblos que tienen conciencia de sus destinos.

Es necesario investigar dónde subsiste oculta la razón del mal que permanece ostensible. Mientras no se llegue á descubrirla para procurar su destrucción ó la enmienda de sus efectos, serán inútiles cuantas reformas se intenten, que limitadas á ensanchar ó restringir la capacidad electoral, á la enumeración más ó menos pomposa de facultades que no pueden ejercerse y á la dependencia de unas ó de otras autoridades superiores jerárquicas, no harán más que rayar ligeramente la superficie de las cosas, pero sin penetrar en los orígenes del mal, y por tanto impotentes para atajar su crecimiento.

Las causas que producen la ineficacia de toda reforma, pertenecen, á mi juicio, tanto al orden político como al administrativo. En vano, por lo que hace al primero de estos aspectos, las protestas más fervientes y la misma declaración expresa de la ley intentan despojar á las instituciones municipales y provinciales de su carácter predominante, siendo consideradas en la vida

real como instituciones políticas. No solamente por esto la distinta organización que los partidos ofrecen dar á estas corporaciones constituye bandera y programa que los separa y distingue, sino que unos y otros les conceden tan constante y poderosa intervención en las operaciones electorales, que se impone como evidente la ventaja de apoderarse de aquéllas, como hermosas y fuertes posiciones que brindan con el éxito en las luchas de los comicios. No me atrevo á examinar ahora si el problema electoral tiene solución satisfactoria fuera de los caminos conocidos y trillados, y anulando ó disminuyendo la influencia de las corporaciones y de las autoridades municipales. Pero es indudable, ante mi conciencia, que mientras sean los ayuntamientos los que formen en su origen el censo, los que le publiquen, le reformen y le custodien, y pertenezca á sus individuos la presidencia de los colegios electorales, jamás tendrán el carácter meramente administrativo, que en las alternativas de la fortuna, y según las sugerencias del interés, todos los partidos ó afirman ó aparentan olvidar, sin cuidarse de la contradicción en que incurren. Instrumentos mirados hoy poco menos que como indispensables para la contienda que anima la vida del sistema representativo, los partidos asaltan cuando y como pueden las corporaciones locales, que dueños del poder, lo son de la absolución de sus propias faltas, y como en el combate el interés supremo es el éxito, los intereses de la administración quedan en segundo término relegados. Ya no hay que hablar de la moralidad, ni del celo, ni de la inteligencia de la administración: revueltos y confundidos unos intereses con otros, cediendo lo secundario á lo principal, agitadas las pasiones que, exaltadas aún en la buena fe, son tan codiciosas del fin como tolerantes con los

medios, todo abuso tiene asegurada de antemano la interesada defensa de sus cómplices; todo propósito recto cuenta igualmente por adelantado con la seguridad de ser escarnecido por sus adversarios. En este violento choque de intereses y de pasiones no caben el intento imparcial ni la tímida honradez que sabrían sacrificarse al bien de sus convecinos, pero que carecen de valor para dejarse arrastrar por el torrente, y los hombres á quienes no mueven fuertes sentimientos ó sórdidos intereses, huyen de los cargos concejiles y se retraen, dejándolos á aquellos otros que por una ó por otra causa los desvían del cumplimiento de sus naturales fines.

Al nivel de esta causa que impide que la vida municipal florezca, existe en el orden administrativo otra no menos poderosa, suficiente por sí sola á mantener las tristes circunstancias que hoy condenan á las corporaciones populares á la languidez y á la decadencia. Falsas corrientes de la opinión pueden abrigar el propósito erróneo de buscar el remedio en la supresión de los recursos de alzada y de revisión ante el Poder central, más imparcial como más lejano del teatro del conflicto, y más preservado del influjo de las pasiones locales. Pero atentos en este caso á limitar las que son facultades esenciales del Poder, que es necesario mantenga su primacía en el choque con todos los organismos, para resguardar el bien público y el derecho de cada uno, olvídense poner coto y valladares allí donde una buena administración los exige muy sólidos é inaccesibles.

Traduciendo en una fórmula sencilla mi pensamiento, no vacilo en afirmar que no hay ley municipal posible, ni corporaciones locales con vida y prestigio propios allí donde no se establezca una verdadera ecuación entre las facultades que se les concedan y los medios

de ejercitarlas, entre las obligaciones y los derechos, entre las cargas y los recursos. Sin esta condición no es posible la hacienda municipal, y sin hacienda ordenada, no es posible el Municipio. Limitados los medios para levantar sus cargas por la naturaleza de las cosas, que al fin han de salir del mismo fondo y han de recaer en postergada concurrencia con los impuestos del Estado sobre las clases contribuyentes; aumentada esta limitación por el Poder central, que, como es natural y justo, resérvese la mayor y la mejor parte del impuesto y pone límites severos á la facultad de crear arbitrios, ora para resguardar los derechos de los ciudadanos, ora para impedir que se sequen los veneros que surten la fuente donde acude para satisfacer los gastos públicos, el Municipio vive por este lado dentro de horizontes estrechos y restringidos. En cambio piérdese la vista en el espacio sin alcanzar á vislumbrar el dique que enfrena la obligación que de varios puntos del horizonte avanza, armada con el apremio y con el embargo, á demandarle inexorable cumplimiento. No son únicamente las cargas que con el carácter de obligatorias gravitan sobre su exhausto Tesoro, por la ley de su propia constitución, sino que, fuera de ésta, el Estado se ha reservado siempre la ilimitada é imponente facultad de convertirlos en agentes responsables de la recaudación de gran parte de sus rentas y la no menos absoluta y temible de aumentar el número de sus ya crecidas obligaciones, imponiéndole, sin entrañas, las de saldar el gasto de servicios que, teniendo el carácter de públicos, se han sustraído al Presupuesto general, donde tenían su verdadero asiento.

Todavía, como si esto por sí solo no bastase á mantener constantemente sobre los Ayuntamientos, pesando y aniquilando su vida, responsabilidades imposibles

de satisfacer, nuestra legislación da á las Diputaciones provinciales la facultad de votar libremente sus gastos, y de repartir, sin más limitación que la proporcionalidad, entre todos los Ayuntamientos, su importe. Es decir, que sobre esas desgraciadas corporaciones pesan á un mismo tiempo los gastos generales conocidos y los indeterminados, los de la Provincia y los suyos propios.

El deseo de concluir me obliga á no detenerme en más amplias consideraciones. Bástame con lo expuesto. Ello demuestra por su mera enunciación, la necesidad de reorganizar sobre nuevas bases el Municipio y la Diputación. No puedo tampoco en este punto intentar mayor examen. Alejar en lo posible los servicios políticos de la acción de los poderes locales; procurar la armonía entre las facultades que se les otorgan y las obligaciones que se les imponen y los medios de satisfacer unas y otras, son dos bases esencialísimas, que, si obtuvieran feliz aplicación, atraerían, sin duda, á la gestión de los intereses locales concursos inestimables y desconocidos hoy, ahuyentados por el temor al combate político, ó por el miedo á responsabilidades que, por su indeterminación legal y su número efectivo, hacen imposible que el más ardiente y desinteresado patriotismo quiera acercarse á ellas, ni menos se preste á aceptarlas. Las leyes de la naturaleza y de la vida que exigen cumplirse lo mismo en el organismo colectivo que en el individual, piden el equilibrio necesario entre las fuerzas vitales que mantienen la existencia y aquellas que la combaten. A ellas no pueden sustraerse los Ayuntamientos. Donde aquel equilibrio desaparece piérdese la consideración en lo moral, y en lo físico se produce la muerte.

III

De propósito, en el curso de mis observaciones anteriores, he dejado de ocuparme del origen y del procedimiento para constituir las corporaciones populares. La capacidad de las mismas para el cumplimiento de sus funciones en el régimen administrativo es independiente de la manera como se organicen. El que nazcan de la elección popular ó que deban su nombramiento al Poder, no influye en poco ni en mucho en las condiciones esenciales que garantizan su más acertada constitución. Es más: los vicios del sistema ensayado pueden hacer que aparezca preferible el opuesto; que al fin es propio de toda obra humana luchar con las imperfecciones de la vida y atraer el desencanto que engendra la imposibilidad de ver realizado el sueño. Ni aun el enlace que debe unir las diferentes partes del organismo político para ocasionar la convergencia de las distintas fuerzas en la consecución de un solo fin; ni la influencia recíproca de unas instituciones en otras que informa la unidad protectora del Poder; ni la existencia de la libertad política, aspiración incontrastable de nuestros tiempos, defienden como necesario á la excelencia de una administración bien montada, el principio electivo en estas esferas administrativas. Buen ejemplo de esta verdad nos ofrece Inglaterra, modelo de gobierno representativo, en el estudio de cuyas instituciones buscan principios y reglas de aplicación los Estados del Continente. En ella encontramos como la unidad administrativa más importante en la escala de las que tienen atribuciones propias, el Condado, cuyas autoridades ejercen con independenciam, no sólo la jurisdicción administrativa, sino gran parte de la judicial, y á diferen-

cia de la analogía que resulta quizás del lugar que ocupa en la escala de los poderes con unidades de otros países, como las que forman en el nuestro las Diputaciones provinciales, ni son superiores jerárquicos los condados de la ciudad, ni de la parroquia, ni se establecen por el sufragio, sino por el nombramiento directo de la Corona, dentro de un círculo únicamente restringido por la condición social. Constitución inexplicable para las ideas que tenemos admitidas y refractaria á nuestras costumbres, que ofrece, sin embargo, en la vida práctica y para los efectos de afirmar las instituciones representativas, consecuencias que despiertan á un tiempo nuestra admiración y nuestra envidia.

La aplicación del principio electivo para la formación de las instituciones locales, ha de llevarse á cabo por consideraciones distintas de las que sugiere el estudio de la organización que deba darse á aquéllas. Mejor dicho, ella por sí sola constituye un problema independiente, esencial, digno del examen de la ciencia. No entra en el cuadro de mi discurso detenerme á discutirlo; pero no sabría seguir adelante, una vez indicado, sin dejar afirmada mi opinión decidida y favorable á la conservación de aquel principio. La vida del derecho es en una de sus más importantes facetas, vida de dignidad y de honor que enaltece en todas partes la majestad de la personalidad humana. La elección que lleva á las funciones públicas, que son nobilísima ambición del hombre, necesita siempre justificarse una vez obtenida; pero atendiendo á su origen y sin inquirir la razón que la determina, cuando viene del Poder, parece engendrar la sospecha del favoritismo, y cuando de la estimación de los conciudadanos, honra, satisface y engrandece desde el momento en que se verifica. Por otra parte no cabe apoyar las instituciones

fundamentales en la representación popular, conceder la intervención directa en lo más y negarla en lo menos sin una injustificada desviación de los principios admitidos. La función del gobierno de toda clase de intereses exige la garantía que sólo presta la confianza y la adhesión de aquellos para quienes se ejerce. La elección es conductor necesario por donde circula la savia de la vida y penetra en el corazón de los poderes públicos, y lazo de concordia creado por el mutuo interés entre gobernantes y gobernados. Confiar á los pueblos la administración de aquellos intereses que ni por sí mismos, ni por las facultades de sus gestores pueden comprometer el fin colectivo, es acto de buen gobierno y estímulo de progreso. Entre las nobles pasiones que agitan al espíritu humano, ninguna llega á equipararse en fuerza é intensidad á la que aspira al ejercicio del Poder en cualquiera de sus esferas. Hecho tan indiscutible y general lo es con tales condiciones por arraigar en el fondo de nuestra naturaleza y, por ende, ni cabe desatenderlo ni censurarlo, sino convertir su poderosa fuerza de impulsión en auxilio eficaz del organismo gubernamental y administrativo. Hacer intervenir en la colaboración de tan importante obra el mayor número de inteligencias, de aptitudes, de voluntades y de sentimientos es ahuyentar las sombras de la desconfianza y del recelo; conjurar peligros y asentar la paz pública bajo la égida de la conciencia nacional ilustrada y satisfecha. La salud en el Estado como en el individuo exige que la fuerza vital se difunda por todo el organismo. Y en esta parte, tratándose ya de funciones y no de facultades esenciales, la descentralización es conveniente y hasta necesaria. Ella enfrena la tendencia invasora de la burocracia; ofrece noble empleo á la actividad del ciudadano y

ocasión de mostrarse á su capacidad y á su patriotismo; propaga, con la experiencia, el conocimiento del difícil arte del gobierno; aprende y enseña á un tiempo á conocer y á medir la distancia que separa la vida práctica del ideal, y abiertas las compuertas de la ciudadela, desguarnecidas las almenas, franqueable el foso y accesible el muro, el Poder vive á la luz del día, defendido por el convencimiento y por la persuasión, únicamente severo en la defensa del límite entre los varios organismos, reproduciendo la figura del mito, siendo el verdadero dios Término.

Señores Académicos: No me atrevo á someteros á mayor fatiga, y aquí pongo fin á mi discurso. Lo empecé confiado en vuestra benevolencia, que al concluir invocó de nuevo. ¡Feliz yo si acerté á corresponder á ella y salvé el escollo de vuestro cansancio!

CONTESTACIÓN

DEL

Excmo. Sr. D. PLÁCIDO DE JOVE Y HEVIA

VIZCONDE DE CAMPO GRANDE

SEÑORES:

La interesante lectura que acabáis de oír justificaría, por sí sola, la elección de la Academia si ya no la justificasen las notorias condiciones del nuevo académico. Sea, por tanto, bien venido desde el ardiente y agitado campo de la política activa, al más templado y tranquilo de las especulaciones científicas; que estas alternativas entre las regiones meramente teóricas y aquellas en que las teorías reciben la sanción de la práctica, de tal manera se compenetran y completan, que la actividad en los altos servicios oficiales se considera por nosotros, reglamentariamente, como actividad en los servicios académicos.

Sea bien venido, repito, cumpliendo el encargo con que esta corporación me ha honrado, aquí donde tiene legítima representación la totalidad del alma nacional, el genio apasionado, rico de calor y de vida, de acción y de movimiento, que representa las condiciones naturales del exuberante suelo andaluz, á sustituir al genio sereno, razonador y sincero, representación de nuestras agrestes comarcas cantábricas: sea bien veni-

do el Sr. D. Francisco Romero y Robledo á ocupar el sitio enaltecido por el Sr. D. Alejandro Mon; y mitigue la nueva adquisición el dolor de la sensible pérdida.

Ya habéis oído un merecido elogio de aquel cuya ausencia lloramos, y espero que me permitiréis continuarlo brevemente en este recinto, en donde, por rendir constante culto á los que fueron, se dice que existe algo así como una aspiración ó principio de la inmortalidad de los recuerdos.

Pertenecía el Sr. Mon, como es de todos sabido, á una región de nuestro suelo que más que provincia pudiera llamarse familia, por el cariño que todos sus habitantes se profesan, y en la cual, si bien acontecen, como en todas las familias, pasajeras diferencias y momentáneos desvíos, en las ocasiones solemnes y decisivas se olvida todo, para confundirse en sinceras demostraciones de afecto, muy superiores por cierto al interesado apasionamiento de localidad que algunos bautizan con el nombre de egoísmo simpático.

En las que surgieron entre sus compatriotas residentes en Madrid, cuando la muerte de nuestro ilustre compañero, fuimos tres los designados para exponer sus merecimientos, los tres hoy individuos de esta corporación: el Sr. Conde de Toreno, que le consideró en la generalidad de su carácter político; el Sr. D. Servando Ruiz Gómez, que expuso sus reformas en Hacienda; y el que os dirige la palabra, que le ensalzó como diplomático.

Por lo que á la Hacienda respecta, ya se ha citado el sistema tributario, que introdujo en 1845 el orden y la unidad en este importantísimo ramo; á lo que pudiera añadirse, entre otros servicios, su participación en la prudente reforma arancelaria de 1849.

Sus actos diplomáticos tuvieron lugar en Roma y en París¹. Embajador cerca de la Santa Sede para reanudar el entonces roto Concordato, inició hábilmente una negociación que, continuada por el primer Marqués de Pidal, como él sabía hacerlo, tuvo por término el convenio adicional, firmado en 1859 por el Sr. Ríos Rosas; obteniendo además el Sr. Mon del Jefe de la Iglesia que honrase el palacio de España para la declaración dogmática de lo que venía siendo un devoto y tierno saludo de nuestro católico pueblo.

Sus tres embajadas en París dieron frutos adecuados á la importancia europea que el embajador había alcanzado. Además de negociaciones sobre límites, correos, extradición y presas, condujo á feliz término y firmó en 1862 el convenio de atribuciones consulares, y el arreglo de la deuda llamada de la ocupación francesa, con tanta ventaja terminado; y llevó á cabo en 1865 nuestro primer convenio comercial con Francia en el presente siglo; todo lo que patentiza su influencia personal y sus especiales condiciones para hacerse agradable, así en las conferencias diplomáticas como en los salones políticos, donde á menudo, y por medio del inevitable ascendiente de ilustres damas, encuentran benévolo apoyo las más justas soluciones; que á tanto se halla siempre inclinado el instinto de lo bueno y de lo bello, que domina las determinaciones femeninas.

De sus actos políticos sólo citaré fechas, porque llenan toda su vida. Fué diputado desde 1836 y presidente del Congreso en 1847 y 1861; cinco veces ministro de Hacienda desde 1837 y una interino de Estado; en 1864 presidente del Consejo de ministros, y siempre uno

¹ En Roma en 1857; en París de 1858 á 1862; en 1865; y de 1866 á 1868.

de esos personajes ilustres que influyen en toda una época, lo mismo en el mando que en la oposición; porque no sólo era el Sr. Mon un distinguido hombre político, es decir, un hombre que tiene exacto conocimiento de las cosas y de las personas de su país y las aplica acertadamente en cada caso, sino un verdadero hombre de Estado, tal como el espíritu público lo concibe, y el célebre publicista Bluntschli lo define en su libro sobre la política, ó sea el hombre superior que conoce las leyes generales de la naturaleza humana y sabe aplicarlas al gobierno de los pueblos.

Esto por lo que toca á aquel que hemos perdido.

El que hoy adquiere la Academia, después de haber sido discípulo muy aventajado de los Escolapios, que con tanta solidez enseñan humanidades, base de todo saber, continuó sus estudios en la Universidad Central, de cuyo claustro es doctor en Derecho civil y canónico. Antes de llegar á la mayor edad¹, el pueblo de su nacimiento, Antequera, le eligió para su representante en Cortes, honra que le viene dispensando con una constancia, pocas veces interrumpida, propia de pueblos leales y agradecidos; habiendo sido, además, elegido tres veces por Madrid, una por La Bañeza y otra por acumulación.

Las vicisitudes de la política, y sus naturales condiciones le llevaron pronto á desempeñar los importantes cargos de Subsecretario de Ultramar y de Gobernación. A los treinta y tres años de edad fué ministro de Fomento; y desde el 30 de Diciembre de 1874 lo ha venido siendo de la Gobernación, con una permanencia y una repetición de que hay pocos ejemplos en nuestros días.

¹ En 1862.

Sus trabajos parlamentarios, en los que se distingue por una elocuencia fácil, apasionada y vigorosa, así como sus actos administrativos, presentes están en la memoria de todos; por lo que habré de fijarme más particularmente en sus actos académicos en la de Jurisprudencia y Legislación de esta Corte.

Inaugurando como presidente las sesiones de 1882, leyó en ella un notable discurso en el que desarrolló el tema *Sub lege libertas* como base de progreso y garantía de felicidad de los Estados; y al inaugurar las sesiones de 1884 demostró elocuentemente *la influencia de las costumbres en las leyes*; pero su discurso académico más conocido, y acaso el más celebrado, es el que pronunció en la memorable sesión de 25 de Noviembre de 1883, acerca de la *penalidad de la palabra*, al inaugurar los trabajos de aquel año en la misma Academia, por él reorganizada y enaltecida, en presencia de nuestra familia Real y del príncipe heredero de Alemania.

Al presentarse hoy ante vosotros debía responder, y respondió en efecto, á los antecedentes de su vida pública, buscando entre las cuestiones que afectan á la organización de las sociedades la relativa al examen de lo que debe ser la Administración local; es decir, el Municipio y la Provincia, aunque fijándose principalmente en el Municipio.

La materia es ardua, y bien merece detenido estudio; porque en esta, como en todas las cuestiones sociales, es indispensable el examen, difícil en verdad, del recíproco influjo del principio histórico y del principio racional ó filosófico, ya que tan expuesto á error es el sacrificarlo todo al desarrollo de una institución, en tiempos de suyo diferentes, como encerrarla en moldes que el ingenio imagina perfectos, sin tomar en cuenta la fuerza de la tradición y las enseñanzas de la experien-

cia; y del estudio y determinación de ambos aspectos deben surgir las reglas de aplicación para lo presente.

El poder local, el poder que las condiciones y necesidades humanas impusieron á las primeras agregaciones de familias, no es la función municipal que hoy conocemos; porque aquél, resumiendo en sí todos los atributos del poder social, era la soberanía misma; y á medida que cada agrupación se enlazaba con otras agrupaciones, necesitó perder una parte de aquellos atributos para llevarlos al Poder central. Esto, no obstante, como debe ejercer siempre una acción, más ó menos extensa, encontramos el Municipio en todas partes; de modo que, habiendo nacido espontáneamente como todos los derechos naturales, y siendo después de la familia la primera sociedad fundamental, en la que debían realizarse todos los fines humanos, se fué circunscribiendo á límites más estrechos.

Demuestran su universalidad los cantones egipcios; los Sanhedrines locales del pueblo hebreo; las ciudades fenicias y griegas; el Municipio romano, tan diverso según que se tratase de ciudades sometidas, tributarias, aliadas ó de verdaderas ciudades municipales; las gildas germánicas; la parroquia, que nació con el derecho canónico; y las comunidades de la Edad Media, establecidas entre nosotros por carta-pueblas, para la fundación de las villas, y por los fueros que en las mismas se otorgaban, ó por los que se dictaban para poblaciones antiguas. Eran como un remedo del Municipio romano, conservado á través de la dominación de los godos; cobrando fuerza, como excepción y privile-

gio, del hecho de la Reconquista¹, para atraer vecinos á los lugares conquistados y á los que de nuevo se fundaban; otorgándoles con la posesión del suelo un gobierno propio, é imponiéndoles por ello el pago de un servicio que se llamó *moneda forera*, por el cual quedaban exentos de todo otro tributo que no fuese por ellos concedido; de lo que dimanó que sólo concurriesen á las Cortes las ciudades de fuero independiente, por ser las únicas que podían negar los servicios, y aun de éstos sólo las más importantes.

Tuvieron, por tanto, su origen tales Municipios en el privilegio, en la desmembración de los pueblos de realengo ó dependientes directamente del Rey; y por más que éste conservase en algunos de ellos un merino para administrar justicia, ó un alcalde del castillo, ó un capitán ó alférez para mandar las huestes, es lo cierto que los pueblos así gobernados por excepción, y como señores de sí mismos, eran unidades de la anarquía feudal, al lado de los pueblos realengos y de los cotos de los ricos-homes, de los Obispos y de las Ordenes militares; pudiendo considerarse por entonces la existencia política y administrativa de cada uno de los reinos en que la nación se dividía, como un ajedrez en el que jugaban peones, caballeros, torres episcopales y reyes, alternativamente aliados ó adversarios, según las circunstancias del juego.

Para corregir en parte la falta de relación y subordinación al Poder central, empezaron los Reyes en el siglo XIV² á enviar corregidores á las poblaciones más

¹ Los documentos más antiguos de este género datan del siglo IX, por más que algunos autores hayan querido dar la primacía al de León del año 1020.

² Cortes de Alcalá, 1345.

importantes para que *corrigiesen* y administrasen justicia en su nombre; pero permanecía la mayoría de aquellos Municipios en el ejercicio de nombrar sus alcaldes y demás individuos del Concejo, de administrar pingües patrimonios y de acaudillar sus mesnadas ó milicia popular, origen de discordias civiles. Finalmente, en el siglo xv el aumento de los corregidores y la concesión de los regimientos perpetuos continuaron disminuyendo la acción de los Municipios, cuya autonomía política acabó con Carlos I; quedando reducidos á la administración de sus bienes y en algunos de ellos á la de la justicia en primera instancia por medio de los alcaldes, nombrados en unos puntos por elección directa de los vecinos, y en otros por ingeniosas combinaciones del sorteo y de la elección.

Abundan de tal suerte los documentos inéditos, que además de los ya conocidos, comprueban lo expuesto, que me basta extender la mano á mi propio archivo para referirme á dos, de épocas distintas, del pueblo donde he nacido, y de los cuales poseo muy antiguos y fehacientes traslados.

Es uno de ellos la carta-puebla ó privilegio para la fundación de Villaviciosa de Asturias, otorgado en Vitoria por Don Alonso el Sabio el 17 de Octubre, era de 1308, que corresponde al año de Cristo de 1270, y concede, á petición de los hombres de la tierra de Maleayo, que se funde una villa en el lugar llamado Buetes, cediéndole los derechos realengos y los demás que allí tenía y debía tener el Rey, tanto por mar como por tierra, para que *sea mejor poblada y se mantenga en justicia*. También le otorga la celebración de un mercado todos los miércoles, y le señala el fuero de Benavente para que por él se juzgue, con alzada directa al Monarca, por todo lo que debía contribuir con 55^{tos} de ma-

ravedís anuales y con 100 sueldos por año al merino que la visitase, quedando libre de todo otro tributo.

El segundo documento es de 1565, y relativo á la elección en dicho año, verificada en la misma villa, de sus jueces y personero, lo que prueba que este último funcionario es más antiguo de lo que generalmente se cree. Como ejemplo del procedimiento seguido copiaré el párrafo que describe la elección del primero de dichos jueces, que dice así:

“E luego se escribieron Diez Zédulas distintas, en cada Zédula el nombre de Un Rexidor, para saber cuales son los que salen por helectores, para helejir los dichos Jueces; e se echaron en Diez abellanas de plata en un cántaro y llamaron Un Niño que sacase, y mandaron sacar Seis de hellas, Una a Una, en cada mano la suya; que fuesen helectores, y salieron los siguientes: Pedro Diaz de Peon=Julian Garcia del Busto=Fernando de Valdes=Antonio Arias=Juan de Loyí=Juan de Valdes. E luego echaron Seis Zédulas distintas cada Uno la suya, y se echaron en las dichas Seis abellanas y en el dicho cántaro, y despues mandaron sacar Una, el cual la sacó y en hella benia nombrado Pedro Sanchez del Busto, por Juez Hijo dalgo.”

Estas observaciones históricas nos dan como resultado concreto la existencia constante de un poder local, que fué perdiendo parte de sus atributos á medida que el Poder nacional se creaba; siendo, por tanto, muy diferentes los antiguos Municipios de los que el privilegio y la excepción estableció en la Edad media, y unos y otros de los que hoy conocemos.

Para el examen de las condiciones teóricas ó filosóficas de estas instituciones, empezaré por afirmar que la *libertad*, condición individual, permanecería en estéril lucha con la *igualdad*, condición de la especie, sin la *sociabilidad*, condición correlativa; y que estas tres condiciones ó facultades, inherentes á la naturaleza humana, sólo pueden coexistir por medio de un poder soberano, único en su esencia, diferente en sus funciones, pues manda, ejecuta y falla; es decir, legisla, gobierna y juzga; de lo que se deduce que es en realidad ilusoria la división y la independencia efectiva de los poderes, y que sólo existe la diversidad de funciones de un poder único.

Ahora bien: las asociaciones locales, ó sea el Ayuntamiento y la Provincia, deben participar de los tres elementos en los límites naturales de su existencia y en los de su relación con las demás asociaciones, y principalmente con el Poder central, si bien su más esencial carácter es hoy la función administrativa, que deben realizar por medio de un organismo propio y con la libertad necesaria para que representen el pensamiento de cada generación; sujetándose, como todo lo humano, según dice elocuentemente el Sr. Romero y Robledo, á la ciencia del bien y del mal; ya que, por fortuna de la humanidad, la doctrina de Niccolo Machiavelli, que sólo busca el éxito por todos los medios, no ha fundado nunca nada próspero ni estable, mientras la que podemos decir simbolizada por nuestro don Diego Saavedra Fajardo, que parte de la pureza de los medios y la moralidad de los fines, obtiene siempre los mejores resultados. La sagacidad y la astucia en los asuntos públicos pueden ser lícitas y convenientes; pero no han de llegar á los límites donde la falsía empieza; hay, sin duda, actos políticos y administrativos

que pueden ser ajenos ó indiferentes á la moral; contrarios á ella jamás.

Con arreglo á las expuestas condiciones debe realizarse el derecho municipal, que, según la elegante expresión de nuestro compañero el Sr. Colmeiro, es el lazo de vecindad que establece participación en los beneficios y cargas comunes.

Por otra parte, el Municipio es un organismo propio en relación con todos los demás organismos del cuerpo social, y señaladamente con el Poder soberano. Dándole fuerzas superiores á sus necesidades, debilita el conjunto; no concediéndole las que en realidad necesita, muere de inanición y amenaza al conjunto de plétora mortal.

Entre estos dos abismos media el espacio donde el hombre de Estado debe realizar la armonía y resolver con ella el problema de CENTRALIZACIÓN y DESCENTRALIZACIÓN que vienen agitando los publicistas, y que á su vez es causa de agitaciones en los pueblos, siendo seguro que unos y otros se agitarían menos si definiesen antes de discutir. Mas para definir con claridad se necesita conocer claramente lo que se define; y como las relaciones de los individuos con las diversas asociaciones, y las de éstas entre sí, son tan complejas é indeterminadas, no es extraño que, no habiendo claridad en las ideas, no exista precisión en el lenguaje, y que se marquen grandes pretendidas diferencias de escuela, y se produzcan trastornos sociales, por no dar á las palabras su verdadero sentido; y si á esto se agregan la pasión de partido y las excitaciones del amor propio, nadie debe extrañar la exageración de ciertos expositores.

Partiendo del principio de la *unidad*, los más entusiastas por la centralización la confunden con la civi-

lización, y en este sentido su entusiasmo merece aplauso. Para Mr. de Cormenin¹, es centralización y obra de la misma la unidad territorial, la religiosa, la rentística, la judicial, la de pesas y medidas, la del ejército y hasta el idioma nacional; toda la concentración de las fuerzas sociales en sí mismas y en sus relaciones con el Poder central. Entendida la centralización de esta suerte, ha tenido y tiene tantos partidarios en Francia, que se ha podido decir que la centralización es un galicismo.

Partiendo, por el contrario, del principio de la *libertad*, los entusiastas por la descentralización la creen, como Stuart Mill², el principal motor de la vida y progreso de los pueblos, y juzgan que sin ella no puede existir la unidad elementaria del Poder público, ni educación política, ni estímulo en los ciudadanos, ni medio de atender á las costumbres locales ni á la originalidad de las partes, degenerando la sociedad por el estancamiento hasta el punto á que ha degenerado el Imperio chino.

De este modo, y tomando la centralización en el sentido de la unidad ó, mejor dicho, de la *igualdad*; y la descentralización en el sentido de la diversidad, ó sea de la *libertad*, se crean sistemas en perpetua lucha, como dejo indicado, y se originan cambios radicales y perturbadores en el Municipio y en la Provincia, pretendiendo la aplicación de principios absolutos cuando todo lo humano es relativo.

No me cansaré de repetirlo: sólo relacionando la igualdad y la libertad por medio de la sociabilidad, y limitando por esta necesidad suprema aquellos dos

1 *Droit administratif.*

2 *On liberty.*

principios, en la medida indispensable para la realización de los fines sociales, habremos resuelto el problema en la forma ecléctica que, en mi concepto, es la única posible para toda acertada solución.

Al efecto, hay que tener en cuenta que ni la igualdad es la identidad, ni la libertad el solo albedrío, porque la igualdad no puede existir sino cuando recae sobre seres iguales y en iguales condiciones; de modo que deja de ser igualdad para convertirse en equivalencia cuando difieren las condiciones ó los seres; al paso que la libertad no puede relacionarse sin que la relación la limite.

Los Municipios y las provincias deben tener vida propia, que es á lo que se llama *descentralización*; pero deben éstar dentro de la acción y vida del Estado, y esto es la *centralización*.

Organizar las partes en debida relación al todo, con la necesaria variedad en la igualdad, y en condiciones de libertad ordenada, tal es la teoría de que paso á hacer una rápida y general aplicación.

Las asociaciones locales no pueden reorganizarse á capricho, porque hay que respetar en ellas el hecho histórico, que representa la voluntad constante de los asociados y crea derechos respetables, sobre todo en lo relativo á la participación del suelo, bastando sólo con que se sometan á ciertos principios generales que sean como aspiraciones á la unidad, que no puede realizarse en absoluto, como creo haber probado.

En este concepto, en los países en que la población se halla diseminada se debe aspirar á dar mayor vida

á la parroquia, en cuyo caso puede tener el Municipio mayor extensión para cumplir mejor sus naturales fines; y citaré como razón de diferencia, en cuanto á la parroquia, los muchísimos Ayuntamientos del centro de España que no tienen más que una con un solo grupo de población, y los de las costas del Noroeste, que por regla general tienen muchas, subdivididas en muchísimos grupos, llegando algunos Municipios á veinte y á treinta parroquias, con doscientos y hasta trescientos grupos de población, sin contar los edificios aislados.

Tampoco se deben organizar igualmente los grandes Municipios y los muy reducidos, que tienen necesidades diferentes, como lo ha demostrado y lo practica Francia, que, á pesar de su entusiasmo por la centralización, ha organizado la capital excepcionalmente. Es, sin duda alguna, un error equiparar, por ejemplo, los Municipios de la provincia de Soria con el de Madrid, ni siquiera con los de la provincia de Oviedo.

Soria con 153.654 habitantes de hecho, cuenta 345 Municipios, lo que da por término medio 445 habitantes por Municipio; mientras la villa de Madrid tiene una población que excede de 850 veces aquel término medio, ó sean 397.690 habitantes; y la provincia de Oviedo, con 576.352 habitantes y 79 Municipios, sale por término medio á 7.295 habitantes por Municipio.

No es por otra parte posible organizar igualmente el Municipio urbano y el rural, como pretenden hacerlo las naciones latinas, sin seguir en esto á las que no lo son.

En Inglaterra, además de la organización especial de la capital, hay notables diferencias entre los Municipios urbanos, los semiurbanos y los rurales; y todas las naciones del Norte de Europa, así como los Estados-

Unidos del Norte de América, establecen distinciones á este respecto entre las ciudades y los campos; distinciones en algunas de ellas tan numerosas, que Prusia cuenta siete tipos distintos de organización rural.

Lo que se dice de la *organización* debe aplicarse igualmente á la *función legislativa*, ó sea al establecimiento de Ordenanzas municipales, sujetas á la aprobación de la Provincia y del Estado, y á la *penalidad* de su infracción, sujeta también á apelación á los mismos centros; que no se pueden exigir las condiciones de alta policía, salubridad, ornato y hasta de recreo, que se exigen á las grandes ciudades, á los pueblos pobres y pequeños, en los que serían inútiles ó imposibles de realizar. Las grandes plazas y las plantaciones interiores, indispensables en las ciudades populosas, son innecesarias en centros de poca población, rodeados de bosques ó situados en ventiladas colinas.

Igual distinción debe hacerse en la *Hacienda municipal*. Las ciudades muy pobladas pueden obtener con facilidad grandes ingresos por medio de un impuesto indirecto sobre el consumo, mientras son tan difíciles de obtener por este medio en las pequeñas poblaciones diseminadas, que los hacendistas más distinguidos, y entre ellos Leroy Beaulieu, afirman que sería más beneficioso para estas últimas someterse al pago de tres cuotas en las contribuciones directas, una para el Estado, otra para la Provincia y otra para el Municipio. La *propiedad municipal* tampoco debe ser idéntica, porque los pueblos agrícolas no pueden prescindir de las dehesas comunes boyales, y los dedicados á las industrias extractivas ó manufactureras tienen necesidades distintas. En una palabra, las funciones municipales y el derecho que las regula parten de una base común; pero es tan necesaria la diversidad en su aplicación,

que Tocqueville ha podido decir con razón, que la conformidad en las leyes secundarias es casi siempre un gran mal.

Por los medios indicados, y con una *entidad* en el Municipio y la Provincia, representación del Poder central, por la que se establezca el flujo y reflujo de la vida social, con una constante inspección en cuanto á lo administrativo, y con una fácil apelación de las resoluciones del Municipio á los Consejos provinciales y á un Consejo superior de Estado, se habría hecho todo lo posible para acercarse en este punto á la perfección de que la humanidad es susceptible.

Con excepción de la entidad, lazo de unión de los Municipios y la Provincia con el Estado, en cuya elección debe éste intervenir directa ó indirectamente, la de los demás individuos de la corporación que representa al Municipio y á la Provincia, debe ejercerse por el voto público; pero al mismo tiempo, así en esta como en las demás elecciones populares, debiera buscarse el medio de rodearlas de las garantías especiales de idoneidad y conocimiento, que la verdadera ciencia está pidiendo desde que la idea se inició por Ahrens ¹; y á este propósito, bueno será añadir que, si bien la fuerza de las circunstancias hace por ahora inevitable la influencia de la política en las funciones locales, como el Sr. Romero y Robledo asegura, pudiera disminuir esto mucho en lo que tiene de vicioso, haciendo que las mesas electorales, para los representantes en Cortes, se formasen con delegados de los diferentes candidatos y que el censo electoral se reformase tan sólo por la acción directa y combinada de los partidos. De esta suerte no sería cada elección política un peli-

¹ *Droit naturel.*

gro para la existencia de las corporaciones municipales; ni al mismo tiempo que se proclama la mayor imparcialidad é independencia electoral, se buscarían medios para alterar el censo, y se violentarían las leyes para obtener cambios en el personal de los municipios y de las Diputaciones provinciales.

Hasta qué punto se hallan aplicadas en nuestras leyes las teorías que he tenido la honra de exponer, y hasta qué punto habría posibilidad de aplicarlas, dadas las condiciones naturales de nuestro pueblo y los antecedentes históricos de la patria española, lo considero una indagación tan útil como interesante; pero siendo imposible en ocasiones como la presente y en las dimensiones de un discurso, la entrego, señores Académicos, á vuestra superior ilustración, en las detenidas discusiones y profundos estudios con que realizáis el

VERUM, JUSTUM, PULCHRUM.
