

116-394

2010

EXAMEN IMPARCIAL

DE LA

Administracion Municipal,

Y REFLEXIONES

Sobre la Instruccion

DE 36 DE FEBRERO DE 1823.

Por Don José de Llanos.



MADRID : 1837.

IMPRESA DE DON MIGUEL DE BURGOS.

CONFIDENTIAL MEMORANDUM

TO : [Illegible]

FROM : [Illegible]

SUBJECT: [Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]

[Illegible]



En 15 de octubre del año pasado de 1836 se mandó por un Real decreto restablecer la Instrucción acordada por las Cortes extraordinarias en 3 de febrero de 1823 para el gobierno económico-político de las provincias. Sin duda que la premura del tiempo, y la necesidad de no dejar paralizado el orden administrativo de los pueblos, que es perentorio, y de todos los días, obligaron á reponer por el pronto aquella institución, como que ya estaba legítimamente ordenada y sancionada según las bases constitucionales de 1812, y sus capítulos 1.º y 2.º del título 6.º

En el mismo decreto Real se dijo expresamente que aquel restablecimiento era *hasta la resolución de las Cortes*. Y como que estas estaban ya convocadas, y próximas á reunirse, los efectos del Real decreto no te-

nian mas carácter que el de la interinidad, hasta que el Congreso resolviera el orden que mas pudiera convenir para la mejor administracion de los pueblos.

Este punto es de tan alta importancia, que, bien ó mal establecido, debe hacer la prosperidad ó la desgracia de las provincias y de la nacion entera. Los gobiernos buenos ó malos están conocidos y graduados por su administracion. El poder legislativo se limita á la sola direccion general: es intelectual; pero la administracion es la accion de las leyes, es la voluntad de estas puesta en accion sobre todos, y para beneficio de todos: el primero es especulativo, es el producto de las combinaciones del entendimiento, y puede admitir teorías: mas la segunda es material, y necesita el conocimiento exacto de la fuerza de la ley, y de la resistencia de los que deben cumplirla.

Esta palabra *administracion* es tan genérica, como otras muchísimas que confunden mas bien que expresan las ideas y los conceptos: de aquí nacen los sofismas y los errores: y de aquí se originan las disputas eternas, en que se entretienen los hombres con abstracciones, alejándose cada vez mas del objeto importante de dirigir y gobernarlos de un modo conforme á su naturaleza, todavía desconocida y menos estudiada para conseguir su mejor estar. Si

por administracion se quiere entender la ejecucion de las leyes, esta contiene tantas partes cuantas son las autoridades constituidas para ponerlas en accion. La ley por sí es una quinta esencia del saber de los legisladores, que se evapora y pierde en la atmósfera teórica: es preciso concentrarla y darle elasticidad para que de ese modo obre sus efectos sobre todos los cuerpos que deba mover: sin esto es un vapor perdido. La administracion es la que le recoge y le da la fuerza y accion por la acertada direccion. En este sentido el gobierno, sea el que quiera, y denomínese de cualquiera manera, todo es administracion, y esta es la que dirige el benéfico influjo de las leyes sobre todos los cuerpos, bien sean activos, ó bien inertes, ó bien de resistencia, para darles un movimiento uniforme y ordenado.

En este sentido, pues, conviene examinar el Real decreto de 15 de octubre de 36, y la Instruccion renovada por el de 3 de febrero de 1823. Con mucha desconfianza de nuestras fuerzas nos atrevemos á entrar en este exámen; pero es de tanto interés nacional, y se calla tanto por nuestros publicistas acerca de él, que nos parece necesario desenvolver algunas ideas.

El capítulo 1.º del título 6.º de la Constitucion de 1812 prescribe el orden de establecer los ayuntamientos para el gobierno

interior de los pueblos, y les marca todas sus atribuciones conforme á lo que estaba mandado por nuestras antiguas leyes de Castilla, y se encuentran en nuestros códigos, hasta en la Recopilacion á pesar de las muchas supresiones. En los tiempos anteriores al memorable Carlos I nuestro, ó V de Alemania, desquiciador de nuestras leyes fundamentales de Castilla, cuando aun las antiguas Córtes estaban en todo su vigor, se establecieron leyes muy prudentes y juiciosas sobre la formacion y arreglo de los ayuntamientos: los reyes de la Corona de Castilla tenian mucho interés en salvar á los pueblos de las influencias del Fuero Juzgo, y del Fuero Real que en parte le habia sucedido, y asi hicieron muchas declaraciones para su mejor organizacion y beneficio popular. Nada nuevo se ha añadido en las nuevas disposiciones. El bien común de la tierra, el mejor arreglo de los pueblos, el orden de los ayuntamientos, regimientos y juradorías fueron una atencion privativa, especialmente de nuestros Reyes Católicos, desde la promulgacion de su pragmática sancion del 9 de junio de 1500 en Sevilla, de su hija, y de su nieto, que, aunque no gustaba de restricciones políticas, se afanaba por el mejor orden de los pueblos.

Nos desentendemos de la cuestion de si conviene revestir las leyes con el prestigio de

la antigüedad, y si es mas conveniente dejar en vigor las que obedecieron nuestros mayores, separándolas de las inútiles ó envejecidas, como ordena el célebre canciller Bacon; pero si haremos observar, que en los diferentes órdenes de leyes son las primeras aquellas que se dictan para establecer y mantener la tranquilidad pública, el reposo de las familias, y las acciones de los individuos á su mejor estar, y á la conveniencia común de toda la asociacion política. Sin estas no hay orden, falta la seguridad, las personas son atacadas, y las propiedades desconocidas ó violadas. El primero y grande eslabon de la gran máquina de un estado es la administracion. En la confeccion de las leyes está el poder, y su formacion es el entendimiento del cuerpo social; mas la facultad administrativa es la parte nerviosa y muscular, que une la voluntad de las leyes con la accion uniforme de cuantos deben estar sometidos á ellas, y obrar conforme á sus disposiciones. La voluntad de la ley y su fuerza acaban en el acto de su promulgacion, y desde allí empieza la fuerza que ha de dirigir su cumplimiento.

Esta nueva potencia ó agente es una propiedad de los gobiernos, que son los encargados de hacer cumplir los mandatos legales con uniformidad en todos los puntos del territorio; estos son los tutores y cura-

dores de los pueblos, y por lo mismo han menester un conocimiento exacto de sus fuerzas y resistencias, de sus males y de sus bienes, de su utilidad y desventajas, de los beneficios y perjuicios. En este conocimiento se ha de apoyar su potencia, pues que de otro modo las leyes no pueden tener la debida ejecucion igual y uniforme. La ley es el apoyo de la palanca con que se ha de obrar: su potencia está en el poder del gobierno, y la resistencia en los administrados. Si estos tres diferentes puntos no están bien colocados, ó el brazo de la resistencia es tan largo que su peso supere á la fuerza del agente, la accion será nula, lo mismo que si el apoyo se colocáre en un extremo. Es la administracion la que debe poner el apoyo en el punto mas conveniente para poder conmovier la masa; así es indispensable que préviamente, para hacer el mejor empleo de su fuerza, reconózca bien los extremos, y calcule las distancias para graduar el peso, de lo que no se puede prescindir, y no es fácil formar la regla cierta sino en el caso dado. Mas como en este no se ha de recurrir á nuevas disposiciones minuciosas, ni las leyes abrazan sino casos generales y circunstancias comunes de orden público y de reposo general, debe la sabiduría de los gobiernos meditar sobre los momentos precisos de presion, y conocer los

de la aplicacion de su potencia para la ejecucion de las leyes: la oportunidad ó inoportunidad, la buena ó mala aplicacion en el momento preciso clasifica los aciertos ó desaciertos, y de aquí la responsabilidad moral y política.

En todas las operaciones humanas debe haber una graduacion progresiva, ó sucesiva, tan ordenada y precisa, que jamas se separen ni los razonamientos, ni los discursos, ni las acciones de la línea recta que conduzca al fin que se proponga. El hombre no puede comprender las cosas sino por unidades, como no comprendemos una línea sino por una serie ó continuacion de puntos. Si nos desviamos de este órden, caminamos á tientas, sin luz que nos guie, y sin brújula que nos encamine. Mientras que no podamos recorrer en cualquiera ramo con entera seguridad la forzosa relacion de estas unidades, y la escala exacta de las combinaciones, diferencias, contradicciones y resistencias de los objetos naturales y de sus efectos, dándonos cuenta rígorosa de todas las causas y motivos, bien sea descendiendo desde el principio conocido por un exámen analítico, ó bien ascendiendo por el sintético á encontrarle en la reunion de los efectos sentidos universalmente, es indudable que carecemos de línea de direccion, porque nos falta la escala precisa de las unidades.

El principio no puede ser mas que uno, y las derivaciones de él deben ser tan exactas, que sean consecuencias forzosas de lo que precede, y antecedentes precisos de lo que sigue. Cualquiera vacío, el menor obstáculo en este eslabonamiento de unidades interrumpe y destruye el orden de las combinaciones: y desde aquel punto los juicios empiezan á ser arbitrarios, y las decisiones del entendimiento continuas caídas y recaídas en el error. El orden de nuestras ideas debe ser tan seguido y continuado en el derecho político y administrativo, como los juristas le exigen en el genealógico para determinar en el civil las sucesiones.

Si examinamos por estos principios la Instrucción referida de 3 de febrero de 1823 se observa:

1.º Que no se fijó bastante la atención en uno de los puntos mas interesantes y principales de la reunion social, que es la seguridad personal y propietaria. En una ley tan esencial parecia necesaria alguna mas aplicación y expresion en los objetos de la policía general, y seguridad de personas y bienes, cuando tan minuciosamente se explicaron varios artículos de interés mas secundario.

2.º El esmero y cuidado en expresar las atribuciones que se daban á las diputaciones provinciales.

Esta institucion, que ni tiene el prestigio de nuestras leyes antiguas de Castilla, ni aun de Aragon, ni es acaso la aplicacion necesaria de los elementos de gobierno, tenia su raiz en el art. 325 y sucesivos de la Constitucion de 1812. La invencion de esta potencia representativa intercalada en medio de la accion del gobierno tuvo origen despues de 1792, cuando en otro pais dominó la pasion de popularizarlo todo por miedos y desconfianzas: entonces se quiso que el pueblo fuese al mismo tiempo legislador y administrador, reuniendo en él dos atribuciones incompatibles que emanaban de principios diferentes en el órden social de las naciones. La experiencia demostró allí á muy luego que esta intervencion popular en la administracion, ó esta autoridad inspectora producía infinitos males sin ningun bien, pues que paralizaba la exacta ejecucion de las mejores disposiciones legislativas, destruyendo al mismo tiempo el primer elemento de la sumision, que es la moralidad de los súbditos para someterse voluntariamente al precepto de una ley, que por este solo carácter se debe suponer favorable á la conveniencia general, cuando está dictada por los cuerpos colegisladores; aunque se exija alguna detencion en el arbitrio, interés ó capricho de los menos. Entonces se hizo el pueblo insubordinado, desobediente,

discolo y mal avenido: y de allí nacieron las exageraciones, el terrorismo y los horrores.

Las leyes quedaron sin vigor, y el gobierno sin acción, mientras que las provincias y los pueblos se manejaban á discreción de una popularidad indiscreta y sin energía para resistir la algazara de los gritadores que no eran los mejores propietarios, y el desenfreno se entronizó en medio de aquellas asambleas. Si el terror pudo por algún tiempo encubrir toda la perfidia de los que le esparcian, y la debilidad de las instituciones de aquel tiempo funesto por la ninguna firmeza de los ejecutores de las leyes, el restablecimiento de la tranquilidad demostró mas adelante que las bellas teorías de Mably sobre las pequeñas repúblicas de Grecia, y la soñada de Platon no podian homogenearse con una nacion grande y envejecida. Los pueblos nuevos y sus legisladores pueden disponer las cosas de un modo muy diverso que los viejos: los advenedizos están obligados á someterse y acomodarse á las leyes de aquellos, y al efecto las estudian; pero en los viejos es necesario cometer millares de violencias, exterminar una ó dos generaciones; y aun así restan todavía memorias terribles, que, si bien pueden arredrar por el momento, dejan siempre en las familias preparada la voluntad para la

resistencia y para la irritacion de las pasiones que enfurecen y animalizan á los hombres: en esta penosa situacion la mas ligera impresion sirve de pretexto para perturbar los ánimos.

Por esto en el órden político y administrativo no es prudente hacer ensayos de ideas exageradas de origen bastardo, y de cosas que no esten muy calcadas en el estudio de la verdadera naturaleza del hombre; se aventuran la paz y tranquilidad de los individuos y de los pueblos, porque se perturban sus costumbres y sus conciencias: se arriesga el órden de las naciones, y se pone en peligro la estabilidad de los gobiernos con descrédito entre los vecinos. Mas cuando una experiencia fatal ha demostrado los vicios de cualquiera institucion, no se puede insistir en que se adopte sin tocar en la línea de una imprudencia orgullosa. No basta el deseo vehemente de hacer el bien general sugerido por las mas bellas teorías: es menester combinar antes los medios de ponerle en práctica y de consolidarle: está ó no en la naturaleza del hombre, en sus hábitos, costumbres, é inclinaciones naturales ó alteradas. El desprecio de lo pasado es impropio de los miramientos del legislador, y la obstinacion un mal legado para los sucesores, que vendrán á juzgar de aquellos actos por los resultados.

En la naturaleza no se pueden cambiar los movimientos establecidos, y en lo físico es muy difícil alterar el que una vez se ha impreso á los cuerpos. El hombre, como todos los demas seres, ha recibido un impulso que no puede menos de seguir mientras no se presente un obstáculo: y aquel debe ser el de la línea que la ley marque para sus acciones, sin que se extravie en los inmensos espacios de su imaginacion. Si el carácter de sus movimientos está señalado por lo libre de su voluntad, tambien está ordenado y circunscrito por los límites de iguales facultades de los otros. La sociedad es uno de los medios que la naturaleza ha dado al hombre para ejecutar las decisiones de su entendimiento; pero no absolutamente, sino con relacion á los demas consocios. A este fin se han formado los gobiernos, que deben por su primitiva institucion vigilar incesantemente el que todos gocen por igual de los medios concedidos por la naturaleza para llegar al término que les ha asignado.

Esta vigilancia es de todos los momentos: y como para ejercerla exactamente es indispensable la ejecucion de las leyes sobre todos los individuos con uniformidad; de aquí es que la accion gubernativa es continua sobre los individuos en la extension del territorio que le está subordinado.

Las leyes políticas y administrativas no

consideran al hombre como una porcion aislada de la sociedad de que se titula parte; sino como constituyente de la masa entera, ó del cuerpo á que pertenece: no es el individuo de tal ó cual familia, ni el que ha cometido ú omitido tal accion que no esté prohibida: es el administrado quien debe seguir el impulso á su mejor estar: no es la conveniencia particular, ni menos el interés individual el que ha de dirigir este movimiento, sino la marcha constante y seguida de la corporacion ó de la masa entera: y las partes que de ella se separen por su causa ó beneficio particular se hacen heterogéneas, y quedan en la esfera de otras leyes que determinan sus intereses particulares ó de familia, y sus acciones ú omisiones en perjuicio de la masa con el provecho solo del particular.

Dejando, pues, á parte por ahora la naturaleza de los movimientos humanos, contémplese sus efectos físicos, y obsérvese la historia de sus producciones. El hombre se mueve incesantemente mientras puede; ó desea moverse mientras tiene voluntad: su movimiento natural es uniforme é igual para llegar al fin que la naturaleza le ha señalado: es recto, y no puede torcerse, ó la- dearse, si no se le da un impulso diverso del de su primitiva direccion, obligándole á variar por algun estorbo. En este caso ope-

ne una resistencia á la mudanza de su estado, ya por su inercia, ya por su gravedad, y ya por el cambio que necesita hacer en sus primeros movimientos, que le obligan á un retroceso, ó al menos á formar una línea curva que le separe de la recta por la que marchaba por su primer impulso. Para este retroceso ó cambio ha de haber un momento de paralización, mayor ó menor en razon de la fuerza del agente: si esta fuere igual á la del movimiento que llevaba, quedará solo una pequeña oscilacion; mas si en este momento se repite el impulso del agente, le forzará á seguir la nueva línea que se le señale. Si se saben aprovechar el reposo y la inercia de toda la masa, su misma resistencia debe servir al agente para imprimir mejor el movimiento, y trocar su estado anterior; mas es preciso que este nuevo movimiento sea uniforme y seguido en la línea recta de su mejor estar, sin acelerarle, ni retardarle, ni cambiar su direccion; pero separando los obstáculos.

Este movimiento uniforme para que sea recto y simple ha de ser producido por una fuerza única: pues que si fuere compuesto puede ser alterado por la falta de simultaneidad de los móviles, y por las mayores resistencias que se presentan.

En la naturaleza nada es saltuario: todo es gradual y ordenado: una cantidad cual-

quiera de acción ó de movimiento no pasa de un estado á otro sino por todos los grados posibles de aumentación ó de disminución. Este orden preciso geométrico y algebraico no se puede dejar de observar en cualquiera variación: la fuerza que acelera ó retarda, el tiempo, el espacio, la velocidad, y en general toda cantidad está sujeta y ajustada á un orden geométrico y de cálculo que une las relaciones que tienen todas entre sí; porque ninguna es absoluta por sí, todas son relativas á otras de la misma naturaleza que constituyen la unidad.

Estos principios ciertos en física, en lo moral son infalibles. El hombre es un compuesto físico y moral: las leyes de la naturaleza obran sobre él de un modo tan cierto como sobre los demás cuerpos; pero tiene además su voluntad que decide de sus acciones y movimientos: y esta presenta obstáculos para la más recta dirección de la línea que se intenta marcar: su decisión ó indecisión se determinan comunmente en las oscilaciones por la fuerza de su interés particular ó de sus hábitos: en el primer caso su movimiento es centrífugo, y preciso es contenerle: en el segundo presenta toda la fuerza de inercia, y es menester mayor potencia en el móvil para ponerle en acción. Tal es el estado presente de nuestra asociación política.

Las leyes y el gobierno deben hacer cambiar el movimiento que hasta aquí se seguía: las primeras marcan la línea, y el segundo le dirige y contiene en ella, impeliendo de un modo uniforme é igual á toda la masa, evitando declinaciones ú oblicuidades, y quitando los obstáculos.

Las leyes expresan una voluntad inerte y sin acción: es la de un paralítico cuyos miembros no pueden obrar por sí mismos: las arterias y venas de la vida social, así como los nervios y músculos del cuerpo de una nación, necesitan el movimiento simultáneo en todas sus partes, igual, uniforme y excitado por un solo principio: sin esta unidad no son posibles ni la uniformidad, ni la simultaneidad, ni la igualdad. El gobierno es, pues, el único agente que imprime el movimiento, le sigue, y le observa hasta el último grado: la unidad, que es característica á su potestad ejecutiva, no puede dividirse en ningún punto de su acción, y el menor estorbo para su entero complemento es un obstáculo que entorpece, declina, ó detiene el movimiento general de la masa con rozamientos, ó segrega una parte de esta por un impulso acelerado, que igualmente perjudica: es la unión de todas, la correspondencia y conformidad de unas con otras la que constituye el bien y la prosperidad de una nación: sin esto falta la simetría al edi-

ficio social. Para que haya unisonancia y armonía es indispensable que todas las voces y sonidos concurren en un mismo tono, y este le marca el director.

El art. 324 de la Constitución de 1812 decia muy bien cuando prescribia que *el gobierno político de las provincias residiera en el gefe superior nombrado por el Rey en cada una de ellas.* Esto era tan exacto como juicioso, y si hubiese añadido lo *administrativo* habria sido completo: era una consecuencia de otro artículo anterior, que atribuía al Rey la potestad ejecutiva. Pero el artículo siguiente, creando las diputaciones provinciales para promover la prosperidad de los pueblos, fué una intercalacion poco conforme con el principio antes establecido: se anulaban los esfuerzos del administrador, y destruían los principios motores establecidos para la completa ejecucion de las leyes de órden público, impidiendo notar en su observancia las dificultades, los tropiezos, y las resistencias que deberia recoger cuidadosamente para trasmitirlas al primer agente ó móvil de toda la masa general. Nada de esto puede hacer un gefe político, que en las primeras y mas importantes atribuciones de su alta gerarquía se encuentra limitado en el desempeño de sus atenciones.

La Instrucción de 3 de febrero de 1823 concede á las diputaciones provinciales las

principales facultades que deberían constituir la alta categoría de los gefes políticos, y solo deja á estos una presidencia insignificante para cuidar de citaciones y recuerdos temporales de algunas leyes, con el encargo de hacer ejecutar y cumplir los acuerdos de la diputacion provincial; pero cargándoles al mismo tiempo con una responsabilidad, de que no les salva ni aun el Consejo de la misma diputacion: de modo que sustancialmente no pasan de ser unos órganos de las comunicaciones, y ejecutores de las disposiciones de la diputacion con el cargo de citar para las reuniones, y de presidir para el buen orden. Sepáreseles esta presidencia, y quedan con respecto á la provincia tan limitados, que les bastaria el título de promulgadores de leyes. A la diputacion provincial competen el repartimiento de contribuciones, el conocimiento de toda queja ó reclamacion sobre el cupo de ellas, sobre los agravios de su reparticion; la decision sobre reclamaciones y dudas en los ramos de abastos, propios, arbitrios y demas negocios gubernativos; sobre el reemplazo del ejército, marina y milicia nacional; sobre reparacion y ejecucion de obras; sobre los presupuestos de los ayuntamientos y sus gastos, exámen y liquidacion de sus cuentas; sobre la venta, permuta, dacion á censo ú otra enagenacion de las fincas de pro-

pios, ó de establecimientos municipales ó provinciales de beneficencia; sobre los terrenos de propios y baldíos; sobre la rendición de cuentas que examinará y glosará á los ayuntamientos; sobre establecimientos de beneficencia, cárceles, y enseñanza; sobre obras públicas, y señaladamente de caminos, canales de navegacion y de riego, con otras muchas que no pueden desempeñar estas corporaciones: y así por huir de un pequeño peligro se incurrió en un vicio tan capital, que destruye la unidad del gobierno en el mismo punto en que debería empezar su acción, y cuando se ha menester toda la fuerza activa, ó la potencia del móvil que ha de hacer ejecutar.

El gefe político de una provincia no pasa de ser un órgano de comunicacion entre el gobierno supremo y los pueblos hasta el momento preciso de la ejecución de las leyes, y los verdaderos encargados de esta ejecución son los alcaldes con el auxilio de los ayuntamientos que forman su consejo de administracion. Si estos verdaderos ejecutores no están enteramente subordinados al gefe político en todas sus relaciones; si no reconocen su autoridad para los ramos principales de su gobierno administrativo; si no le consideran como el padre que puede dispensarles bienes, lo mismo que corregirlos, y hasta castigarlos en casos graves de rebel-

da ó inobediencia, es evidente que solo mirarán aquella autoridad como casi inútil con muy escasas facultades para hacerles bienes, dando una pobre idea del gobierno que representa. Esto es trastornar el poder ejecutivo, el orden de la administracion, y hacer nulos ó inútiles los instrumentos que habrian de servir para apreciarla y venerarla, por ingerir una representacion popular, inoportuna, y muy perjudicial.

Pero no está el mal solo en haber anulado las principales facultades de la autoridad administrativa de las provincias, y destruido las que competen al verdadero y único representante del gobierno en ellas por una contradiccion inconcebible; sino tambien en haber creado otra autoridad representativa que usurpe su fuerza y el manejo de los atributos que son propios y privativos del mismo gobierno, si este ha de responder de sus actos acerca del cumplimiento de las leyes.

La diputacion provincial está facultada para recurrir hasta al cuerpo legislativo sobre negocios de sus provincias: esto no le es licito al gefe político. La diputacion oye, y decide como tal las quejas, no solo de los ayuntamientos, sino de particulares sobre agravios: atribucion propia solamente de un Consejo en forma de Tribunal. La diputacion percibe contribuciones, las pue-

de imponer bajo el título de arbitrios ó de repartimiento vecinal: atribucion inexplicable. Es una corporacion sin responsabilidad, sino en el caso de una resistencia abierta, que decide y resuelve sobre obras públicas y provinciales; que vigila y conoce inmediatamente sobre las generales de caminos, canales de navegacion y riego: y esta misma corporacion se considera unas veces como cuerpo para las resoluciones, como individuo para las ejecuciones, y como nada cuando tiene que recurrir á la autoridad del gefe de la provincia para que este haga ejecutar sus mandatos.

En la misma Instruccion, artículo 249 se dice, que para ser nombrado gefe político no sirva de impedimento el ser natural de la provincia en que haya de ejercer sus funciones. Supóngase, pues, una cosa muy factible y fácil de suceder por las relaciones é influencias, que son muy comunes, que en cada provincia se coloque de gefe un natural de ella con el apoyo de su diputacion. En el dia que esto se verifique, cada provincia procurará por su parte mejorarse con la celeridad posible, y cada una adoptará el movimiento que mas bien le acomode con todas sus consecuencias, y para los efectos que quiera. Pregúntese desde ahora para entonces lo que hará el cuerpo legislativo, y para lo que servirá el go-

bierno: y dígase con franqueza si estará muy distante un estado compuesto de federaciones tantas, cuantas sean las provincias.

Aun hay mas; en todas estas intercalaciones no se ha fijado la atención, y ni aun apenas se ha observado una sencilla reflexión: por incidencia y como por rutina se tocó el punto mas esencial, por divagar demasiado en los espacios del temor y la desconfianza. El hombre obligado por la naturaleza á la vida social, no depone en ella, ni renuncia á la mas pequeña parte de sus facultades naturales; sino que muy al contrario las fortifica para llenar mejor los deberes que la misma madre comun le ha impuesto: y el primero, mas poderoso, y mas general es el de su conservacion. Para ella necesita contar con el apoyo de la sociedad, y esta debe darle seguridad cierta y positiva en todos los momentos y situaciones, afirmando la tranquilidad general. La experiencia ha demostrado en todos tiempos y lugares, y demuestra que son mayores, mas peligrosos y mas continuos los ataques de nuestros semejantes á nuestra existencia, que los de otros animales dañinos, ó los de otros efectos naturales. Por consecuencia la primera obligacion de todo gobierno es llenar este deber, pues que la conservacion no es propiedad de un solo individuo que pue-

de disponer de ella á su antojo , sino la necesidad impuesta por la misma naturaleza, á que todos deben concurrir. Y como la propiedad , bien sea arraigada , ó bien industrial , de fuerza ó de capacidad , es una parte integrante que sirve para esta conservacion de todos y de cada uno , es forzoso que el gobierno se ocupe de ella como la primera atencion de las muchas que le rodean.

La seguridad y tranquilidad de las personas y bienes se reclama incesantemente en todos tiempos y lugares por todas las clases; es preciso prodigarla , aunque nunca hay demasía en el cumplimiento de las obligaciones respectivas. Los gefes políticos no están bastante autorizados en la Instruccion de que tratamos para cuidar de este ramo, ni menos las diputaciones provinciales. Una atribucion tan importante se encomienda por la Constitucion de 1812 á los ayuntamientos , y como presidentes de ellos á los gefes políticos; mas sin imponerles una estrecha responsabilidad sobre la exacta ejecucion del ramo que mas interesa á la sociedad entera; y en la confusion de quién y cómo se ha de observar esta vigilancia , que debe ser incesante y de todos los momentos, de prevision mas que de accion para evitar males , ninguno queda responsable de la observancia de las leyes: y la seguridad de bie-

nes y personas, que es la primera obligacion de los gobiernos para con sus administrados, está en el abandono por haberla encomendado á corporaciones que no pueden tener ni fuerza, ni medios, ni responsabilidad.

Se ha olvidado, repetimos, en esta institucion el principio fundamental de todo gobierno; la unidad para la accion y el consejo para la direccion. Deliberar es el trabajo de muchos: la discusion razonada se acerca á la verdad; mas la accion es de una sola potencia que se apoya en la ley.

El gobierno abraza en su totalidad muchas administraciones especiales, y cada una de estas tiene sus leyes y reglamentos, que todos tienden á reunir en un solo centro el único y constante fin de dirigir á los hombres á su mejor estar; esto es, á su mas tranquila, mas sana y mas cómoda conservacion. El objeto es uno, el gobierno lo es tambien, y todos los medios que se empleen es preciso que se centralicen en él. Hacer leyes y formar reglamentos separándose de este verdadero principio de unidad, es envolverse en teorías, siempre perjudiciales, sin esperanza de algun bien. El hombre, formado para sentir y obedecer las leyes de la naturaleza sin otros medios y sin una razonada experiencia, apenas tiene aptitud para legislar, y menos para administrar, que es lo su-

blime del saber humano. La capacidad infantil, y la inexperiencia nunca pueden dar mas que productos de imaginacion que no sirven para la ciencia de gobernar, que es de hechos.

Incesantes han sido las reclamaciones de los españoles de todas gerarquías y clases sobre la seguridad pública, órden de los pueblos, administracion de propios, inversion de arbitrios, obras públicas, canales de riego y navegacion, desecaciones y represiones de rios, establecimientos de beneficencia, educacion primaria, escuelas, diversiones públicas, fomento de agricultura, industria y comercio, explotacion de baldíos, repoblacion de grandes despoblados, beneficio de terrenos comunes; sobre sanidad, abastos y provisiones de todo género; sobre la salubridad de los terrenos pantanosos, utilidad de los montes y bosques, aprovechamiento de los comunes y concejiles; en fin, sobre el mejor órden administrativo de los pueblos, de las provincias y de la nacion entera. Nuestros economistas, jurisconsultos, magistrados, legisladores y gobernantes de todos tiempos y de épocas diferentes se han ocupado de estos ramos de administracion en las Córtes antiguas, y despues con los mas vivos descos de mejorar la administracion pública española. Entre la ansiedad de los administradores generales, y

de sus grandes cooperadores se han hecho trabajos que merecen estudiarse y meditar-se; se han aplicado reglas diferentes; se han dejado algunas al cuidado de los ayuntamientos y concejales por el espíritu representativo; pero ¿se han realizado las mejoras que se calculaban en especulacion?

Todos estos esfuerzos han sido inútiles; y á pesar de eso se quiere ahora introducir una novedad mas peligrosa, creando un cuerpo representativo enteramente popular, de libre eleccion directa, que empieza á autorizarse por paralizar la accion del gobierno en el momento mas preciso y necesario para la ejecucion de las leyes, y contrariar la potestad privativa y exclusiva del trono y de sus agentes, segun la misma Constitucion de 1812. Esto equivale á poner en discordancia y lucha abierta al poder régio ejecutivo con otro poder democrático de oposicion y resistencia, que no tiene ejemplo, pues que se anula el primero con la rebellion del segundo. No es esto formar un gobierno, ni menos una administracion; es atacar de hecho los elementos, contradecirse en los principios, y establecer una guerra abierta entre la potestad ejecutiva y la subordinacion de los que deben obrar con arreglo á los preceptos de las leyes.

Estas tienen diferentes grados y órde-

nes: es preciso clasificarlos para no equivocar nuestros juicios: las de orden público, todas las de administracion general, ó las que pertenecen al gobierno económico-político de la nacion, en su totalidad y en sus partes, pertenecen á la potestad ejecutiva del trono directamente hasta el último resultado sin interposicion ni obstáculo: por esto es la responsabilidad. No la tiene un ministro sobre la buena ó mala aplicacion de las leyes individuales civiles, sino sobre el orden de los jueces y de los tribunales; tampoco la tiene sobre los encuentros prósperos ó adversos de las tropas, ó de la marina, sino sobre la eleccion de los gefes y oficialidad: como ni tampoco sobre el aumento ó disminucion de las rentas del Estado, sino sobre su exacta recaudacion y distribucion por los empleados, y sobre sus omisiones ó comisiones en el aprovechamiento oportuno y ordenado de todo lo útil, sirviéndose de las circunstancias.

Hay muchas opiniones que se hacen de moda como los trajes, prueba segura de su veleidad é incertidumbre: hay tiempos de reprobacion absoluta de lo últimamente sucedido y de aprobacion de ideas mas antiguas ó mas nuevas, cuyos efectos no ha sentido la generacion presente. Se aplauden hasta el extremo ciertos principios envejecidos, que cada historiador nos presenta mal,

ó bien segun su humor, pero desgraciadamente con verdad apenas. Hoy tenemos á la órden del dia el favoritismo de las elecciones populares, y en todas las cosas deseamos ver establecido este principio. Es indudablemente el mejor para legislar; pero es el mas malo para ejecutar y administrar. Esta operacion exige muchos y grandes conocimientos con una práctica muy razonada: encargarla á hombres nuevos, que ninguna práctica tienen en la direccion de los negocios, es aventurar la ejecucion legal ó á la desobediencia, ó á la vejacion; nada de esto puede querer el legislador; y si lo intentare merecerá la desaprobacion general. El que apenas sabe moverse por sí sino dirigido por otro, mal puede ser el director de las acciones de los administrados.

Los ayuntamientos y las diputaciones provinciales deben componerse por eleccion de individuos del pueblo ó de la provincia; y aunque es de presumir que las elecciones recaigan sobre personas beneméritas y de probidad ilustrada, queda tambien un espacio grande para los poderosos é intrigantes. El campo que se les presenta es muy basto, y capaz de excitar la codicia de los unos, y el poderio de los otros: los ramos de propios, arbitrios, beneficencia, escuelas y obras públicas son de grandísima

extensión, su administración cuantiosa, y los fondos manejables de entidad.

Las cuentas de los ayuntamientos, que nunca han sido apurables, ahora se deberán rendir á las diputaciones provinciales: estas se han de componer de personas que hayan sido concejales, y que de vuelta de sus comisiones entrarán nuevamente en la misma línea de individuos de ayuntamiento; de manera que la rendición de cuentas, su exámen y su glosa estarán siempre entre las manos de unos pocos, que dispondrán á su arbitrio de los fondos públicos de los lugares y de las provincias, dejando en entero abandono los ramos que deben ser mas costosos, como la seguridad, la sanidad, las escuelas, la beneficencia, las obras, y todos aquellos que deberian pagarse de los fondos del comun: agregando ademas alguno que otro reparto ó derrama vecinal que los concejales pedirán, y los diputados no podrán negar por razones ciertas ó supuestas, verdaderas ó capciosas, públicas ó secretas. En cuanto á las propiedades y tierras baldías, comunes, concejiles y de beneficencia, tampoco podrán faltar á las almas caritativas que las tomen en administración, ó á censo enfiteúutico, ó por un capital moderado.

De todo esto resultará, si se continua con la Instrucción de 3 de Febrero de 1823,

que los vecinos pobres lo serán mucho más, que las contribuciones y exacciones serán mayores, que los propios llegarán á dejar de serlo de los pueblos, que los arbitrios se invertirán en provecho de algunos, que las dotaciones existentes de escuelas desaparecerán, y la ignorancia y pobreza se generalizarán mas de lo que están, que es bastante por desgracia: que todos los efectos y bienes destinados á beneficencia desaparecerán, y la miseria sin recurso ni auxilio se acrecentará: que las obras públicas cesarán, y las fuentes sin limpiarse se secarán tomando los manantiales otra direccion: y en fin, que si no se dirige de otra manera diferente, y fundada en otros principios la administracion pública con todas las especiales que la constituyen, concentrándolas en una verdadera unidad, no habrá gobierno, ni potestad ejecutiva, ni orden en los pueblos, ni podrá conservarse el menor de los elementos que constituyen el bien ó el mal de las naciones.

Este bien debe ser positivo, cierto y sensible á todas las clases: la sabiduría está en ordenarle y asegurarle: las ideas especulativas para nada sirven en la administracion, asi como valdria muy poco la mejor ley si fuera inejecutable: es indiferente que la inejecucion de las leyes provenga de la contrariedad de ellas con la naturaleza hu-

mana, ó de los vicios ó debilidad de una administracion desorganizada, ó desorganizadora. Ambas cosas contiene la Instruccion de 3 de febrero de 1823. Por lo mismo creemos urgentísima y de primera necesidad su derogacion, si se quiere consolidar el trono, afirmar el poder ejecutivo, y dar valor á las leyes, próximas ya á amortiguarse y perecer, confundiéndose la nacion envuelta en ellas, y con todas las teorías electivas: resérvense estas para legislar y para manifestar ó exponer cualquiera desórden administrativo: pero déjese libre y desembarazada la accion ejecutiva hasta los últimos pormenores; despéjese la linea directiva de las leyes, desobstrúyase el horizonte de la ejecucion para observar con claridad los efectos, déjese libre y despejada de todo obstáculo la intuicion gubernativa, que debe notar hasta el menor obstáculo y resistencia examinando las causas: y de este solo modo habrá trono, poder ejecutivo y legislativo, leyes, seguridad, tranquilidad, pueblos, provincias y nacion. Cualquiera otra idea especulativa de division de fuerza actora y directora desorganiza los pueblos y arruina la nacion sin remedio, porque se han colocado en una misma linea la insubordinacion, la inobediencia, la rebelion y la anarquía contra las leyes, la sumision, la riqueza comun, y la estabilidad del trono y

de las autoridades. Otra vez haremos una reseña de todos los males que nos amenazan, y de los bienes que debemos esperar con la administracion presente y con la que debe organizarse. Esto no es arbitrario, es la primera necesidad nacional.

Este convencimiento nos conduce por una consecuencia precisa á indicar el orden que debería establecerse en un gobierno libre, sin autorizar la licencia que confunde con su grito revoltoso cuanto se encamina á consolidar el orden. Los gefes políticos nombrados por el rey en cada una de las provincias tienen á su cargo todo el gobierno político del distrito territorial; bueno fuera añadir lo *administrativo* á lo político, porque todavía está en cuestión la inteligencia y extensión de la palabra *político*; la de *administracion* es mas extensa, y da una idea mas clara y cabal de las atribuciones de esta primera autoridad provincial, encargada directamente por el gobierno de hacer ejecutar en toda la extensión de la provincia las leyes, reglamentos é instrucciones del mejor orden general. No es el gefe político el verdadero ejecutor, sino el que da el impulso, y mueve todos los resortes para que la ejecución sea completa; y que la acción del gobierno en sus manos no se desvirtue, sino que se trasmita hasta el último agente en toda su fuerza, ha-

ciéndose de este modo sentir el benéfico influjo de las leyes sin violencias ni agitaciones.

Mas, como éste, desparramado entre todos los pueblos de una provincia, se ha de disipar necesariamente, y es indispensable comunicarle en toda su fuerza, parece lo mas conveniente traspasarle á individuos, que sucesivamente le trasladen con la misma energia á los alcaldes, que han de ser los verdaderos ejecutores. A este fin podia dividirse una provincia en tres, cuatro é cinco distritos administrativos, segun su poblacion, á razon de sesenta á ochenta mil almas en cada una, con un corregidor, que se entendiera directa é inmediatamente con los alcaldes y ayuntamientos de su partido, estimulándolos sin cesar para que mantuviesen en todo su vigor la observancia de las leyes. Estos corregidores verian de cerca todas las operaciones de sus administrados, y conocerian con exactitud el órden progresivo de la ejecucion, notando sus defectos, dificultades y resistencias, así como las causas ó motivos, que transmitirian á los gefes de la administracion provincial. Estos mismos corregidores, recorriendo de continuo sus distritos, conocerian las personas y las localidades, y serian los presidentes de los ayuntamientos en que se presentaran, ó de los pueblos en que habitualmente residieran.

Los ayuntamientos no pueden tener mas que un gefe, que es el alcalde, única autoridad con la que el gobierno debe entenderse: todos los demas individuos capitulares son sus auxiliares, y forman el consejo municipal, ya para distribuir entre ellos los muchos encargos del alcalde, y ya para ayudarle con su dictámen, ó para resolver negocios locales, que un reglamento debe señalar: pero siempre bajo de estos tres conceptos, ó de ayudantes, ó de consejeros, ó de resolventes en las materias que les competan.

Por este órden se iria de una en otra unidad; la accion seria vigorosa y constante, y el movimiento uniforme para el puntual cumplimiento de todo lo mandado hasta sobre el último individuo de la asociacion general segun su clase y estado: pues que el alcalde y ayuntamiento están en contacto inmediato con todos.

Mas como podria suceder que esta misma accion declinase, ó se separase de la verdadera linea de la ley, á fin de evitar cualquiera abuso ó exceso, convendria establecer un cuerpo de observacion y vigilancia, que fuera interesado en el exacto cumplimiento. Este podria componerse en cada provincia de tantos individuos cuantos correspondieran á cada veinte y cinco mil almas, que fuesen hacendados, capitalistas,

comerciantes, ó reputados sábios naturales, y avecindados en la misma provincia, pero no empleados, ni letrados, ni curiales en ejercicio, y de edad de 36 años por lo menos, elegidos por los pueblos por el mismo orden y al mismo tiempo que los diputados de la provincia. Estos electos ejercerian sus funciones por tres años, renovándose en cada uno por terceras partes, y reuniéndose dos veces en cada uno por ocho dias ó diez á lo sumo en cada junta: la primera sería lo mas tarde al mes de cerrado el Congreso Nacional, y la segunda un mes antes de la apertura ordinaria, presididas ambas por el diputado mas antiguo de la misma provincia, ó en caso extraordinario por el individuo de mas edad. Esta inspeccion es de pura censura y fomento: pero sin accion de represion; pero sin fuerza propia.

Las atribuciones de esta junta inspectora censora de provincia deben ser en parte administrativas, y en parte representativas: por las primeras reconoce la distribucion de las contribuciones directas y de gente de armas entre los partidos de la provincia, y advierte las reclamaciones de los Ayuntamientos sobre disminucion: señala la cantidad necesaria para los gastos de la provincia en el año siguiente segun el presupuesto, y aprueba su reparticion: examina la cuenta anual de la gefatura politico-ad-

administrativa (que mejor se llamaria *asistencia*, y al que la ejerce *asistente* segun nuestras antiguas leyes, cuyo titulo hemos conservado hasta nuestros dias en Sevilla), daria su dictámen sobre el estado de la provincia, sus necesidades, obras públicas y medios de atender á ellas; y finalmente expondría su parecer sobre la conducta de los empleados, expresando los motivos, que siempre deben ser justificables, y no pretextos arbitrarios de animosidad ó malevolencia.

El primer titulo de los trabajos de esta junta inspectora deberia comprender el estado de la agricultura y los medios de fomentarla, la explotacion de sus tierras, los arbolados de todos géneros y la cria de ganados: los recursos que el país ofrecia por sus productos naturales ó industriales para manufacturas y fábricas, las que haya ó puedan establecerse: las minas de facil explotacion: estado de los caminos de travesía, y modos de vivificar el comercio.

En el segundo diria la junta inspectora su dictámen sobre todo lo relativo á cárceles, hospitales, hospicios, incluso, establecimientos de beneficencia, indicando cuanto pueda proporcionar ventajas, disminuyendo gastos y aumentando productos; procurando perfeccionar estos establecimientos por su manejo, y por un sistema ordenado de administracion.

En el tercer título se comprendería todo lo relativo á carreteras, canales de navegacion y riego, encañalamientos de rios, desecaciones, puentes, diques, puertos interiores, esclusas, mercados, plazas, fuentes, paseos, teatros, casas públicas y demas establecimientos, bien sea para su conservacion, ó bien para su construccion, manifestando los medios y recursos.

El cuarto comprendería el estado de las escuelas primarias, y el de las del segundo y tercer órden, el de la buena ó mala enseñanza, el de la moralidad de los maestros, y el de la disposicion de los habitantes á aprovecharse de este beneficio: añadiendo tambien todo lo concerniente á depósitos y establecimientos científicos, ó de artes y manufacturas para su formacion ó complemento; estado de los teatros, y resultado de las fiestas públicas sobre el espíritu general de la provincia, así como la opinion comun de ella acerca del órden del Gobierno, sus extravíos, ó conformidad, las causas y medios mas convenientes para concentrarla en un solo foco.

El quinto se dividiría en dos artículos: el primero contendría la poblacion: causas de su aumento ó disminucion y medios de fomentarla: la ejecucion mas rápida ó mas lenta de las leyes en la provincia y las causas; noticias exactas de los hábitos, costumbres,

preocupaciones y energía de los habitantes, para que así se pueda aplicar por el Gobierno el género de fomento y protección que ofrezca mejor resultado en las diversas provincias. En el artículo segundo se expresaría el estado civil de la provincia con los medios mas seguros y económicos de extender estos actos: se informaría sobre los límites de la provincia, division de sus partidos tanto judiciales como administrativos, en qué punto convendría fijar la capital y las cabezas de partido: ventajas ó inconvenientes en la enagenacion y venta de los bienes de propios, terrenos concejiles, y sobre el aumento de utilidades que podría sacarse de los bienes nacionales.

Estas funciones sagradas de la Junta Inspectora y Censora de provincia ilustrarian al Gobierno sobre todos los medios de hacer la felicidad general: pues que su juicio recaía inmediatamente sobre los males que se sienten mas gravosos para los pueblos, y sobre los bienes que mas les convienen, y recursos que necesitan: el Gobierno no puede dejar de abrigar siempre el mas vivo deseo de hacer los bienes posibles á todos sus administrados: y así su primera ansiedad es la de encontrar una expresion cierta del sentimiento nacional: y éste le hallará en el voto de las Juntas de Inspeccion y Censura, así como por ellas podría saber re-

servadamente y con fidelidad la conducta de sus agentes.

Este último artículo sería reservado entre la Junta y el Ministro; pero todos los demás trabajos se entregarían al Asistente ó Gefe Político para la revisión: éste añadiría sus observaciones.

En un peligro inminente de turbacion del orden público podría el Asistente ó Gefe administrativo de la provincia convocar á la Junta Inspectora, noticiándolo al Ministro para la aprobacion, ó por disposicion de éste en casos extraordinarios, para que preste su auxilio y consejo á la autoridad; pero siempre habría de ser por un corto número de dias, y con la precaucion de no molestar á sus individuos, ni de usar mucho de su prestigio, que con la repetición continuada decaería. En estos casos cambia su carácter en consejo auxiliar.

De esta manera la accion ejecutiva quedaba expedita hasta para los últimos detalles, y al mismo tiempo observaba de cerca la marcha igual y uniforme por representaciones interesadas en el mejor cumplimiento de las leyes por toda la extension del territorio.

El resultado de esta organizacion sería alejar todas las anomalías que nacen de la Instrucción de 3 de febrero de 1823, muy sobradas para anular el Gobierno, y affligir

á la nacion, porque están en oposicion con lo mismo que se intenta, que es el mejor y mas exacto cumplimiento de las leyes con simultaneidad y uniformidad, para que así se haga conocer la armonía y reciproca correspondencia de todas las partes del cuerpo social.

Las que se llaman Diputaciones provinciales ejercen una autoridad y una jurisdiccion que no puede corresponder á un cuerpo que apenas presenta otra garantía que la de una eleccion buena ó intrigada: es un cuerpo monstruoso con muchas cabezas, que no tiene movimiento, ó si le tiene, debe ser de la parte del Gobierno, como única potestad ejecutiva, con la cual se pone en contradiccion desde su creacion, interponiéndose entre él, ella y los que han de obedecer: y así desaparecen ó se rompen los vínculos que debian unir á los administrados con la potestad ejecutiva, interpolándose una autoridad contraria á la libertad de la accion y al orden público, nada beneficosa para los administrados y útil solo para sí misma. No es ventajosa una máquina por la complicacion de sus ruedas, sino por la simplicidad de sus movimientos: cuanto mas sencilla sea, mayor será la uniformidad, y necesitará menor impulso para su movimiento y reparacion; pero si se colocan en ella algunas partes que se contraríen, se habrá me-

nester mayor cantidad de fuerza con rozamientos continuos, peligros de violencia y de rompimiento, cuyas consêcuencias siempre son funestas. La gran máquina del Estado debe estar montada con tal sencillez, que el mas ligero impulso sea bastante para mover á un mismo tiempo hasta los últimos resortes: en esta sencilla organizacion está la maestría.

Las Diputaciones Provinciales tales como se quisieron organizar, y como se han renovado por el decreto de 15 de octubre del año último pasado, son el mayor contraprimipio que se ha podido discurrir para la sencilla organizacion de un gobierno, con un lleno de jurisdiccion que desvirtúa, ó, por mejor decir, anula todo el poder ejecutivo, haciendo desaparecer la responsabilidad. Ellas establecen los Ayuntamientos, ellas los suprimen ó los agregan, formando para todo esto expedientes: ellas distribuyen las contribuciones, las intervienen y aprueban, entendiéndose con el intendente: ellas resuelven los agravios que se supongan por los pueblos ó por los particulares: deciden por sí las dudas sobre los ramos de abastos, propios, pósitos y demas negocios del gobierno privativo de los pueblos: resuelven igualmente todas las dudas y quejas sobre el reemplazo del ejército permanente, de la marina, y de la milicia nacional acti-

va lo mismo que de la local: ellas autorizan á los pueblos para gastos de los fondos de propios: resuelven sobre las obras públicas de los pueblos, hasta que las Cortes determinen: tienen facultad de autorizar repartimientos vecinales, arbitrios y otros impuestos, que ni al Gobierno es permitido: aprueban ó modifican los presupuestos de los ayuntamientos: conceden esperas y moratorias, y separan de las cuentas corrientes los débitos: conceden permisos para la venta, permuta, dacion á censo ú otra enagenacion de las fincas de Propios ó de los pueblos: para establecimientos municipales ó provinciales de beneficencia; aprueban ó desaprueban las cuentas de los ayuntamientos, y despachan los finiquitos en uno general, de que se pasa noticia al Gobierno: en los establecimientos de beneficencia intervienen tambien las diputaciones provinciales, lo mismo que en las visitas de cárceles: velan sobre la conservacion de las obras públicas de la provincia y promueven otras nuevas: ejercen una vigilancia general sobre todas las que el Gobierno emprenda, y tienen para sus gastos y atenciones fondos propios con una tesorería privativa con sola la intervencion de su oficial mayor.

Este cuerpo singular, que ciertamente no se conoce igual, apenas está en contacto con el Gefe Político, ni con el Ministe-

rio: sus relaciones son aisladas dentro de sí mismo, y con los ayuntamientos, á quienes no puede menos de mandar imperiosamente; y si necesita alguna autorizacion para algo á que no alcancen sus inmensas facultades, recurre á las Córtes amenazando al gefe de la provincia sobre la prontitud de la remision, y tambien al Gobierno para que no permita la menor dilacion en presentar su instancia al Congreso Nacional. Tambien cuida de hacer observar las leyes y reglamentos sobre salud pública, del establecimiento de escuelas de primeras letras, del desempeño, exámen y demas calidades de los maestros, así como de los agrimensores: forma el censo de la poblacion así como el de la estadística de su provincia: fomenta la agricultura, la industria, las artes y el comercio: decide los recursos y dudas sobre elécciones de oficios de ayuntamientos, lo mismo que sobre escusas y exoneraciones de oficios municipales; y todo esto sin ulterior recurso.

Admirable parece solo el concebir que en noventa sesiones se puedan despachar tantos y tan interesantes negocios por corporaciones que siempre ocupan muchas en cuestiones no muy análogas á la que se discute, y por personas que tampoco están habituadas á las formas de una discusion, ni á trabajos tan variados y trascendentales.

Reunidas todas estas atribuciones de las Diputaciones Provinciales y puestas á un golpe de vista, se ven con claridad todas las tachas que antes hemos observado y otras muchas: se conoce tambien que no es posible que se desempeñen, ni aun medianamente, sin una muy estudiada direccion, y sin el tino que dá una muy larga experiencia en negocios de tanta magnitud: que se establece un foco de disensiones y discordias entre los vecinos de la misma provincia sin medio alguno para que los quejosos puedan encontrar reparacion, ni el Gobierno pueda dársela; ni se pueda cargar la responsabilidad sobre las cosas del órden municipal, que abraza todos los negocios gubernativos.

No se tuvo presente que la administracion, así como los tribunales, ejerce una jurisdiccion en nombre del Rey, que si en estos no puede ser interrumpida, tampoco en aquella: pero que la administrativa exige mas fuerza y mas vigor, porque obra sobre muchos y sobre la comunidad entera, cuando la judicial se ejerce solo sobre individuos que cuestionan acerca del tuyo y del mio, ó se juzga sobre acciones particulares intentadas ó cumplidas. Si se ha de graduar el poder ejecutivo de la administracion por su importancia, no es comparable con la de la justicia individual. Tal vez ésta fué la

causa de que se proyectase interceptar este poder en la ocasion precisa de desenvolverse, y por lo mismo se neutralizó en donde debia recibir un nuevo impulso.

Por el órden que se ha señalado anteriormente quedará la administracion libre y desembarazada, pero reprimida con la censura próxima de todas sus operaciones por la junta inspectora de provincia, y sin los riesgos de que se exceda ó propase la accion ejecutiva, encargada de mantener el órden público, precaviendo los extravíos, y anticipándose con su prevision á los excesos que se pudieran cometer.

La accion ejecutiva quedará completamente desembarazada, y será tan activa como posible en mantener el órden público, y la administracion general, que es de todos los momentos, si al lado de los primeros resortes del movimiento gubernativo se coloca un consejo de administracion, que se dedique exclusivamente al exámen de todos los negocios que necesiten alguna justificacion para decidir. Tales son los relativos á elecciones generales y municipales, á agravios, á exenciones, á contratos del comun ó con el comun, ó de particulares con este, sobre bienes públicos, concejiles, provinciales, y que tienen relacion con el interés nacional, cuentas municipales y otras atribuciones de la misma naturaleza, que no pue-

den ser determinadas sin exámen de documentos y de pruebas. Un reglamento debe designar estas atribuciones; pues que si el gefe político ó asistente se entretiene en estos actos, y los decide por sí, el error ó la pasion pueden torcer su accion, perdiendo el tiempo en una deliberacion que entretiene su potencia ejecutiva, la cual debe ocuparse sin cesar ni distracciones en mantener el movimiento uniforme y constante de toda la provincia, conservando en todos los momentos el equilibrio de las acciones de sus administrados.

Este equilibrio constituye la tranquilidad y la seguridad comun, que forman la base de todo el órden gubernativo, porque es la primera necesidad y mas general de todos los hombres en el estado social para apoyar con él el cumplimiento de la primera ley de la naturaleza, y de los medios que ella misma ha dado al hombre para llenarla. Esta seguridad es una necesidad natural, y el grito general de los asociados. Cuanto mas cierta sea la seguridad de las personas y bienes, mayor es la libertad, que crece en razon de la posibilidad de la vida tranquila y del empleo de la fuerza útil. Así es que en los países mas libres se tiene mayor atencion en impedir y evitar cuanto pueda perturbar la tranquilidad y el sosiego hasta de los mas tímidos habitantes. Este órden de

seguridad pública es necesario en un Estado bien constituido, como que es el elemento de la reunion social: solo se descuida, abandona ó desprecia en los gobiernos despóticos ó arbitrarios; pero en los civilizados es muy previsor, diligente y activo, como que fija las relaciones y el conocimiento de los derechos y facultades de cada uno para todos los consocios.

Esta palabra *policía*, que parece misteriosa, es un duende para muchas personas que no piensan; es el terror de los maquinadores ó malvados, el espanto que contiene á los indecisos para el mal, y una satisfaccion para los hombre de bien.

La policía se teme por indiscrecion, por ignorancia, ó por malignidad: la honradez y la ansia del orden la desean con viveza, y la consideran como su salvaguardia. La policía es esencialmente buena: su ejercicio puede ser abusivo y malo: es preciso distinguir estas dos circunstancias para calificarla y ordenarla. Es imprudente, y aun diremos mas, es un vicio muy capital desechar las cosas por solo el nombre y por nuestra ignorancia sin reconocerlas en todos sus puntos de vista. No eran estúpidos los que establecieron la policía inquisitorial y de esclavitud general en utilidad de unos pocos astutos: organicémosla de manera que asegure la libertad con provecho de todos, y

dé ensanches á los que la desean. Si aquellos supieron hacer de ella una arma ofensiva á los hombres, sepamos ahora nosotros convertirla en defensiva, con igual y mayor ventaja, y con mejor derecho, sin abusos del poder, regularizando su accion.

La policia es una parte esencial de la administracion, como que su objeto es el primero de la asociacion política: es la vigilancia para la seguridad comun. Sus atribuciones son precaver y evitar el mal, recordando á todos la observancia de sus obligaciones sociales, dando sosiego á las familias, sanidad á los administrados, y el uso libre de sus potencias á cada individuo, conteniendo á los mal intencionados, y entregando á disposicion de los tribunales á los que no moderen sus acciones ni por el respeto de sí mismos, ni por el temor de las leyes. No se mezcla en las opiniones, porque estas son un secreto entre el hombre y su conciencia, á donde no alcanza el poder de las leyes; pero se ocupa incesantemente en dirigirlas para que se encaminen en favor de la sociedad entera.

Esta vigilancia infatigable es la que forma la clave de la bóveda del edificio social cimentado por las leyes en la seguridad individual, y de todos: es el ejercicio incesante del cuidado patriarcal para mantener el órden en la gran familia. Cuanto mas activa y circuns-

pecta sea , mayor será el grado de tranquilidad pública , y mas apreciable se hará: así como se hará odiosa é insufrible si fuere minuciosa , arbitraria , é instrumento de pasiones. En este caso ya es una arma puramente ofensiva , y prohibida en manos de la autoridad: entonces la policía es un grave mal. Pero cuando el administrador , aunque censor y juez , parte del principio de que es el padre comun de sus administrados , á quienes advierte y amonesta con dulzura antes de usar de la severidad , cuando no manda ni prohíbe sino aquellas acciones que sean de interés general , esta vigilancia es un gran bien para la sociedad , que apenas puede calcular todas las ventajas : es el ejercicio de la cualidad mas distintiva del entendimiento , que es la prevision ; y es el uso de una potencia que solo es dada á los grandes genios.

La policía administrativa comprende dos partes : la una cuida de la salud pública , comodidad y ornato de las poblaciones : la otra tiene por objeto precaver y corregir las faltas contra la sociedad general para evitar los delitos. La primera debe encomendarse á los alcaldes y sus consejos municipales : la segunda , mas activa , mas diligente , y mas investigadora , necesita otro celo , mayor cuidado , y una observacion de todos los momentos. Esta es la que vigila de dia y de noche , la que observa los movimientos , y

acecha las menores acciones de todas aquellas personas de origen desconocido, de procedimientos dudosos, de acciones suspicaces, que indican un fondo de reserva, ó una tendencia ulterior al desórden, á la confusion, al trastorno, ó á la rapiña, si no es que tambien ocultan el incendio y el asesinato.

Este ramo, de tanta importancia cuanto es grande su objeto, necesita una organizacion especial, y constituye una administracion particular, que dirija con tino y circunspeccion el brazo derecho de la accion ejecutiva, con la que debe estar íntimamente unida en todos los puntos del territorio: porque es siempre auxiliar y principal agente preparatorio de la buena ejecucion de las leyes, y de la necesidad mas reclamada de los socios.

Una ley general debe ordenar esta administracion especial, como principal auxiliar del poder ejecutivo desde el primer eslabon del ministerio, que continúe la cadena por entre las manos de los asistentes ó gefes políticos, hasta el último individuo municipal. Reglamentos particulares completarán la organizacion de este ramo, acomodados á los principios de las leyes, las que ni pueden, ni deben descender á pormenores sin degradar á los legisladores.

La razon gubernativa, la meditacion filo-

sófica, y la experiencia bien observada comprueban las ventajas de este orden administrativo en la totalidad que se ha expresado; su simplicidad está tan graduada como su acción regulada, y su movimiento constante no puede dejar de ser igual y uniforme, sin retardos ni precipitaciones que entorpecen, y al fin destruyen la potencia de las ruedas motrices de la máquina social. Por este medio es indudable que se conseguirá fácilmente amalgamar en una masa compacta todas las partes diversas y separadas, que ahora circulan en órbitas diferentes por la falta de atracción de un cuerpo sólido y bien constituido. Las partes legislativas estarán unidas íntimamente con las ejecutivas, la majestad del trono se hará conocer y sentir por la recíproca atracción entre todo lo que constituye la prosperidad y el bienestar de los pueblos; y éste honra y bendice á los autores de la prosperidad y del sosiego. Las grandes dignidades del estado se concentran en la felicidad común, y llenando este grande objeto, se atraen las bendiciones de todos los asociados: estas son las expresiones unísonas de todos los que sienten el beneficio, y á su grito huyen los díscolos y los malvados, que es el grande objeto de todo gobierno, si está animado del deseo del bien común, sea la que quiera su denominación. Es la administración la rueda maestra, que

hace sentir los bienes y los males , despues de ordenados los medios de una acertada legislacion.

Si se adoptasen los principios que acabamos de indicar, seria ordenar toda la administracion pública, y eslabonar los anillos de esta cadena tan importante para la observancia de las leyes, partiendo del principio consagrado en la Constitucion de 1812, de que la potestad ejecutiva está en el trono , que es inviolable , y la ejerce por medio de sus ministros , que son de su libre eleccion , pero obligados á responder á la nacion de todos sus actos sobre la exacta ejecucion. Nuestro convencimiento es tal, que creeríamos faltar á todos los deberes civiles si , al exponer las razones, no manifestásemos el mas vivo deseo de que sin la menor demora se presente al cuerpo legislativo un proyecto de ley que comprenda todos los particulares que hemos expuesto. Estamos seguros de que sin ella ni puede haber órden, ni tranquilidad entre los ciudadanos, ni regularidad en el gobierno, ni seguridad en los ejecutores : la consecuencia necesaria de esta confusion de autoridades, de ejecucion, y de leyes, es la anarquía y la destruccion total de los pueblos y de la nacion.

