



Manuel Colmeiro

# **Elementos del derecho político y administrativo de España**

2003 - Reservados todos los derechos

Permitido el uso sin fines comerciales

**Manuel Colmeiro**

# **Elementos del derecho político y administrativo de España**

Catedrático de dicha asignatura en la Universidad de Madrid

Advertencia

El libro que por tercera vez ofrecemos al público no es sino un breve compendio de las obras intituladas De la constitución y del gobierno de los reinos de León y Castilla y Derecho administrativo español del mismo autor.

Considerando que hay muchas personas a quienes acomoda estudiar los elementos del derecho político y administrativo sin penetrar en el fondo de la ciencia, hemos creído útil la publicación de este manual, en donde encontrará el lector la parte más sustancial de las obras referidas.

Si por ventura le pareciere escaso de doctrina, puede acudir a las fuentes y consultarlas con tanto más fruto, cuanto mejor preparado estuviere con la lectura de un libro que abre al lector horizontes nuevos y lo guía por sendas para él desconocidas. Si le fuesen ya familiares semejantes estudios, el compendio le traerá a la memoria lo que en otro tiempo hubiere aprendido, y le facilitará ordenar sus ideas por medio de un método fácil y expedito.

Presentar las ciencias más graves y austeras en términos llanos y vulgares para que la instrucción penetre en todas las clases de la sociedad, y ponerlas al nivel de las inteligencias más humildes, es sin duda un trabajo de poca gloria; pero en cambio digno de estimación y alabanza por los beneficios que reporta a los pueblos.

Hoy más que nunca hacen falta en España buenos libros, por lo mismo que la libertad de enseñanza obliga a redoblar los esfuerzos individuales; y ésta es la ocasión de dar a la juventud estudiosa un saludable y oportuno consejo.

Guárdese de creer que un manual encierra todo lo que basta a poseer la menor de las ciencias conocidas. Un libro elemental sólo contiene los principios o fundamentos de algún ramo o parte de la humana sabiduría que no se alcanza a tan leve costa y con tan pocas vigiliias. Si la juventud impaciente por terminar pronto su carrera literaria, devora cada año diversas asignaturas, y para salir adelante con el empeño pone su confianza en la peligrosa comodidad de los manuales, el nivel intelectual de la generación educada bajo el régimen

de la enseñanza libre, descenderá de grado en grado hasta el límite vergonzoso de una común gárrula ignorancia.

Por último, los graves sucesos que de poco tiempo acá trocaron la faz de España, de tal modo conmovieron sus instituciones políticas, que fue necesario introducir reformas análogas en el orden administrativo.

Ajustada esta edición a las leyes vigentes, puede hacer las veces de un apéndice o suplemento al Derecho administrativo español en donde se contiene la doctrina general o la verdad según la ciencia, así como sus más constantes y útiles aplicaciones, sin perjuicio de las novedades que descienden a los pormenores, las cuales llegarán a ser duraderas, si el tiempo las confirmare, después que nuestra inquieta sociedad halle un punto de reposo.

Derecho político

Capítulo I

Del destino del hombre

Dios, al formar al hombre, le dotó de un cuerpo perecedero y un alma inmortal. La naturaleza humana participa de espíritu y materia, doble vínculo que la liga con este mundo visible y con la vida futura, término de nuestra peregrinación por la tierra.

El hombre, en cuanto es un ser sensible, se mueve al estímulo del placer y del dolor que hacen agradable o desagradable su existencia. Siente necesidades físicas, como hambre y sed, frío y calor y otras semejantes comunes a los brutos, que acuden a satisfacerlas por el solo instinto de conservación. En cuanto ser racional, experimenta otra clase de necesidades del orden moral, ya relativas al pensamiento, como el amor a la verdad cuya posesión constituye la ciencia, ya tocantes al corazón, como la amistad, la benevolencia, los afectos de patria y de familia, y ya derivadas de la conciencia, como el goce del bien, la noción del deber y el deseo de la inmortalidad.

La razón es la luz del alma, el freno de nuestros apetitos y la regla de nuestras acciones. La razón supone libertad, porque sin ella no habría conciencia o criterio de lo bueno y de lo justo, ni de consiguiente responsabilidad de los actos humanos.

La ley natural es la ley misma del Criador comunicada a todas las gentes por medio de esta luz misteriosa de la razón, que nos enseña nuestros deberes para con Dios, para con nosotros mismos y para con los demás hombres. Quien obedece la ley natural sigue el bien y practica la virtud: quien no la obedece sigue el mal y practica el vicio.

Hay dos clases de bienes y males: el bien y el mal físico que causan placer o dolor al cuerpo, y el bien y el mal moral que dan contento o pesadumbre al ánimo. Llámase felicidad la perseverancia del bien, e infelicidad la perseverancia del mal. Los frutos de la virtud son el bien, porque el bien no puede producir sino bienes, y los frutos del vicio son el mal, porque el mal sólo puede engendrar males. Si algún accidente pasajero se interpone entre la causa y el efecto, ocurrirá tal vez que se suspenda un momento esta ley moral; mas removido el obstáculo, recobra su imperio la sanción de la naturaleza.

El hombre viene al mundo para conservarse y perfeccionarse en cuanto espíritu y materia, y así su destino es luchar contra el mal a fin de alcanzar la mayor suma de felicidad posible. Combate la miseria con la abundancia, la ignorancia con la instrucción, la malevolencia con la justicia, y él mismo se combate a sí propio, cuando la razón batalla con el instinto.

## Capítulo II

### De la sociedad civil

Investigar el origen de la sociedad civil sería pretender al mismo tiempo un absurdo y un imposible. Un absurdo, porque significaría que los hombres no siempre vivieron en común, y que la sociedad de un modo u otro constituida no es ley constante de la naturaleza, o la forma necesaria de nuestra existencia. Un imposible, porque ni la historia, ni la tradición, ni los monumentos más antiguos alcanzarán jamás a disipar las espesas nubes que rodean la cuna de los pueblos, si datan de tiempos remotos.

La sociedad no fue adquirida ni premeditada, ni procede por lo tanto de pactos o convenciones arbitrarias que suponen contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre como ser sensible, en cuanto obedece al instinto de sociabilidad y conservación, y como ser racional, en cuanto apetece un régimen capaz de asegurar el imperio de la conciencia.

No es la mutua protección el objeto único de la sociedad. Si lo fuese, la vida de los hombres en común sería contingente y no necesaria, temporal y no perpetua, condicional y relativa, y de ningún modo universal y absoluta. Cimentada la sociedad en los intereses, subsistiría por el egoísmo y la fuerza, en vez de mantenerse por la virtud de los vínculos morales más suaves y duraderos.

Locke, Rousseau y otros publicistas de su escuela imaginaron un contrato social, origen y fundamento de la sociedad civil. Suponen que los hombres andaban primitivamente errantes y dispersos por los bosques en el estado de la naturaleza. Llegó un día en que creciendo los peligros que amenazaban su propia conservación, acordaron mudar la forma de su existencia, y se propusieron resolver este arduo problema: «Hallar un sistema de asociación que proteja y defienda con todas las fuerzas de la comunidad la persona y hacienda de los individuos, y por el cual, uniéndose cada uno a todos, no obedezca sin embargo más que a sí propio, y se mantenga tan libre como antes». Entonces dijeron: «Ponga cada uno de nosotros en común su persona y todo su poder, y sométase a la suprema dirección de la voluntad general, y recibamos en la corporación a cada miembro como parte indivisible del todo».

El contrato social, considerado históricamente, es un supuesto falso, porque la rudeza primitiva de los hombres, la imposibilidad de entenderse y concertarse y la ausencia de toda ley y todo poder para reducir los díscolos a la debida obediencia no permiten admitirlo

como verdadero, ni aun como posible. Los pactos suponen siempre una ley anterior, natural o positiva, de donde derivan su legitimidad, y una autoridad establecida en quien libran su eficacia.

El pacto social es un ideal y no una realidad. No se formó la sociedad civil discutiendo los hombres de antemano las condiciones de su futura existencia, estipulando cómo habían de ser regidos, escogiendo una patria y reservándose el individuo el derecho de romper sus vínculos con la comunidad el día que hallare oneroso el contrato.

No discuten los pueblos en su origen las instituciones que la necesidad y el tiempo les obligan a aceptar, como no discute el niño las condiciones de la familia en que nace; ni la misma democracia ha reconocido jamás el derecho a despedazar la patria común, separándose el individuo, el pueblo o la provincia de la sociedad general; y si alguna vez lo intentaron, fueron los disidentes habidos por rebeldes y reducidos a la obediencia por la fuerza de las armas.

La razón y la historia nos enseñan que primero se forma la familia; luego la reunión de varias familias constituye la tribu; después del conjunto de diversas tribus resulta el pueblo, y más tarde, agregándose los pueblos, aparece la nación o el estado, todo por el influjo de las poderosas leyes de la naturaleza que acercan el hombre al hombre sin pactos ni convenciones arbitrarias.

Nacen las familias por el atractivo de los dos sexos, se fortalecen con el amor a la prole, y se conservan en disciplina mediante la autoridad paterna. Alléganse unas a otras por simpatía derivada de un origen común, de la necesidad o de la conformidad de lenguaje, religión, usos y costumbres, y resultan las tribus, que se fortifican con los vínculos de la sangre, la hermandad de intereses y el deseo de proveer a su defensa. Las tribus crecen, aumentanse sus necesidades, multiplícanse sus bienes y se inclinan a mezclarse con las vecinas y transformarse en pueblo por la identidad de raza, el instinto de la propia conservación y el amor innato a la perfección del individuo y de la especie.

Los pueblos se dilatan por la generación, se extienden por el territorio, se mantienen con las leyes, se aproximan a la unidad, y de esta concordia natural y espontánea de las gentes brota la nación. Así, la sociedad es necesaria en el orden metafísico, obligatoria en el orden moral, y en el hecho universal, perpetua e indisoluble.

### Capítulo III Del estado

Llámase nación o estado, toda sociedad constituida en forma de cuerpo político y encerrado en ciertos límites geográficos. El estado o la nación supone un conjunto de personas que ocupan cierto territorio y viven en común bajo un régimen legal.

Dos cosas forman principalmente el estado, a saber, el territorio nacional y el ejercicio de su soberanía: lo uno porque el hombre, solo o en sociedad, necesita de la tierra para vivir, ya la mire como espacio, ya como sustento; y lo otro, porque sin voluntad libre no hay autonomía o autoridad propia, y en suma independencia.

La tierra puede dividirse y subdividirse entre los habitantes, y pasar a constituir la propiedad privada sin menoscabo del dominio eminente de la nación, que es la propiedad colectiva de todos los miembros del estado.

Cada nación debe mantener la integridad de su territorio por medio de las leyes, de tratados, y siendo preciso, de la fuerza pública, porque es su domicilio, su fortaleza y su modo de existencia. Síguese de aquí que la enajenación de una parte cualquiera del territorio nacional debe ser un acto de soberanía, si ha de llevar impreso el sello de la legitimidad.

Puesto que toda nación o estado supone un conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal, se infiere que entran a componer la sociedad civil:

I. Un número de personas que son los miembros de la sociedad o individuos de la asociación, y se llaman ciudadanos. Como tales disfrutan derechos y soportan cargas comunes.

II. Un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer y cumplir, conduce la sociedad, la ordena, rige y gobierna. La persona o cuerpo revestido con este poder se denomina soberano o jefe del estado.

Entre la sociedad civil y el estado, media la diferencia que al hablar de la primera, aludimos al hecho puro y sencillo de la vida común con entera abstracción de su forma exterior y de todo poder, mientras que al tratar del segundo, significamos un orden establecido y una autoridad que impera en los ciudadanos. La sociedad es obra de la naturaleza, y el estado obra de los hombres; porque la Providencia nos ha señalado nuestro destino, pero dejándonos el libre albedrío para escoger el camino del bien o del mal.

El ejercicio de esta libertad debe ajustarse a las reglas derivadas de nuestra naturaleza física y moral; de suerte que lejos de comprimir al individuo con formas políticas extrañas a su organización, permitan y aun promuevan y aceleren su desarrollo, sino hasta la perfección imaginable, a lo menos hasta la perfección posible. Así, pues, todo poder absoluto, es decir, ilimitado o indefinido, por lo mismo que no está regido por la ley y ordenado por la justicia, repugna a nuestra razón sustituyendo a la fuerza del derecho el derecho de la fuerza.

Toda nación o estado necesita un poder supremo que dicte leyes, defienda el territorio, provea al bien común, administre justicia, y en suma satisfaga las necesidades colectivas. Los ciudadanos reunidos en asambleas populares pueden ordenar pocas cosas, ya porque la pasión suele mezclarse en estas deliberaciones, y porque son ocasionadas a tumultos, o porque los negocios exigen secreto, o porque requieren concentración de fuerzas y voluntades, o en fin porque la vida de los tiempos modernos, fundada en la libertad del trabajo, es incompatible con la presencia continua del pueblo en el foro al uso de Grecia y de Roma.

Este poder, sustituido temporal o perpetuamente al poder originario de la nación, se llama gobierno.

El gobierno es coetáneo de la sociedad, porque la sociedad no podría existir un solo instante sin cierta organización perfecta o imperfecta, establecida por la ley o la costumbre; de modo que así como la sociedad nació con el hombre, así el gobierno apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razón de su existencia.

El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley, su esencia la justicia: tales son los títulos de su legitimidad.

El poder siempre es uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas e inmutables; pero sus formas son varias y de institución puramente humana. No hay, pues, un tipo originario de organización política, ningún sistema uniforme y permanente de existencia social. La diversidad de intereses, de afectos, usos y costumbres, la religión, el territorio, la industria, la raza, el clima y todo lo que constituye la manera de ser y vivir de cada pueblo, determinan el grado de bondad de cualquier gobierno. Los mejores se truecan en los peores según los lugares y los tiempos.

Las formas del poder o los modos de gobierno no son indiferentes, sino esenciales para la quietud y prosperidad de los estados. Tienen su bondad absoluta o su conformidad con los principios inmutables de la naturaleza del hombre y de la sociedad, y su bondad relativa o su analogía y correspondencia con la nación donde se introducen, de cuya concordia nace la posibilidad de la ley y la utilidad de su aplicación.

La conveniencia o no conveniencia de las formas de gobierno es una cuestión gravísima, porque el acierto en la elección labra las instituciones sabias y vigorosas, como el desacierto produce los poderes efímeros, el descrédito de las leyes, la resistencia a los magistrados, el general descontento, y en suma, la flaqueza y ruina de los pueblos que se consumen en discordias intestinas, o se abrasan en el incendio de la guerra civil.

Los caracteres fundamentales de todo buen gobierno son la moralidad para reprimir las pasiones enemigas del orden social, la justicia para dar a cada uno su derecho, la capacidad para discernir lo bueno y lo útil, y la fortaleza para combatir toda agresión interna o externa.

El gobierno representa la voluntad y la fuerza colectiva del estado; de forma que significa «la voluntad social expresada por medio de sus intérpretes legítimos, y seguida de

efectos». Así, pues, la vida de los pueblos se manifiesta en el libre ejercicio de estas dos facultades, deliberación y ejecución que corresponden a la voluntad y acción en los individuos.

Si deliberar y ejecutar es ministerio propio del poder político o gobierno, gobernar será «dirigir la voluntad y encaminar la acción social hacia el bien común». El gobierno ejerce un poder general sustituido a los poderes individuales, y así con razón se dice que es la personificación del estado.

El gobierno, en su acepción más lata, resume todos los poderes públicos, o mejor dicho, posee la plenitud de las facultades propias del único poder existente: dicta la ley, declara el derecho y provee al bien común, o legisla, juzga y administra. Mas generalizado el sistema de la división del poder en varios poderes distintos por la índole de sus facultades, el gobierno significa la autoridad encargada tan sólo de la ejecución de las leyes, y de consiguiente ajena a la legislación y la justicia.

## Capítulo V Del derecho político

Todos los pueblos tienen una manera más o menos distinta de gobierno acomodada a su condición particular, y revestida con formas análogas a su naturaleza. Por tanto hay un derecho político que definiremos «el conjunto de leyes que ordenan y distribuyen los poderes públicos, moderan su acción, señalan su competencia, declaran los derechos y fijan los deberes de los ciudadanos».

De dos fuentes se deriva el derecho político, según que fuere puramente racional o especulativo, o bien positivo y experimental.

La primera fuente es la organización física y moral del hombre, de donde parten o deben partir todas las instituciones políticas, porque sin esta conformidad no llena el fin de la conservación y perfección del individuo en la sociedad. Si las instituciones políticas no descansan en aquel principio, tarde o temprano las necesidades y deseos del hombre saltarán con violencia y destruirán las formas de gobierno contrarias a su naturaleza, repugnantes a su dignidad opuestas al bien común.

La segunda fuente son las leyes mismas por las que cada pueblo se gobierna, ya existan sólo por el uso dando origen al derecho político consuetudinario, ya se hallen sancionadas de un modo expreso en los códigos donde se recopila el derecho común, o aparte en las constituciones o cartas constitucionales.

La costumbre precede a la ley, porque la necesidad misma va sentando precedentes o hechos accidentales que con el tiempo se generalizan y uniforman, se crean hábitos de gobierno, y se practica la regla antes de establecerla. La costumbre es el fruto espontáneo de la historia de cada pueblo, porque nace y crece y se arraiga en medio de las naciones sin

pensarlo ni sentirlo, como una condición natural de la raza, del clima, del territorio, de las necesidades y usos cotidianos de la vida. La ley viene en seguida, aparece la última, y se desarrolla progresivamente.

Primero se confunden las leyes políticas con las civiles y penales, con las económicas y administrativas: luego penetra en los códigos el espíritu de sistema, se introduce el orden y prevalece el método, y las leyes comunes se distinguen de las fundamentales del estado.

De lo dicho se colige que hay dos modos, o por mejor decir, dos métodos de estudiar el derecho político, a saber: el histórico y el filosófico. Aquél procede del conocimiento de la naturaleza del hombre y de la sociedad al constituir un pueblo, dándole leyes a priori, y juzgándolas buenas por su conformidad con la razón. Éste examina lo que fue un pueblo y lo que es para declarar a posteriori su constitución, mirando menos a la bondad absoluta de la ley que a su bondad relativa. En el primer caso, se forma una constitución: en el segundo se acepta la constitución ya formada. La escuela filosófica convierte el derecho en hecho: la histórica eleva el hecho a derecho.

En el estudio del derecho político no se puede prescindir de la historia ni de la filosofía. La historia significa los sentimientos antiguos, las inveteradas costumbres, los intereses perpetuos de un pueblo, y en fin todos los elementos que constituyen su manera constante de ser y existir, y que se conservan vivos en la memoria de los hombres. La filosofía representa la necesidad de cambios y mudanzas según la diversidad de los tiempos, el deseo de mejorar las instituciones, de obedecer a la ley del progreso, y en suma el espíritu de reforma.

Puesto que lo presente es el período que enlaza lo pasado y lo venidero, el derecho político debe manar de dos fuentes: la filosofía y la historia, o la novedad y la tradición. Ambas se prestan recíproco auxilio, y se moderan con su mutuo contrapeso. El dominio absoluto del elemento histórico conduciría a la inmovilidad de las instituciones, a crisis violentas y peligrosas, reacciones. El imperio exclusivo del elemento filosófico produciría mudanzas de gobierno insensatas o intempestivas, la inestabilidad y flaqueza del poder, y el triunfo de la anarquía por medio de la revolución.

El derecho político es el fundamento de todo derecho así público como privado. La propiedad, la familia, el estado de las personas y otros varios objetos de la legislación civil y penal están en íntimo contacto con las instituciones políticas; y la organización administrativa de cada pueblo guarda siempre analogía con su forma de gobierno. Si cambia de un modo grave y profundo, síguense luego mayores novedades que ofenden y lastiman las ideas e intereses de la multitud de ciudadanos. Tanto importa levantar el derecho político sobre firmes cimientos.

## Capítulo VI

### Origen y progreso de la nacionalidad española

Cumpliendo nuestro propósito, vamos a investigar las antiguas leyes y costumbres de España, en cuanto puede aprovechar al estudio del derecho político, al examen de las instituciones que tienen hondas raíces en la historia nacional, y son menos el fruto de la voluntad de los hombres que la obra lenta y penosa de los siglos.

Hemos dicho que todo estado, pueblo o nación debe hallarse dotada de vida propia o gozar de independencia. Si forma parte de otro estado o padece opresión, porque vive uncida al yugo de la esclavitud o de la conquista, no ha llegado todavía a poseerse, a ser libre, a constituir en fin su nacionalidad. Es preciso que ese pueblo se desgaje de su tronco, como sucede al romperse los lazos de la colonia y la metrópoli, se emancipe y gobierne por sí mismo.

La España anterior a la conquista romana carecía de la unidad política conveniente para formar un cuerpo moral con ideas e intereses comunes. Estaba la Península dividida entre diversas tribus, sin que vínculos morales y civiles de ninguna clase las uniesen y juntasen a modo de nación. La posesión pasajera de los Cartagineses, y sobre todo la dominación continuada de los Romanos comunicaron a sus habitantes el espíritu de unidad de que carecían.

Dividióse primero en dos partes desiguales, la Citerior y la Ulterior, aquélla comprendida entre los Pirineos y el Ebro, y ésta dilatándose desde dicho río hasta el estrecho de Gibraltar. Augusto modificó la antigua división territorial de España, y entonces tomó la Citerior el nombre de Tarraconense, de su capital Tarragona, y de la Ulterior hizo dos provincias, Bética y Lusitania que el curso del Guadiana separaba.

Durante la República eran así la España Citerior como la Ulterior, provincias pretorias y a veces consulares, es decir, que las gobernaban cónsules y procónsules, pretores y propretos, según la necesidad lo pedía. Augusto confirmó la autoridad del Senado en las provincias sosegadas y tranquilas, y tomó para sí las belicosas y situadas en las fronteras, instituyendo legados, ya consulares, ya imperiales, con potestad y jurisdicción sobre los pueblos en tiempos de paz o de guerra.

Constantino el Grande, al desmembrar el Imperio Romano en Imperio de Oriente y de Occidente, creó trece diócesis, y puso a la cabeza de cada una de ellas un magistrado con el título de prefecto, de quien dependían los vicarios o gobernadores particulares de las provincias. España formó entonces parte del Imperio Occidental y de la prefectura de las Galias.

Las ciudades no eran todas de la misma condición, porque había colonias, ciudades latinas, inmunes y tributarias, pueblos confederados y municipios que no gozaban de los mismos derechos, ni soportaban iguales cargas, sino que disfrutaban de mayor o menor libertad y de más o menos privilegios, y sólo se conformaban en prestar obediencia a Roma.

Tan hondas raíces echó el municipio en España, y tanto se extendió, que merece particular estudio. Gobernábanse por sus propias leyes y magistrados, exentos de toda tutela, y así vivían independientes de toda autoridad superior, y ordenaban a su antojo la

administración inmediata de los pueblos que pertenecían a la comunidad; pero en cambio estaban sus habitantes excluidos de los derechos de ciudadanía romana, salvo si se les comunicaban en virtud de privilegio.

Componíase el gobierno municipal de un consejo (curia) de diez o más personas (decuriones), a cuya cabeza estaban dos magistrados (duumviri) electivos y anuales, aunque también solían tales cargos durar hasta cinco años (duumviri quinquenales). Las providencias de la curia se llamaban decreta decurionum.

Todas las dichas magistraturas debían salir de cierta clase de los ciudadanos determinada por el censo, única que tenía voto activo y pasivo en los negocios de la ciudad, y a éstos nombraban curiales.

Si al principio fue la clase de los curiales honrada y apetecida, creciendo el despotismo imperial, el peso de los tributos y la dificultad de cobrarlos, se trocó en aborrecible, porque la ley los hizo responsables con sus bienes del todo de la contribución; y para que no arrojasen la carga vendiéndolos a personas privilegiadas a quienes no alcanzaban los rigores del fisco, fue prohibido al curial enajenarlos sino en favor de otro curial; ni tampoco se le permitía mudar de condición, pues la curia reivindicaba al hombre nacido en ella, y se lo arrebatava al campo, a la milicia y hasta a la iglesia, como el señor perseguía en donde quiera que se hallase, a su esclavo fugitivo.

Dividíanse los súbditos del Imperio en privilegiados, curiales y proletarios. Los primeros formaban la aristocracia, compuesta de senadores, dignatarios de palacio, clero y milicia; los segundos arrastraban la pesada cadena de la curia viviendo sin libertad ni propiedad; y los últimos, de mejor condición, eran alimentados a expensas del tesoro público.

Había también siervos que se ocupaban en los ministerios domésticos, ejercían las artes y oficios y labraban los campos, dependiendo algunos de la autoridad del señor, no de una manera inmediata, sino en cuanto formaban un todo con la tierra a que estaban como vinculados. (Servitus gleba.)

Las tierras participaban por forzosa analogía de la condición de las personas; y así unas eran libres y exentas, otras tributarias, otras censuales, cuyos cultivadores pertenecían a la clase de colonos o propietarios. (Coloni liberi, inquilini, censiti, tributarii, adscriptitii.)

Cuatro grandes elementos constituían la sociedad romana, a saber: la unidad política, la libertad municipal, la religión cristiana, y la ciencia, literatura e idioma. La unidad política, creciendo la autoridad de los emperadores, abrió las puertas a la tiranía: la libertad municipal, oprimida la clase de los curiales, degeneró en servidumbre: la religión cristiana allanó el camino al predominio de la ley común que debía sustituir al odioso privilegio; y la ciencia, literatura e idioma eran fruto de una civilización pasada y semilla de otra civilización venidera.

Estaba España tan poseída de Romanos, que las leyes, usos y costumbres de Roma habían reemplazado a todo lo español antiguo; y hasta la lengua natural de los moradores

cedió el puesto al idioma del Lacio, que es la señal más clara de amistad entre vencedores y vencidos.

## Capítulo VII

### De la conquista goda

Vino a turbar esta larga y tranquila posesión un suceso grave que cambió no tan sólo la faz de España sino de todo el mundo, conocido en la historia con el nombre de la invasión de los bárbaros y la destrucción del Imperio de Occidente.

Procedían los bárbaros de la Germania, y en el siglo IV salieron de sus bosques, se derramaron por Europa, y ya sirvieron al Imperio como auxiliares, ya solicitaron tierras donde hacer asiento como súbditos, hasta que levantándose en armas ocuparon como señores las mejores provincias y las retuvieron por derecho de conquista.

Para juzgar con acierto del influjo que la irrupción de estas gentes, originarias del norte, hubo de ejercer en el curso general de la civilización, conviene examinar sus primitivas instituciones y los hábitos comunes a su vida civil y política.

Vivían los pueblos germánicos esparcidos por los bosques, sin letras, sin artes y casi sin comercio. Cultivaban la tierra reconociendo la propiedad de los frutos, pero no la del suelo. Preferían a todas las riquezas los ganados. Respetaban la nobleza, amaban la libertad personal y poseían esclavos. Ventilaban sus querellas propias y las de sus parientes por medio de las armas, repugnando el yugo de la justicia, porque no sufrían amonestación ni castigo sino de los sacerdotes.

Tomaban reyes de la nobleza y caudillos de los más esforzados; pero con potestad limitada los primeros, y los segundos gobernaban, más que con la autoridad, con el ejemplo. Solían recompensar en el hijo de poca edad los méritos del padre, alzándolo por rey y cuidando de asociar a su gobierno personas experimentadas.

Deliberaban los principales acerca de las cosas leves, y discutían las graves, cuya decisión tocaba al pueblo. En estas asambleas o juntas nacionales tenía voz el rey por vía de consejo, y no de precepto.

Dos eran los sentimientos principales o los móviles poderosos de los pueblos germánicos: el espíritu de libertad fundado en el amor instintivo de la independencia personal, y el espíritu religioso llevado hasta el extremo de la superstición.

De este común linaje procedían los Godos que a principios del siglo V penetraron en España sustituyendo con su dominación la dominación romana, y fijando el asiento del nuevo imperio en la ciudad de Toledo. Ocuparon primero las provincias cercanas al Pirineo, vencieron y sujetaron a los Vándalos, Alanos y Suevos que los habían precedido en

reducir la Península, y al cabo expulsaron a los pocos Romanos que aún conservaban algunas ciudades y fortalezas hacia el Mediterráneo.

Resistieron poco los naturales que sufrían ya con impaciencia el áspero yugo de Roma. La insensata prodigalidad de los Césares, el lujo desordenado de las familias patricias, la ociosidad turbulenta de la plebe, la indisciplina de las legiones, la rapacidad de los ministros imperiales y otros vicios del gobierno, aumentaban el peso de las exacciones y tributos; y a proporción que crecía la dificultad de pagarlos, siendo cada vez mayor la pobreza de los pueblos, se redoblaban los rigores del fisco. Los Vándalos, Alanos y Suevos llevaron la tierra a fuego y sangre, y los Godos, más humanos y cultos, fueron recibidos como libertadores.

La conquista goda, facilitada por la debilidad del Imperio y el cansancio de los pueblos ofendidos de tan larga y cruel servidumbre, no borró las huellas de lo pasado, sino que introdujo leyes, usos y costumbres que mezclándose con las antiguas, formaron una sociedad mixta. Empezaron por apoderarse de las dos terceras partes de las tierras de los naturales o Romanos, dejando a éstos el tercio restante con la carga del tributo. Organizaron su poder, haciendo pasar todo el gobierno superior a las manos del pueblo conquistador, y tolerando al conquistado el ejercicio de sus derechos y la observancia de sus leyes propias y de las prácticas compatibles con el señorío de los Godos.

Así vivieron muchos años divididos los Godos y los Romanos, rigiéndose por leyes personales o de raza, hasta que andando el tiempo se acercaron ambos pueblos, y tuvieron leyes comunes o una legislación real.

## Capítulo VIII

### De la monarquía goda

Los Godos, como todos los pueblos germánicos, tenían reyes electivos, porque tal era su costumbre; ni la monarquía hereditaria, fundada en la más alta noción del derecho, era propia de aquellos tiempos.

Durante todo el siglo V y la mayor parte del VI, prevaleció el sistema electivo sin ningún quebranto; pero después se hicieron varias tentativas para trocarlo en hereditario.

Favorecían esta mudanza la práctica de escoger reyes entre ciertos linajes, la costumbre de los hijos en consideración a los méritos del padre, y la asociación al príncipe reinante del hijo, hermano o pariente con que se prorrogaba el poder de persona a persona a ejemplo del Imperio.

Perseveraron los Godos en la monarquía electiva todo el tiempo de su dominación en España. El Concilio VIII de Toledo ordenó que los reyes fuesen elegidos en la cabeza del imperio, o en el lugar donde hubiere muerto el otro rey, en junta de obispos y de los

mayores de palacio o del pueblo, que no fuese extranjero, ni puesto por conspiración de los malos, ni por la plebe rústica amotinada.

Concurrían, pues, a la elección de los reyes los primeros dignatarios de la Iglesia y del Estado. La nobleza, porque por tradición participaba en los pueblos germánicos de los graves asuntos del gobierno por vía de consejo o de mando: el clero superior, porque el espíritu religioso de los Godos y la autoridad del sacerdocio en el imperio desde la conversión de Recaredo, le llamaban a mediar con la nobleza en todos los actos solemnes e importantes para la nación.

En cuanto a la intervención del pueblo, parece probable que fuese directa y activa hasta el Concilio VIII de Toledo, y desde entonces en adelante puramente pasiva y limitada al consentimiento expreso manifestado por medio de la aclamación, o tácito significado en la sumisión pacífica y tranquila obediencia.

Los elegidos no debían tener órdenes sagradas ni estar marcados con el sello de la infamia, ni descender de origen servil, ni ser extranjeros de nación, sino de linaje godo y sanas costumbres.

Elegido el rey, seguían dos ceremonias: la aclamación popular y el juramento de guardar las leyes y hacer justicia. La primera derivaba su origen de las costumbres germánicas, y la segunda contribuía a enaltecer la majestad real, santificando la persona del príncipe a los ojos de la muchedumbre, porque juraba el nuevo rey ante los obispos que bendicen los príncipes y los consagran; de modo que reinaban entre los Godos con el doble título del voto público y la sanción religiosa.

Tres peligros cercaban y amenazaban destruir la monarquía electiva, a saber: la sucesión hereditaria cuando los hijos o hermanos, menospreciando el consentimiento tácito o expreso de la nación, llegaban a ceñirse la corona como por derecho propio; la asociación a la persona y gobierno del príncipe reinante, que si bien al principio no se hacía sin la voluntad de los grandes o del pueblo, con el tiempo degeneró en una débil institución de heredero; y la usurpación, abuso muy frecuente que no alcanzaban a moderar las penas señaladas en la ley civil, ni los anatemas de los Concilios.

La potestad del rey godo versaba acerca de cuatro puntos principales que se refieren a su autoridad de legislador, gobernador, magistrado y caudillo de la nación.

Como legislador dictaba las leyes por sí solo y otras con el consejo de los obispos y próceres del reino. La ley obligaba a los reyes mismos que la dictaban y a sus sucesores en el trono.

Como gobernador declaraba la guerra, ajustaba la paz, convocaba los Concilios, promovía sus decretos y los promulgaba, instituía duques, condes, gardingos y demás autoridades y ministros inferiores del poder real.

Como magistrado establecía jueces en las provincias y ciudades del reino, velaba sobre la administración de la justicia, sentenciaba algunas causas graves e indultaba a los

delinquentes; mas no podía acudir a los tribunales en causa propia sino por medio de personero, ni apremiar a que se firmase carta alguna de obligación, ni despojar a nadie de su hacienda, ni pronunciar solo sentencia capital, ni decidir pleito civil sin forma de proceso.

Como caudillo de la nación convocaba la hueste, apremiaba a los morosos, castigaba a los inobedientes, regía las armas, y haciendo uso de su jurisdicción militar, mantenía la disciplina.

En suma, la monarquía visigoda fue militar hasta los tiempos de Recaredo, y después militar y religiosa. El poder real no era absoluto, sino templado o limitado por las leyes, la grande autoridad de los Concilios, la participación de la nobleza en los actos del gobierno, y el ascendiente del clero a quien ayudaba su fama de virtud y doctrina.

## Capítulo IX

### De los Concilios de Toledo

Tenían los pueblos germánicos juntas o asambleas nacionales para deliberar en común acerca de los más graves negocios del estado, y guardaron los Godos esta costumbre hasta que habiendo hecho asiento en España y abjurado los errores de Arrio en el Concilio III de Toledo, aquellas juntas primitivas de carácter puramente civil, se trocaron en asambleas mixtas donde se ventilaban las cuestiones políticas y religiosas; bien que no faltan graves autores inclinados a tenerlos por verdaderos sínodos de la Iglesia española o Concilios nacionales.

Asistían a los Concilios los obispos y abades con potestad exclusiva de ordenar las cosas de la Iglesia e intervención en las del Estado; y desde el V en adelante concurrió también la nobleza, tomando parte sólo en los asuntos pertenecientes al orden temporal.

El clero concurría por derecho propio en uso de su jurisdicción espiritual; mas la nobleza asistía en virtud de nombramiento del rey, considerando la dignidad del oficio, el estado o linaje.

También acudía el pueblo, como lo significa la frase *omni populo assentiente*; y no porque el concurso de la voluntad popular fuese necesario para la validez de los decretos, sino como una tradición de los pueblos germánicos y de la antigua disciplina, robusteciendo sin embargo lo acordado con la adhesión unánime de lo acordado y con la promesa de guardarlo bajo la religión de un público juramento

Convocaban los reyes estos Concilios, abrían sus sesiones con un discurso o *tomo regio* en que proponían los puntos sobre que debían deliberar, confirmaban los decretos, publicaban y establecían penas contra los infractores.

No había época ni término señalado a la convocatoria, sino que todo pendía del arbitrio del rey; grave defecto de la constitución goda, pues así era fácil pasar del olvido al silencio y del silencio al menosprecio de aquella institución.

Pueden considerarse estos Concilios como la raíz y fundamento de las Cortes de los reinos de León y Castilla en la Edad Media, porque en efecto, los celebrados en los primeros tiempos de la Reconquista en Oviedo, León, Burgos, Coyanza, Zamora, Palencia y otras partes, son la *juris continuatio* de los toledanos, a los cuales se parecen en su esencia y en su forma; y nadie disputa si las Cortes proceden o no de los Concilios congregados en los primeros momentos de la restauración de la monarquía visigoda.

Culpan algunos autores al sacerdocio de haber impedido la consolidación de la autoridad real, interviniendo más de lo justo en los asuntos temporales del reino visigodo; pero conviene observar que ni era sazón oportuna para introducir el derecho hereditario, ni podía el clero por sí solo poner coto a los desórdenes de un pueblo de tan rudas costumbres. Eran los Concilios la más poderosa barrera de la potestad real; pero el carácter mixto de estas asambleas obstaba para que formasen una parte integrante de la constitución del imperio de Toledo: de manera que todo quedaba a merced del príncipe, faltando las garantías positivas de las antiguas asambleas de la nobleza y del pueblo, y quedando únicamente el freno de las garantías morales, ineficaces contra los excesos y abusos del poder en unos siglos en que la noción del derecho andaba tan oscurecida, o tenía la ley tan precaria existencia.

## Capítulo X Del oficio palatino

Acostumbraban los pueblos germánicos a poner un consejo cerca de los reyes para que los ilustrasen en los negocios del estado y moderasen al propio tiempo su autoridad. También los romanos instituyeron el *Officium palatinum* compuesto de senadores y altas dignidades del Imperio.

A semejanza de Roma, y llevados por el amor de la tradición, introdujeron los Godos el oficio palatino o alto consejo de los reyes, en que entraban los próceres o magnates que desempeñaban varios cargos principales, unos con destino al servicio personal del príncipe, otros a la gobernación superior del reino, otros a la administración militar y civil de las provincias y ciudades, y algunos que no consta llevasen anejo mando o jurisdicción. Como estos cargos y dignidades se proveían por el rey en sujetos afectos a su servicio o experimentados en los negocios de paz y guerra y eran al principio amovibles, por lo común se componía el Oficio palatino de personas amigas del monarca. Sin embargo, la rudeza de las costumbres y los vicios del gobierno provocaron no pocas veces la relajación de los vínculos de fidelidad con grave detrimento de la autoridad real y de la quietud de los pueblos.

Solían también los reyes conferir el orden palatino a personas indignas por su condición de siervos o libertos, alimentando su soberbia y sentimientos de venganza. Usaban

asimismo, o por mejor decir, abusaban de su potestad de remover a los oficiales palatinos, cuyos desórdenes dieron causa a que el Concilio XIII de Toledo mandase que ningún siervo ni liberto fuese elevado a semejante dignidad, salvo si dependiese del fisco, y que nadie fuese depuesto del orden palatino, ni apartado del servicio de la corte y casa real sin forma de proceso.

Auxiliaba el Oficio palatino a los reyes en el ejercicio del poder legislativo, en los arduos asuntos del estado a título de Aula Regia o consejo privado de los monarcas, y hasta en la administración de justicia, formando tribunal para conocer y sentenciar ciertas causas graves.

Así honraban los reyes a estos magnates con el título de socios o compañeros en el gobierno.

Es muy dudosa la eficacia del Oficio palatino para templar la potestad de los reyes godos, porque la monarquía electiva abría la puerta de par en par a la ambición de los poderosos; y como éstos juntaban a sus deseos de usurpar el trono los medios que les facilitaba su dignidad, solían con frecuencia tramarse conjuraciones en daño del príncipe reinante en el seno mismo de la institución reguladora del gobierno. Los reyes, por su parte, amenazados a cada paso en su autoridad y en su persona, perseguían a los sospechosos con la degradación, la prisión, el destierro, los tormentos, el despojo de la hacienda y la muerte hasta el aniquilamiento de las familias. Procuró el Concilio XIII de Toledo desterrar tamaños excesos y violencias amparando el Oficio palatino contra la tiranía de los reyes, y lanzando los rayos de la excomunión sobre los que infringieren sus decretos; pero poco aprovecharon estas leyes de moderación y templanza para corregir el desorden de las pasiones y el desenfreno de las costumbres.

## Capítulo XI De las leyes godas

Gobernábense los Godos antes de conquistar a España por sus antiguas costumbres, y así continuaron hasta el reinado de Eurico, que fue quien primero les dio leyes por escrito. Su legislación fue personal o de razas, es decir, que los Godos se regían por leyes godas y por leyes romanas los Romanos, hasta que Recesvinto estableció la unidad legal en su pueblo o el sistema de la legislación real.

Las leyes visigodas eran las más adelantadas de su tiempo, e iban encaminadas a establecer el orden moral en la monarquía. Asientan el principio que la ley debe fundarse en el derecho y es fuente de disciplina, regla de costumbres, mensajera de la justicia, maestra de la vida y alma de todo el pueblo: que debe obligar a todos sin distinción: que la pena debe seguir siempre al culpado, de modo que sólo quien cometió el delito sufra el castigo: que los jueces sentencien las causas sin amor ni odio, y si alguna vez se muestran benignos, sea con los pobres y menesterosos.

Ordenan las pruebas de escrituras y testigos, y a falta de ellas admiten el juramento, en vez de los juicios de Dios comunes entre las naciones bárbaras; y aunque no se destierra del código la ley caldaria, limitan su aplicación, así como el uso del tormento, a muy pocos casos con grandes cautelas: proporcionan las penas a los delitos, considerando más la gravedad de la ofensa que el valor legal de la persona ofendida: prohíben que nadie responda del delito ajeno y que las penas alcancen a los hijos o herederos del culpado, y protegen al siervo contra la crueldad de su señor, a quien niegan el derecho de matarle o mutilarle sin forma de proceso y por sentencia de juez.

Tampoco escaseaban las garantías de la libertad y propiedad, porque velaban por la seguridad de los campos y las cosechas, ni abandonaban al interés privado el curso de los ríos, ni carecían de regla los aprovechamientos comunes, ni el comercio de protección y privilegios.

Las máximas de justicia universal en que descansaba el derecho romano penetraron en el Fuero Juzgo, y llegaron a constituir el derecho común y permanente de la nación visigoda. A esta causa debe atribuirse la excelencia de aquellas leyes, cuando se las compara con otras bárbaras del mismo tiempo, así como a la intervención del clero que inculcó en el Fuero Juzgo el espíritu del Evangelio, e imprimió en la obra del legislador el sello de su virtud y doctrina.

Algunos escritores del siglo pasado las censuraron con acrimonia; pero hoy una crítica más ilustrada, y sobre todo imparcial, las juzga con indulgencia.

## Capítulo XII

### De la administración goda

Imitaron los Godos, al constituir el gobierno y administración de las tierras conquistadas, el ejemplo del Imperio, de quien tomaron instituciones y magistraturas.

Estaba encomendado el gobierno superior de la nación al rey con el auxilio de los Concilios y del Oficio palatino. Regían las provincias los duques, y los condes las ciudades del reino con potestad mixta de civil y militar, de mando y jurisdicción.

Los duques eran una dignidad más bien militar que civil, así como los condes participaban más de lo civil que de lo militar, y eran los primeros superiores en autoridad a los segundos. Ambos títulos estuvieron en uso en la corte de Constantino el Grande.

Había además de estos condes, gobernadores de ciudades, otros que desempeñaban cargos cerca de la persona del rey, así como ministros de su poder, por ejemplo, el conde de los tesoros, del patrimonio, de los notarios, etc.

Los gardingos seguían en dignidad a los condes, y entraban en el número de los majores loci; pero no está bien averiguada su potestad de imperio o jurisdicción.

El vicario era juez de la ciudad o territorio instituido para sentenciar las causas civiles en nombre del duque o del conde.

El vilico era gobernador de un pago o aldea, esto es, de un pueblo rural de escaso vecindario; prepósito un juez pedáneo con autoridad en los lugares comprendidos en la jurisdicción del vilico, y actor loci o procurador del lugar un oficial subalterno de policía judicial.

Hay claros vestigios de la existencia de la curia entre los Godos y de la condición miserable de los curiales, no sólo porque se hace mención de ellos en varios documentos contemporáneos, sino porque se infiere de la conservación de las leyes romanas compiladas para el uso de los vencidos en el Breviarium Aniani, y de la distinción entre los conquistadores y conquistados en el primer período del imperio de Toledo. La conquista goda no destruyó las instituciones antiguas, antes conservó todas las que eran compatibles con el nuevo señorío y el nuevo gobierno. Así pues, no pereció la curia, si bien hubo de transformarse lentamente hasta degenerar en el concilium o concejo de la Edad Media.

El defensor civitatis fue en su origen una magistratura de elección popular; y como tenía el carácter de protectora del oprimido, lograron los obispos tener mucha parte en su elección, perdiendo algún tanto de su carácter municipal, y dando con esto al clero un influjo poderoso en las cosas menores del gobierno, como ya lo tenían en las mayores.

Los numerarios eran oficiales encargados de coger los tributos públicos y verterlos en el erario o fisco; y los servi dominici o compulsos exercitus apremiaban a los reacios para que acudiesen a la hueste que gobernaban ciertos capitanes llamados thiufadi, poniendo al frente de cada mil hombres un millenario, un quingentario a la cabeza de cada quinientos, y un centenario a la de cada ciento.

El pacis adsertor era una magistratura instituida para asentar la paz con los enemigos, revestida al mismo tiempo con jurisdicción extraordinaria.

Los nombres de casi todos estos magistrados denotan que la mayor parte de los cargos y oficios públicos introducidos o conservados por los Godos, eran de origen romano.

## Capítulo XIII

### Del estado de las personas

Vivían al principio las dos razas germánica y latina formando más bien dos naciones separadas que un solo pueblo, sin más vínculo que la institución de un gobierno supremo. La ley mantenía esta división prohibiendo el matrimonio de hombre godo con mujer romana y viceversa, y que la primitiva partición de las tierras entre conquistadores y conquistados se alterase. Aquéllos obtenían las altas dignidades de la Iglesia y del Estado, y éstos ejercían poderosa influencia en la sociedad y el gobierno como legítimos intérpretes y

fieles custodios de la civilización romana. Con el tiempo se fueron acercando las razas hasta que el peligro común durante la invasión de los Sarracenos borró del todo las huellas de la diversidad del origen.

Toda la población sujeta al señorío de los Godos se dividía en dos partes, libres y siervos.

La condición del hombre libre era desigual, y según el grado que ocupaba en la jerarquía social, así gozaba de mayores derechos, honras y prerrogativas.

Los nobles descollaban sobre todos. Su espíritu militar, su organización a propósito para la conquista, su intervención en el gobierno, los oficios y dignidades que poseían, contribuyeron a formar una verdadera y orgullosa aristocracia.

Mezclábase con la nobleza visigoda la romana, compuesta de familias patricias y linajes senatoriales, que también alcanzaron andando el tiempo las mayores dignidades del sacerdocio y del imperio.

Eran distintos los grados de la nobleza goda, como el de optimates o primates palatii, es decir, magnates o próceres, dignidad equivalente a grandes del reino. Seguían en importancia los duques, condes y gardingos por su orden; luego los leudes o militares que acuden libremente a la hueste del rey de quien reciben sueldo y esperan mercedes, y el buccellarius que era al prócer lo que el leude al rey, sobre poco más o menos.

Así formaba la nobleza goda un orden en el estado o una verdadera jerarquía ligada con los vínculos de la obediencia y protección, sistema que encierra la semilla de la feudalidad que se desarrolló algunos siglos más tarde.

El resto de las personas libres no revestidas con dignidad alguna, componía la clase de los privati, y entraban en el número de los minores loci. La gente romana, por su parte, coexistía con la raza germánica conservando sus antiguas distinciones de patricio, curial, ingenuo, liberto y esclavo.

Si con el tiempo fueron acercándose mutuamente las dos noblezas goda y romana, más pronto debieron confundirse los hombres de llana condición, porque no los separaban los pensamientos de ambición, ni el orgullo de su linaje. Así hubo ingenuos más protegidos y considerados por las leyes que los libertos; siervos territoriales o afectos a la tierra que cultivaban; idóneos más allegados al servicio personal de sus señores o aplicados a las artes y oficios, y por último viles que pertenecían a la ínfima clase de la servidumbre. Había también otros llamados fiscales que dependían del patrimonio real, poseían un peculio, tenían otros siervos debajo de su autoridad, y lograban a las veces sentarse en el Oficio palatino.

Por tres puertas se entraba en la servidumbre, a saber: el cautiverio, el delito y la generación. El enemigo vencido y preso pasaba a la condición servil conforme al derecho de gentes; el hijo del esclavo vivía esclavo, a no recibir la libertad por premio de sus

servicios o por pura benevolencia del señor, y el que cometía ciertos delitos graves caía en la servidumbre de la pena.

Las leyes godas protegen el siervo prohibiendo al señor darle muerte o mutilar su persona, sin forma de juicio y sentencia de juez, so pena de destierro perpetuo y privación de sus bienes, y la iglesia añade su sanción excomulgando al que matare al siervo propio sin justa causa.

En resolución, el orden social de los Visigodos descansaba en una jerarquía de personas ligadas entre sí con el vínculo de las tierras. El vicio capital de esta organización era la ausencia de una clase media que, enlazando los grandes a los pequeños, comunicase cierto espíritu de unidad a la población. Los curiales y los privados debían formar el nervio del estado; pero su precaria condición y el poco favor de las leyes impedían su desarrollo tan necesario para asentar la concordia entre los humildes y los poderosos. Así se explica la súbita ruina del imperio de Toledo.

#### Capítulo XIV

##### De la condición de las tierras

La condición de las tierras guarda consonancia con el estado de las personas, porque la libertad y la propiedad se hallan unidas con vínculo indisoluble. El esclavo no es persona sino cosa, y así nada le pertenece, antes él mismo pertenece a su señor en cuerpo y alma. Al paso que el hombre se va emancipando, la propiedad se va constituyendo, hasta que libre y exento de toda potestad ajena, goza de la plenitud de los derechos de dominio. Los Godos, después de la conquista, tomaron para sí los dos tercios de las cultivadas, y confirmaron a los Romanos en la posesión del tercio restante, quedando sin partir los montes o terrenos incultos, pues esta libertad de los campos era grata al hijo de los bosques que amaba sobre todo la caza y pastoría, y no repugnaba a la *pascendi ratio* de los Romanos. Las leyes prohibían que esta proporción se alterase pasando las porciones respectivas de una a otra raza.

Parece probable que las suertes tomadas por los Godos fuesen exentas de tributos y sujetas a ellos las conservadas a los Romanos. Era propio de la gente ingenua no pagar tributos, así como el pagarlos signo de una condición próxima a la servidumbre; y por eso repugnaban todo gravamen los pueblos de la Germania.

El derecho de la guerra (si tal nombre merece) era en este punto uniforme entre los bárbaros, bien que usasen de él con más o menos rigor.

Las leyes tocantes a la distribución de las tierras entre las dos razas, germánica y latina, hiciéronse de todo punto inaplicables desde que el permiso de contraer matrimonios mixtos apresuró la confusión de los linajes, lo cual debió también borrar la antigua diferencia de tierras exentas y tributarias.

Mucha parte de las tierras tomadas por los Godos se aplicaron al dominio de la corona, es decir, constituyeron la dotación del rey aparte de las que pertenecían a su dominio particular. Aquéllas se transmitían íntegras al sucesor, y éstas eran hereditarias en su familia.

Con el producto de las primeras se acudía a levantar las cargas públicas, puesto que alcanzaban a poco los tributos. De ellas unas pasaban al poder de las iglesias y entraban perpetuamente en su dominio, porque semejantes donaciones eran irrevocables. Otras había benéficas que el rey concedía como recompensa militar a quien mejor le servía en la guerra, y llevaban implícita la condición de salir a campaña al primer apellido. Este vínculo no era indisoluble, porque renunciando el beneficio, se desataban los lazos de la obediencia.

## Capítulo XV Del espíritu religioso

Eran los Godos supersticiosos cuando idólatras, continuaron siéndolo después que se hicieron arrianos y perseveraron en la superstición ya convertidos a la fe católica en el Concilio III de Toledo. Un ánimo naturalmente exaltado, costumbres rudas y la común ignorancia bastaban a turbar la paz de las conciencias y a encender el fuego de la persecución que atizó la discordia civil, rebelándose Hermenegildo contra su padre el rey Leovigildo, aquél católico y éste arriano, y confundíendose la religión y la política en una sola causa.

Intolerantes fueron los arrianos y perseguidores de los católicos, a quienes lastimaban y ofendían con el despojo de sus iglesias, el destierro de sus obispos, la confiscación, el tormento y la muerte. Intolerantes fueron después los católicos persiguiendo a los idólatras, los herejes, y sobre todo a los Judíos que en gran número habitaban en España.

Tan severamente los trataban, que les prohibían practicar las ceremonias de su culto, no podían ser testigos en las causas de los cristianos, ni ejercer mando o jurisdicción sino por merced singular del príncipe, ni poseer siervos cristianos, ni aun casas, tierras, viñas u olivares, ni comerciar sino con los suyos. Así vivían en servidumbre, sin patria, sin familia y sin propiedad.

Varias veces, movidos los reyes de una falsa piedad, dictaron severas providencias para obligarlos a recibir el bautismo; celo indiscreto y según ciencia, como dijo San Isidoro. Sisebuto forzó a 80.000 de ellos a renegar del culto de sus padres, y obró mal; pero no es cierto que hubiese amenazado con la pena de muerte a los pertinaces. El clero, por su parte, aunque vituperaba estos excesos, no creía desempeñar bien su ministerio, si dejaba de añadir al rigor de las leyes el rigor de los cánones contra los que se resistían a entrar en el gremio de la Iglesia Católica, y sobre todo contra los apóstatas, cuando, a causa de las conversiones forzosas, eran tan frecuentes y disculpables los casos de apostasía.

Sin embargo, no debemos juzgar del espíritu religioso y del influjo del clero en la sociedad y el gobierno de los Visigodos con crítica vulgar, para concluir que todo lo de aquel tiempo lleva impreso el sello de un odioso fanatismo.

Moderaron los obispos la autoridad de los reyes, al paso que fortalecieron la dignidad real condenando la usurpación y la tiranía; templaron las leyes de los bárbaros, introduciendo en ellas el elemento romano; protegieron al huérfano y al esclavo, y en general tomaron debajo de su amparo a toda persona miserable; velaron sobre la administración de la justicia con su potestad de amonestar a los jueces y reformar las sentencias contrarias a derecho; salvaron el municipio reconociéndolo en la Iglesia; socorrieron a los pobres fundando xenodochios o asilos donde eran con grande caridad asistidos; abrieron escuelas públicas y enseñaron a la juventud las ciencias y las letras; opusieron al rudo individualismo germánico el socialismo cristiano, y en fin fueron verdaderos apóstoles según el siglo.

Aquella misma violenta unidad religiosa no fue estéril, cuando perdida España y sin esperanza de recobrarla del poder de los moros, los cristianos llenos de fe, sin mirar a trabajos ni peligros, levantaron en alto la Cruz y pelearon ochocientos años por esta bandera, diciendo in hoc signo vinces, como estaba escrito en el lábaro de Constantino.

## Capítulo XVI

### De la conquista por los moros

La invasión de los Sarracenos trocó la faz de la monarquía visigoda. Los Africanos se fueron apoderando de las ciudades y fortalezas de España, parte con violencia y parte por medio de tratos y concordias. Cuando los pueblos se les rendían de buen grado, se satisfacían los nuevos conquistadores con la décima de las rentas y ganancias de los Cristianos; y cediendo a la fuerza, pagaban un tributo doblado. Mucho facilitaron la conquista las discordias civiles y religiosas de los Godos, y sobre todo las turbaciones propias de un reino electivo. Una monarquía sin derecho creditario y un pueblo sin vínculos poderosos a constituir la unidad nacional, difícilmente podían conservarse, cuanto más resistir al enemigo. Todo conspiraba a la disolución y ruina del imperio de Toledo.

Los Árabes no eran inaccesibles a la tolerancia religiosa, antes permitieron el ejercicio del culto católico y dejaron a los Cristianos en posesión de sus leyes y costumbres. Tenían además jueces propios que los gobernaban y sentenciaban sus pleitos.

No todos los pueblos conquistados alcanzaron el mismo grado de libertad, ni corrían iguales los tiempos. El carácter de los gobernadores y caudillos de los Moros, así como la resignación o impaciencia de los oprimidos, aumentaban o disminuían el rigor de la servidumbre, cuando no se quebrantase la fe de los tratados.

El efecto de la conquista por los Moros en la población libre de los Cristianos, fue acercar más todavía la raza germánica a la latina en presencia del común peligro. Quedaron todavía vestigios de la antigua división, pero tan pocos y débiles, que el tiempo borró muy pronto sus huellas.

## Capítulo XVII De la población

Los Godos fugitivos, refugiados en Asturias, cuidaron lo primero de mantenerse en aquellas asperezas contra todo el poder de los Moros, y luego de extender su territorio y poblarlo, dando principio a la grande obra de la Reconquista. Hacían continuas entradas en la tierra de los Moros, la corrían y talaban, y reducían a cautiverio los prisioneros de guerra.

Cuando los reyes de Asturias fueron más poderosos, tomaban lugares y ponían en ellos gentes cristianas que los poblasen y defendiesen, repartiéndoles las casas y tierras de los enemigos. Y no solamente poblaban los reyes, sino también los señores principales, y especialmente los condes con su permiso. Las iglesias y monasterios favorecían asimismo la población, acudiendo tantos a valerse de su amparo y participar de sus privilegios, que hubieron los reyes de prohibir que tomasen pobladores entre los vasallos de la Corona.

De esta manera se formaron pueblos de realengo, abadengo, señorío y behetría más o menos libres y favorecidos, según las cartas de población y los fueros que con el tiempo alcanzaron. Acudían extranjeros y tomaban naturaleza en estos reinos, y hasta los siervos, los reos y los deudores hallaban asilo en aquellos lugares. Manteníase la gente con sus oficios, casábase, labraba la tierra y dábase a la vida sosegada. Defendía la ciudad o villa con tesón, como quien peleaba por su libertad, su propiedad, su hogar y su familia. Era un sistema de colonización militar que concurría a extender el territorio, afirmarse en su posesión, aumentar el número de los naturales, y crear el estado llano compuesto de labradores y menestrales que poco antes arrastraban la cadena de la servidumbre.

No regía la ley común, sino el privilegio; y por eso, no siendo una la libertad, se usaba del plural libertades para significar las franquezas populares.

## Capítulo XVIII Del territorio nacional

Ordenaron los Godos que el territorio nacional fuese indivisible, y así cuanto ganaba el rey como príncipe cedía en aumento del reino. Los Asturianos seguían la misma doctrina por tradición y por necesidad, pues toda partición del territorio enflaquecería el poder de los cristianos hasta el punto de no resistir la pujanza de los Moros.

Sin embargo, andando el tiempo, ocurrieron varios casos de división; pero acompañados de tales circunstancias que no deben considerarse como derogación de la ley, sino como excepciones de la regla.

Fernando I, llamado el Magno acordó dividir los estados y señoríos que había ganado por herencia y aumentado por conquista entre sus hijos; pero no sin el consentimiento de las Cortes. Con todo eso, después de una larga guerra civil entre los hermanos, Alfonso VI sucedió a su padre en todos sus reinos sin respeto a tan solemne testamento.

Alfonso VII, el Emperador, también con acuerdo de los grandes y prelados, dividió el reino entre sus hijos D. Sancho y D. Fernando, adjudicando al primero el de Castilla y el de León al segundo. Esta división prevaleció durante dos generaciones, hasta que se juntaron ambas coronas en las sienes de Fernando III, el Santo.

Alonso X, el Sabio, desmembró los reinos de Castilla en su testamento, pero sin fruto; y don Juan I significó su deseo de renunciar el reino, reservándose una parte durante su vida, a lo cual se opusieron las Cortes, y no tuvo efecto.

Juraban los Reyes, al subir al trono, no partir el reino, y esta ley que mantenía la integridad del territorio fue guardada hasta el advenimiento de la casa de Austria al trono de España, en cuya época empezaron a ejercer una autoridad que antes no consentían las libertades y franquezas de estos reinos.

El nuevo orden de cosas creado por el establecimiento del gobierno representativo, debía resucitar aquella ley fundamental del estado; y en efecto, debe hallarse el Rey autorizado por las Cortes, para enajenar, ceder o permutar cualquiera parte del territorio español. Constitución de 1869, artículo 74.

## Capítulo XIX

### Formación e incorporación de los reinos de León y Castilla

Los cristianos fugitivos, luego que empezaron a ordenar un gobierno, fundaron el pequeño reino de Oviedo o Asturias, hasta que repoblada la ciudad de León por Ordoño II, la hizo capital de sus dominios y nació el reino de este nombre.

Los castellanos vivían sujetos al Rey de León, aunque regidos por condes que al fin lograron hacerse independientes de su antiguo señor. El condado de Castilla pasó a ser reino por capitulación entre Fernando el Magno y Bermudo III, al tiempo de ajustarse el matrimonio del primero con D.<sup>a</sup> Sancha, hermana del segundo.

A la muerte sin sucesión de Bermudo III, juntáronse las dos coronas por los derechos de su mujer en la cabeza de Fernando. Dividió los estados en su testamento; pero Alonso VI recobró toda la herencia paterna. Volvieron a separarse dichos reinos a la muerte de Alonso

VII, y tornaron a reunirse en vida de Fernando III, hijo de Alonso II de León y Berenguela de Castilla.

La corona de Aragón se incorporó a la de Castilla por el matrimonio del príncipe D. Fernando y la princesa D.<sup>a</sup> Isabel, conocidos en la historia con el glorioso renombre de los Reyes Católicos y hasta el Portugal vino a confundirse con los demás reinos peninsulares en los tiempos de Felipe II, si bien por breve plazo.

Favorecía en extremo la incorporación de los diferentes estados y señoríos de la Península española la ley de sucesión cognaticia admitida en los reinos de León y Castilla, con lo cual se ajustaban enlaces entre las familias reinantes y nacían derechos de sangre que acrecentaban la herencia paterna con la materna.

La conquista iba extendiendo cada vez más la dominación de los Cristianos que aprovechándose hábilmente de la división de los Moros, agregaron a los antiguos reinos de León y Castilla los nuevos de Toledo, Córdoba, Murcia, Jaén y Sevilla, mientras que la unión indisoluble de Aragón y Cataluña facilitaba la incorporación de los reinos de Mallorca y Valencia. Juntas las coronas de Castilla y Aragón, añadieron a su territorio, también por derecho de conquista, los reinos de Granada y Navarra.

## Capítulo XX

### De la unidad nacional

La unidad nacional fundada por los Romanos, quebrantada por los Godos en los primeros tiempos de su dominación y favorecida en los posteriores, creció en vista del peligro común de la invasión agarena. Luchó al principio con grandes obstáculos propios de una constitución feudal, porque el clero, los señores y los concejos de la Edad Media, separados por la diversidad de sus fueros y privilegios, impedían la concentración de las voluntades y de los intereses a la sombra del poder real.

Las diferencias de origen, de príncipes, de leyes y costumbres aumentaban estas dificultades, no sólo de León a Castilla o de Castilla al Aragón, pero también dentro de un mismo reino o señorío. Había antiguas rivalidades entre los reinos y emulación entre las ciudades, querellas sobre confines y memoria de agravios.

La unidad católica, la legislación común sustituida a la foral, el orden en las cosas de la administración y la justicia y el enaltecimiento de la potestad real desde los tiempos de San Fernando, pudieron sembrar la semilla de la unidad política que fructificó en los días de los Reyes Católicos. Todavía fue incompleta la reforma, y no se llevó a cabo a pesar de los grandes esfuerzos de Felipe II.

Para comprender cuán hondas eran estas raíces de discordia, baste advertir que hasta el reinado de Felipe V no se juntaron jamás Cortes generales del reino, es decir, Cortes a las cuales concurriesen procuradores de Castilla y Aragón, pues cada estado celebraba las

suyas particulares. La topografía, la tradición, la variedad de lenguas, la diversidad de intereses económicos y la dificultad de las comunicaciones, junto con las diferencias de leyes, usos y costumbres, entorpecían la marcha del pueblo español hacia la unidad.

En efecto, a la unidad nacional se camina, cuando se lleva y aplica al territorio, a la legislación y al gobierno; y tal es el espíritu de la Constitución vigente al establecer que unos mismos códigos regirán en toda la monarquía, sin perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes. Art. 91. La reforma hace tiempo que está anunciada y empezada; pero hay obstáculos que la política aconseja remover con prudencia.

## Capítulo XXI De la monarquía

Pasaron los primeros tiempos de la restauración cristiana en desorden; pero la necesidad de velar por la propia conservación y los recuerdos de la monarquía visigótica, hicieron pensar a los cristianos en elegir rey que los gobernase en paz y los acaudillase en la guerra. Fue escogido entre todos y aclamado Pelayo, en quien se enlazan la antigua serie de príncipes godos y la nueva de Asturias, León y Castilla.

Esta monarquía fue electiva, porque ni la costumbre, ni los tiempos, ni las necesidades de los cristianos favorecían por entonces el principal hereditario. Duró la forma electiva, según la opinión más segura, hasta Fernando el Magno que reinó en León por los derechos de su mujer y en Castilla por los de su madre; y no es propio de la elección elevar al solio a las hembras. Sin embargo, la monarquía no se hizo hereditaria por la ley hasta la publicación de las Partidas, cuyo suceso trocó el derecho consuetudinario en derecho escrito, asentándose el orden de suceder a la Corona en consideración a la línea, grado, sexo y edad como si fuese un mayorazgo regular.

La monarquía hereditaria es la monarquía por excelencia, la única verdadera y de larga vida. Puede cautivar el ánimo de ciertos políticos optimistas la idea de escoger y tomar por Rey al hombre más digno de ceñir la corona mediante el sufragio libre e incorruptible de la nación; pero la historia nos enseña que un pueblo entero no tiene nociones bastante claras de la humanidad, la justicia, la prudencia y demás virtudes que deben resplandecer en un monarca, y que si una vez aclama a Numa, otra elige a Tarquino.

La superioridad del nacimiento, cuando el tiempo y la opinión la consagran, es el mejor título para reinar. El derecho hereditario, asegurando la pacífica posesión del poder, excluye la tiranía y desarma las facciones matando sus esperanzas.

En efecto, el deseo de evitar las discordias civiles tan frecuentes en el sistema electivo, y la asociación de las dos ideas de autoridad y territorio tan propia del régimen feudal, de donde tomó origen el falso concepto de los reinos patrimoniales, fueron los móviles poderosos del general asentimiento a la monarquía hereditaria.

Como medios de llegar al cabo, podemos señalar la práctica goda de asociar el príncipe reinante a su gobierno al hijo o hermano escogido para suceder en el trono, la de coronar en vida de aquél al sucesor inmediato, y la posterior de jurar al infante heredero en los días de su padre, pleito homenaje anticipado que equivalía a una elección verdadera.

Mudó Felipe V el orden de suceder establecido en las Partidas, no sin contradicción del Consejo de Castilla y con visible repugnancia de las Cortes del reino. Como quiera, publicó una pragmática-sanción, sustituyendo a la ley cognaticia la agnaticia, hasta que Carlos IV en las Cortes de Madrid de 1789 restableció la ley de Partida como más conforme a los hábitos y costumbres de la nación española; si bien por respetos políticos no se promulgó entonces la pragmática real.

Nuestra Constitución declara hereditario el trono de España, y la ley de sucesión a la Corona es conforme a la antigua de Partida. Las Cortes sin embargo, pueden excluir de la sucesión a las personas incapaces para gobernar o a las que por cualquiera causa merezcan perder el derecho a la corona.

Cuando ésta recae en una hembra, su marido no participa de la potestad real, ni de consiguiente interviene en la gobernación del Estado. Const., arts. 77, 80 y 81.

Extinguida la línea llamada a la sucesión, las Cortes hacen por medio de una ley otros llamamientos, así como resuelven cualquiera duda de hecho o derecho que ocurra en orden a la sucesión de la Corona. Const., arts. 58 y 78.

## Capítulo XXII

### Aclamación y coronación de los reyes

Usaban los Godos aclamar a sus reyes levantándolos sobre un pavés para mostrarlos a la muchedumbre. De aquí nació la expresión alzar o levantar Rey y la de jurar los fueros de su elevación.

Esta costumbre pasó a la monarquía de Asturias, en donde tanto el Rey elegido como el que sucedía por derecho hereditario eran proclamados en solemne ceremonia. Hacíase de ordinario la proclamación estando el nuevo Rey en el reino, aunque no faltan ejemplares de proclamación del Rey ausente.

Seguía a la proclamación el jurar el Rey la observancia de las leyes, fueros, privilegios, usos y costumbres del reino, y luego el recibir pleito homenaje de los prelados, ricos-hombres, caballeros, ciudades, villas y lugares, ligándose unos y otros con pacto recíproco.

También solían los Reyes coronarse en alguna iglesia principal rodeados de toda la majestad del culto y grandeza de su corte; y aunque era lo común practicar una sola vez esta ceremonia, todavía ocurren casos de repetirse hasta tres veces, según lo muestra el

ejemplo de Alonso VII que fue coronado en Santiago, León y Toledo, como rey de Galicia, León y Castilla.

La consagración del Rey fue asimismo una práctica de los Godos que pasó a los reinos de León y Castilla, si bien usada con menos frecuencia que la coronación. Era el complemento y sanción religiosa de aquel acto, y un medio de afirmar la potestad humana con la intervención de la autoridad divina.

De estas antiguas ceremonias que aumentaban con la pompa exterior el esplendor de la monarquía, sólo se conserva el juramento del Rey llamado a ocupar el trono vacante. Entonces se reúnen necesariamente las Cortes, y en ellas jura el nuevo Rey guardar y hacer guardar la Constitución y las leyes. Const., art. 79.

### Capítulo XXIII

#### Matrimonio de los Reyes

El matrimonio de los Reyes y de sus inmediatos sucesores es un asunto de gravísimo interés en las monarquías hereditarias, considerando la necesidad de perpetuar en el trono cierto linaje, los derechos que crea, las confederaciones posibles y hasta la paz de los estados.

A los matrimonios ajustados conforme a las reglas de una buena política se debe la incorporación de los reinos de León y Castilla, de Castilla y Aragón, de España y Portugal. Así pues, sin descuidar la felicidad doméstica de los príncipes, conviene atender al bien de los pueblos.

La historia nos ofrece repetidos ejemplos de la intervención que las Cortes tuvieron en el casamiento de los Reyes, ya consintiéndolo y aprobándolo, ya excitándolos a formar lazos con persona digna del trono, y aun proponiéndoles para esposa alguna princesa determinada. Examinaban asimismo las Cortes y aprobaban las capitulaciones matrimoniales; y en suma, solían los Reyes no proceder en tales casos sin madura deliberación y sin tomar consejo de los grandes, prelados y ciudadanos.

La libertad de dotar el príncipe reinante a su futura esposa o a sus hijas estuvo igualmente limitada, hasta que, cundiendo la doctrina de los reinos patrimoniales, se creyeron los Reyes con autoridad para ceder ciudades y territorios por vía de dote: abuso digno de vituperio, y sin embargo muy puesto al uso en los tiempos de la casa de Austria.

Hoy necesita el Rey estar autorizado por una ley especial para contraer matrimonio y para permitir que lo contraigan las personas que siendo súbditos suyos, tuvieren derecho a sucederle en la Corona. Const., art. 74. Es el grado máximo de la intervención de las Cortes en el matrimonio de los Reyes; y a decir verdad, no deja el precepto constitucional de tener hondas raíces en la tradición.

## Capítulo XXIV

### Jura del inmediato sucesor

Mientras fue la Corona electiva procuraron los Reyes asegurar la sucesión de sus hijos, asociándolos al gobierno; y a semejanza de este medio, discurrieron hacer jurar al infante heredero con pretexto de tomarle por Rey y obedecerle después de los días del príncipe reinante.

Empezó a usarse esta ceremonia en el reinado de Alonso VI por temor de que no llegase a ceñirse la corona su hija D.<sup>a</sup> Urraca. Hízose después general la costumbre, y aprovechaba en los casos de duda acerca de la sucesión, quedando por este acto declarado y confirmado el derecho hereditario; de forma que no era una vana ostentación de la majestad real, sino un título nuevo y poderoso a sentarse en el solio.

Hacíanse las juras en Cortes, y faltando a ellas personas principales o ciudades de cuenta, diputaban los Reyes a un sujeto de autoridad en cuyas manos ofreciesen su pleito homenaje. Cuando abrigaban temores de discordia apresuraban la jura; y no es raro ver que es jurada una hembra como heredera del reino a falta de sucesión masculina, sobrevenir hijo varón, jurarle en seguida, morir y repetirse la jura de la infanta hasta dos y tres veces.

La jura del inmediato sucesor no es hoy un precepto constitucional. Toda monarquía hereditaria lleva implícita la condición de recibir por Rey en su día a la persona que la ley llama a ocupar el trono vacante.

## Capítulo XXV

### Del Príncipe de Asturias

En la monarquía hereditaria, la más alta dignidad después del Rey, es la del inmediato sucesor a la Corona. El primogénito del Rey o aquel de sus hijos a quien debía venir directamente el reino, se llamó en lo antiguo infante primer heredero o hijo primero y heredero de estos reinos, hasta que reinando Juan I se introdujo el título de Príncipe de Asturias, que lo usó por primera vez Enrique III. Siguióse inviolablemente esta costumbre, aunque algunos, sin razón, juzgan que Enrique IV llevó el título de Príncipe de Jaén.

El principado de Asturias suponía estados con renta y vasallos en proporción a tan alta dignidad; y Juan II lo declaró mayorazgo del primogénito, haciéndole merced de todas las ciudades, villas y lugares de aquella tierra con sus términos, fortalezas, jurisdicción, pechos y derechos sin facultad para enajenarlos. Desde los Reyes Católicos quedó reducido a un mero título con dotación conveniente a la edad del Príncipe y a su grandeza.

Las hembras juradas como herederas del reino, usaron el título de princesas, pero sin el aditamento de Asturias hasta nuestros días que lo llevó Isabel II, favoreciendo la historia la sucesión agnaticia en esta dignidad, tal vez considerando no ser bien visto que sean despojadas de ella al sobrevenir un varón.

También conviene el título de Príncipe o Princesa al hermano o hermana del Rey llamados a sucederle y reconocidos por herederos del reino en Cortes, cuando ya no se espera descendencia.

El Príncipe de Asturias al llegar a su mayor edad, esto es, al cumplir los diez y ocho años, debe prestar ante las Cortes juramento de guardar la Constitución y las leyes, en la misma forma que el Rey cuando sube al trono vacante. Const., arts. 58 y 79.

## Capítulo XXVI

### De los infantes de Castilla

Llámanse infantes los hijos legítimos del Rey no primogénitos desde que se introdujo el título de Príncipe de Asturias para designar al inmediato sucesor.

Procuraron los Reyes heredar a sus hijos haciéndoles cuantiosas mercedes de tierras y vasallos, a cuyos heredamientos decían infantados o infantazgos.

Además de la grandeza que alcanzaban en razón de sus estados, poseían importantes privilegios, porque se contaban los primeros entre la nobleza, pertenecían al consejo privado de los Reyes, confirmaban sus cartas y solían gobernar el reino en los casos de menor edad.

Eran sus deberes proporcionados a tanta grandeza, pues asistían a las Cortes, acudían a la guerra y debían velar muy principalmente por la persona del Rey menor y la salud del reino.

La costumbre quiso que no pudiesen contraer matrimonio sin licencia real, y pasó el derecho consuetudinario a ser ley escrita en los días de Carlos III que impuso a los infantes la obligación de dar cuenta al Rey de los contratos matrimoniales para su aprobación, so pena de quedar inhábiles para gozar de los títulos, honores y bienes dimanados de la Corona. Carlos IV ordenó que los infantes y otras cualesquiera personas reales en ningún tiempo tuviesen ni pudiesen adquirir la libertad de casarse sin permiso del Rey, que se lo concede o niega como jefe o cabeza de la Real Familia en los casos y según las condiciones acomodadas a las circunstancias, autorizado por las Cortes en virtud de una ley especial. Const., art. 74.

## Capítulo XXVII

### Testamento de los Reyes

Los Reyes electivos no podían testar de los reinos que poseían en favor de sus hijos o de algún extraño, porque todos sus derechos eran vitalicios. Cuando se introdujo la sucesión hereditaria empezaron a disponer del reino, primero conformándose a las leyes o a la voluntad de las Cortes, y después como si sus estados y señoríos fuesen patrimonio de familia.

El testamento de los Reyes era generalmente confirmado con el voto de los grandes, prelados y ciudadanos, y entonces adquiría aquel grado de fuerza y autoridad que no hubiera tenido sin su consentimiento. Algunas veces ocurría que el reino se apartase de la última voluntad del monarca, siendo contraria a las leyes y costumbres de la nación, mucho más en el caso de haber sido otorgada sin intervención de las Cortes.

Enrique III declaró en su testamento que quería y mandaba fuese guardado como ley, no obstante otras leyes, fueros o costumbres que revocaba para que no embargasen su observancia. Este alarde de autoridad no tuvo un éxito proporcionado a las esperanzas y deseos del testador, pues dejó de cumplirse su postrimera voluntad en varios puntos. El advenimiento de la casa de Austria al trono de España, fortificando el principio de autoridad más allá de lo justo, hizo que prevaleciese la doctrina de los testamentos en virtud del poderío real absoluto; y la casa de Borbón siguió su ejemplo hasta el punto de emplear las fórmulas que halló recibidas.

En el día el Rey no puede testar sino de sus heredamientos de familia; esto es, no de las cosas pertenecientes al reino, porque es indivisible, ni del Patrimonio Real, porque es vínculo de la Corona; pero sí puede nombrar tutor al Rey menor en su testamento.

## Capítulo XXVIII

### De la tutoría de los Reyes

Raros fueron los casos de menor edad de los Reyes mientras fue la Corona electiva, porque solían los pueblos escoger príncipes capaces de regirlos por su persona. Entonces, así como el clero y la nobleza tenían intervención en designar el sucesor a la Corona, la tenían también en el nombramiento de tutores. Trocada la forma de la monarquía, fue necesario ordenar el gobierno de las minoridades, primero por costumbre y más tarde en virtud del derecho vigente.

Era la forma de tutela muy varia, así como incierta la duración de la menor edad. Unas veces se juntaban los cargos de tutor del Rey y gobernador del reino, otras andaban separados. Sucedió por lo común que las madres, los infantes o algunas personas principales recibiesen estos cargos en testamento o se los encomendasen las Cortes, no sin discordias sangrientas y aun guerra civil.

Las leyes de Partida señalan como tutor del Rey menor, en primer lugar a la persona designada en el testamento del Rey difunto; en segundo a la madre de aquél, y a falta de ésta, proveen las Cortes al nombramiento de tutor, procurando que sean una, tres o cinco personas hábiles, naturales del reino, de buen linaje y sanas costumbres. No siempre, sin embargo, se guardó el derecho escrito por la ambición de los poderosos o la voluntad de las Cortes.

Cuando los tutores entraban en el ejercicio de su autoridad, juraban observar las leyes, fueros y costumbres de la nación, y algunas veces las Cortes limitaban su potestad de una manera conveniente.

Grande fue el poder de las Cortes en punto a tutorías, ya nombrando tutores, ya dirimiendo discordias, y ya finalmente moderando la autoridad de los tutores y pidiéndoles razón de su conducta.

La Constitución declara que el Rey es mayor de edad a los diez y ocho años. Durante su minoridad desempeña el cargo de tutor la persona nombrada en el testamento del Rey difunto: a falta de éste, recae la tutela en el padre, y en su defecto en la madre, si permanecen viudos; y por último, no habiendo tutor testamentario ni legítimo, lo nombran las Cortes.

Para ser tutor (salvo si fuere legítimo) se requiere la cualidad de español de nacimiento.

La Regencia compuesta de una, tres o cinco personas nombradas por las Cortes, ejerce toda la autoridad del Rey de menor edad. Mientras no se constituye la Regencia, el reino es provisionalmente gobernado por el padre, y en su defecto por la madre del Rey, y a falta de ambos por el Consejo de ministros.

Los cargos de tutor del Rey y de Regente del reino sólo pueden estar reunidos en el padre o en la madre. Const., arts. 82 y siguientes.

Las Cortes reciben al Regente o la Regencia el solemne juramento de guardar la Constitución y las leyes antes de entrar en el ejercicio de sus facultades. Const., art. 58.

## Capítulo XXIX

### De la incapacidad de los Reyes

Lo que conviene hacer cuando el Rey es incapaz para el gobierno, no está previsto en nuestras antiguas leyes. El ejemplo de D.<sup>a</sup> Juana puede servirnos de guía en tan delicado asunto. Isabel la Católica, previendo este caso, nombró gobernador del reino en su testamento, y por esta regla se ordenaron las cosas de Castilla. Primero gobernó Felipe I como marido de la Reina; luego gobernó D. Fernando el Católico durante la menor edad del príncipe D. Carlos según la última voluntad de D.<sup>a</sup> Isabel: después el cardenal Jiménez de Cisneros, no sin oposición de los grandes del reino.

Llegado D. Carlos a Castilla, aunque muchos fueron de parecer que no se le proclamase Rey en vida de D.<sup>a</sup> Juana, prevaleció el bando opuesto muy conforme con la voluntad del nuevo señor. Las Cortes le juraron, pero con la condición de que gobernase juntamente con su madre y que las pragmáticas y cartas reales se encabezasen con ambos nombres, siendo el primero el de D.<sup>a</sup> Juana. En efecto, así se hizo en cuanto al uso de los nombres, aunque trocado el orden de precedencia.

Las Cortes mostraron mucha moderación y templanza, y respetaron en extremo el estado de la Reina propietaria, usando siempre palabras blandas para significar su enajenación mental.

Según el derecho vigente, cuando el Rey se incapacitare para ejercer su autoridad y la imposibilidad fuere reconocida por las Cortes, debe nombrarse una Regencia, como en el caso de menor edad. Const., art. 83.

## Capítulo XXX

### De la renuncia de la Corona

Nunca, hasta el enaltecimiento de la potestad real en el siglo XVI, se consideró el Rey autorizado para renunciar la Corona sin el consentimiento de las Cortes, porque prevalecía la opinión que el Rey y el reino estaban ligados con un pacto recíproco y mutuos deberes. Los grandes y prelados, o las Cortes compuestas de los tres brazos, según la diversidad de los tiempos, intervienen en estos actos, los autorizan con su voto, o tuercen el ánimo de los Reyes y los inclinan a perseverar en el gobierno.

El Emperador Carlos V fue quien dio el ejemplo de renunciar la Corona en tierra extranjera, sin consultar al reino y de su propio movimiento, traspasándola a las sienas de su hijo, como si fuese patrimonio de familia.

Felipe V le imita; pero muerto en edad muy temprana su hijo primogénito, el Consejo de Castilla, la Reina y los principales de la corte le instan para que recoja las riendas del gobierno y aparte los peligros de una minoridad. El Consejo, esforzándose a vencer los escrúpulos de Felipe V, asienta la doctrina que su renuncia no fue válida por falta del asenso y voluntad del reino comunicada en las Cortes. Resuelto el punto de derecho y disipados los escrúpulos de su conciencia, Felipe V vuelve a ocupar el trono.

Hoy necesita el Rey estar autorizado por una ley especial, para abdicar la Corona en su inmediato sucesor: de donde se sigue que no le es permitido renunciar su dignidad sin consentimiento de las Cortes, ni al descender del trono turbar el orden de sucesión haciendo llamamientos contrarios a la ley fundamental del estado. Const., art. 74.

## Capítulo XXXI

### De las Cortes

Los Concilios de Toledo renacen en el limitado reino de Asturias y pasa la tradición a los más poderosos de León y Castilla, trocado su antiguo nombre por el de Cortes. El Rey las convoca, y somete a la deliberación del clero y la nobleza los negocios más graves del estado. El Rey propone los asuntos y aprueba los acuerdos publicándolos después en forma de ordenamientos. Trátanse en estas juntas las cosas pertenecientes a la Iglesia, al servicio del príncipe y a la causa común de los pueblos. Alonso III, que restableció en el reino de Asturias las leyes, usos y costumbres del imperio visigodo, *tam in Ecclesia, quam in Palatio*, es el restaurador de las asambleas nacionales.

Pasaron todavía algunos siglos antes que esta grande institución se fortificase con la entrada del estado llano representado en los Concejos, preparando el suceso el progreso lento, pero constante de los ciudadanos. Conforme iban creciendo en número, en riqueza, en saber y privilegios, merced al desarrollo de las ciencias y las letras a beneficio de las escuelas públicas; de la agricultura y ganadería por el influjo de las leyes favorables a la libertad y propiedad; de las artes y oficios que a poco se organizaron en gremios, y finalmente del comercio por el favor que los Reyes dispensaron a las ferias y mercados y a la navegación, fueron teniendo cada vez más participación en el gobierno las ciudades, villas y lugares principales de estos reinos.

La primera vez que los hombres de llana condición, a saber, labradores, ganaderos, artesanos y mercaderes, suenan presentes a las Cortes, parece ser el año 1188 en las de León en cuanto a este reino, y en las de Carrión de los Condes del mismo año en el de Castilla. Desde entonces tuvo la representación popular tanta autoridad, que no hay Cortes verdaderas sin el concurso de los procuradores, y echó tan hondas raíces en la Constitución del estado, que cuando Carlos V disolvió las de Toledo de 1538, el clero y la nobleza se retiraron para siempre de la escena, quedando todavía las ciudades en la plena y pacífica posesión de sus derechos por más de un siglo.

Eran pues, desde fines del siglo XII, tres los brazos del reino, o hízose triple la representación del reino en las Cortes, a saber, nobleza, clero y estado llano.

Tenía la nobleza derecho y obligación de asistir a las Cortes cuando el Rey las convocaba, porque asistir a ellas era un privilegio de su clase y un signo de obediencia y vasallaje. Los reyes tributarios, los infantes, ricos-hombres, maestros de las Órdenes militares y dignidades de la corte y del reino, concurrían por su persona, llevando la voz de todos el señor de la casa de Lara.

Asistían asimismo los altos dignatarios de la Iglesia, como arzobispos, obispos y prelados, ya porque tal era la antigua costumbre desde el tiempo de los Godos, y ya porque como señores de tierras, rentas, lugares, fortalezas y vasallos con mero y mixto imperio en los términos de su jurisdicción, semejaban en sus derechos y obligaciones a la nobleza. Enviaban sus procuradores los ausentes, y llevaba la voz del clero el arzobispo de Toledo.

No había número señalado de grandes y prelados cuya presencia fuese necesaria para autorizar las Cortes, sino que era potestativo en los Reyes llamar por sus cartas a unos u otros, salva la costumbre de convocar a las personas principales del reino.

Lo mismo aconteció al principio con las ciudades, hasta que por costumbre se fijó el número de las que tenían voto en Cortes, que en el siglo XVII llegaron a ser veinte y una, cabezas de reino o de provincia, y todas principales.

La representación de los Concejos no se derivaba de un derecho común, sino del privilegio. No alcanzaban esta merced los pueblos que pertenecían a señorío particular, porque estaban ya representados por sus señores.

Eran los procuradores mandaderos o personeros nombrados por los Concejos, ordinariamente dos, designados por el método de insaculación, aunque no dejaban de usarse la elección y el turno según el fuero de cada ciudad o villa.

Fue comúnmente respetada la libertad de la suerte o del voto pero también aconteció, sobre todo en el siglo XV, que la corte interviniese en la designación de las personas; detestable abuso contra el cual clamaron los procuradores del reino. Recibían los nombrados una ayuda de costa de los Concejos a que llamaban salario de la procuración; y por no pagarlo, solían excusarse de enviar sus procuradores, o daban ocasión a que los Reyes mandasen satisfacerlo, padeciendo grave menoscabo la independencia y aun la dignidad de los ciudadanos. De esto y de otras cosas que minaban lentamente las antiguas libertades de Castilla, no tenían toda la culpa los Reyes, sino los procuradores mismos que los fatigaban con sus ruegos para que les hiciesen alguna merced, y les ayudasen a conllevar los gastos del oficio.

Eran los poderes de los procuradores limitados, porque debían siempre ajustar su opinión y su conducta a las instrucciones que recibían de los Concejos; y cuando ocurría algún caso imprevisto, suspendían su voto hasta consultar a las ciudades. Con el tiempo se introdujo la práctica de examinar los poderes por oficiales del Rey, y más tarde se ordenó que las ciudades diesen poderes absolutos y bastantes, y que los procuradores jurasen no tener instrucción ni despacho restrictivo, ni orden pública o secreta que los contradijese.

Protegían las leyes las personas y haciendas de los procuradores para que con entera libertad pudiesen desempeñar su mandato. Hiciéronse ordenamientos sobre que los procuradores vayan y vengan seguros así en sus personas como en sus bienes so pena de muerte, y que nadie se atreva a prenderlos ni molestarlos con demandas o querellas (salvos ciertos casos) hasta que no fueren tornados a sus lugares.

Sólo el Rey convocaba las Cortes, despachando sus cartas a los grandes, prelados y ciudadanos que debían acudir a ellas. Si el Rey era menor de edad, sus tutores podían convocarlas, pero siempre en nombre de quien ceñía la corona. No había período fijo, ni épocas señaladas para juntar Cortes, pues aunque los tutores de Alonso XI ofrecieron en las de Palencia de 1313 celebrarlas cada dos años y lo cumplieron al principio de su gobernación, esta loable costumbre no llegó a arraigarse.

La única regla que en esto se seguía era llamar el reino a Cortes, cuando algunas cosas generales y arduas querían los Reyes ordenar. Alonso IX en las de León de 1188 dijo: *Promissi etiam, quod non faciam guerram, vel pacem, vel placitum nisi cum consilio episcoporum, nobilium et bonorum hominum per quorum consilium debeo regi*. Y en efecto, además de que debían juntarse y se juntaban Cortes para jurar obediencia al nuevo Rey, o a su inmediato sucesor, o nombrar tutores o dirimir discordias entre ellos, se reunían para otorgar pechos y servicios, hacer ordenamientos en materia grave, declarar la guerra, ajustar tratados de paz y alianza, y en resumen, como decían a Enrique IV los procuradores a las de Ocaña de 1469, «cuando los Reyes han de hacer alguna cosa de gran importancia, no lo deben hacer sin consejo e sabiduría de las cibdades e villas principales de sus reynos».

Debían las Cortes juntarse en lugar seguro, y deliberaban los tres brazos separadamente como quien tenía su representación particular y sus propios intereses. Elevaban al Rey sus peticiones, y esperaban las respuestas que, siendo favorables, se publicaban en forma de ordenamientos y en cuanto los provocaban, participaban de la potestad legislativa. Creció esta potestad desde que Juan I otorgó en las Cortes de Briviesca de 1387, que las leyes, fueros y ordenamientos hechos en Cortes no pudiesen ser revocados sino por otros de igual naturaleza.

Mayor y más antigua autoridad tenían en cuanto al otorgamiento de los impuestos, porque en las de Valladolid de 1307 el Rey Fernando IV prometió no echar pechos desaforados sin consentimiento de los procuradores: precepto legal confirmado y extendido en otras posteriores. Este derecho de otorgar el reino los servicios ordinarios y extraordinarios duró más que las Cortes mismas, pues para mejor acabar con ellas, hubo de conservarse cierta sombra de representación nacional en la Comisión llamada de Millones, que al cabo se refundió en el Consejo de Hacienda.

Varias causas contribuyeron a la decadencia de las antiguas Cortes de León y Castilla, a saber, la poca y mala observancia de los ordenamientos; el olvido o descuido de los Reyes en convocarlas, dar respuesta a las peticiones y librar los cuadernos a los procuradores; el abuso de llamar a ciertas ciudades y villas en vez de convocar a todas las que tenían voto en Cortes; la práctica viciosa de expedir pragmáticas reales con la cláusula «quiero y mando que haya fuerza de ley, como si fuese fecha en Cortes»; y por último la corriente del siglo favorable a la concentración del poder en manos del monarca y como un medio de llegar a esta unidad política, la fuerte represión de la libertad borrascosa de los Concejos de que gozaron durante la Edad Media y con la cual era imposible mantener el orden, administrar justicia y constituir una forma regular de gobierno.

No toda la culpa era de los Reyes. Los Concejos solían descuidar el nombramiento de los procuradores por ahorrar sus salarios, y del desuso vino el perder algunas ciudades su antiguo voto en Cortes. Cuando el Rey lo otorgaba a una u otra, las que estaban en posesión de aquel derecho, en vez de alegrarse de la extensión que recibían las públicas libertades, se oponían y clamaban que se atentaba contra sus privilegios. Por último, los procuradores fatigaban a los Reyes con sus ruegos para que les hiciesen mercedes en recompensa de sus servicios, o como un medio lícito y honesto de conllevar los gastos de su procuración.

El Emperador, sentido de que las Cortes de Toledo de 1538 le hubiesen negado el tributo de la sisa, las deshizo, y de allí adelante ni él, ni sus sucesores volvieron a convocar al clero y nobleza, quedando sólo para hacer rostro al monarca el estado llano. Con esta política hirió más gravemente nuestras antiguas libertades, que en los campos de Villalar con sus armas.

## Capítulo XXXII

### De la nobleza

Creció la nobleza goda con la agregación de la romana, y continuó en visible aumento dando ocasión a su prosperidad la continua guerra con los Moros. Los condes dilatan su señorío por las tierras encomendadas a su gobernación, poblando lugares, concediendo fueros, fundando iglesias y monasterios y aspirando a sacudir el yugo de los Reyes.

Cada día iba creciendo su poder, porque cada día eran más necesarios sus servicios en la reconquista y alcanzaban nuevas mercedes en tierras, rentas y vasallos. El conde D. Sancho García, según la opinión más común, la favoreció en extremo, dando a los nobles mayor nobleza, es decir, aumentando sus privilegios. Alonso V de León procuró reprimirla, y Alonso VI ensanchó su número, declarando caballeros a todos los vecinos de Toledo que tuviesen caballo y se obligasen a salir a campaña cuando fuesen requeridos.

Alonso VII puso coto a su autoridad y licencia en el ordenamiento de Nájera de 1128, dificultando las guerras privadas. Alonso VIII protegió a los caballeros de las ciudades, siempre solícitos por su servicio y menos altivos y ambiciosos, oponiendo esta nueva nobleza de estado o fortuna a la de sangre o linaje.

Tuvo a raya Fernando III a la nobleza de su tiempo, y suprimió la dignidad de conde, reemplazando este oficio militar con el de adelantado. No tan hábil o afortunado Alonso el Sabio, cayó al fin de sus días de la grandeza que había heredado a causa de la ambición y deslealtad de los nobles, fomentada por la pasión de reinar que hervía en el corazón de Sancho el Bravo, severo hasta la crueldad con algunos, y pródigo de mercedes con los más, hasta el punto de hacer muchas donaciones por juro de heredad o a título perpetuo, cuando solían antes ser vitalicias; y si pasaban de los padres a los hijos, era porque los Reyes las confirmaban en cada nueva generación.

Las discordias que estallaron durante la menor edad de Fernando IV y Alonso XI, tanto más graves y duraderas cuanto era más flaco el poder que debía reprimirlas, dieron ocasión propicia para que los nobles caminasen sin freno por la senda de la ambición.

El mayor quebranto de la nobleza vino del progreso de los Concejos, porque levantaron su poder al lado del poder de la aristocracia, y los Reyes no descuidaron el fortalecerse con el auxilio de los populares. Los Reyes Católicos domaron el orgullo de los grandes. Ordenaron las cosas de la justicia, nombraron corregidores, instituyeron Audiencias, Chancillerías y Consejos, y dando mucha parte de la gobernación a los letrados, dejaron a

los nobles con el nudo título de oficios y dignidades que habían pasado a otras manos. El cardenal Cisneros, Carlos V y Felipe II perseveraron en este pensamiento, y ocupándolos en comisiones diplomáticas, en cargos de guerra o empleos de palacio, acabaron por esparcirlos y amansarlos.

Eran las principales virtudes de la nobleza castellana su genio militar, la lealtad a sus Reyes y el amor a la religión y a la patria. Verdad es que las costumbres feudales y el espíritu de ambición y de codicia, la sed de venganza y el ánimo inquieto de los grandes oscurecían aquellas virtudes; pero en efecto, debemos culpar más que a ellos mismos a la malicia propia de su tiempo.

Acostumbraban los nobles en la Edad Media dividirse en bandos y parcialidades, y hacerse entre sí guerra privada. Las ciudades principales estaban en perpetua discordia, porque los ciudadanos hacían causa común con este o aquel linaje. Los Reyes Católicos sosegaron los bandos de Castilla, y después apenas se atrevieron a turbar el sosiego del reino.

También solían formar ligas o hermandades, ya juntándose la mayor parte de los nobles, ya confederándose con los Concejos para mejor defender sus privilegios o esforzar sus pretensiones: abuso que desapareció cuando el poder real fue creciendo al compás que decaía el de la aristocracia.

La primera dignidad en el orden de la nobleza después del Rey era la del príncipe, a la cual seguía en importancia la de infante. Venía luego la de grande, equivalente a la dignidad de prócer, optímate o magnate godo, que en la Edad Media se llamaron ricos hombres. Había también duques, marqueses y condes que si en tiempos más antiguos significaron oficios con autoridad, al cabo sólo suponían títulos vanos con renta y vasallos en las tierras de su señorío. Los hidalgos eran de linaje noble o gente ennoblecida por el Rey en virtud de sus cartas; pero tantas fueron las mercedes de hidalguía, que los favorecidos se confundieron con el estado llano.

Feudalidad quiere decir desmembración de la soberanía entre varios príncipes desiguales, confederados y revestidos de un poder omnímodo en sus vasallos inmediatos y directos. La propiedad es su base, la familia su nervio y su vínculo la herencia.

En los reinos de León y Castilla no existió verdadera feudalidad, porque la topografía, la guerra continua de los Moros, la prosperidad creciente de los Concejos y otras causas secundarias impidieron el desarrollo del espíritu feudal en todo su rigor. Regía el principio, aunque los usos y prácticas feudales se hubieron de templar hasta el extremo de poner algunos escritores en duda si existió o no la feudalidad en la corona de Castilla. En la de Aragón el régimen feudal rayó en los límites de la mayor dureza.

En los primeros siglos de la Reconquista tuvo el clero igual autoridad que durante la monarquía visigoda. Después de afirmados los Cristianos en la tierra que habían mantenido contra todo el poder de los Moros, y cuando empezaron a ensanchar sus dominios, alcanzando el clero mayores mercedes, crecieron las iglesias y monasterios en riqueza y el sacerdocio en autoridad.

Eran los obispos y abades señores en sus tierras con siervos, rentas, vasallos, jurisdicción, y en suma, con toda la voz real; es decir, con toda la autoridad que el Rey tenía en los lugares pertenecientes a la Corona. Tenían asimismo castillos y fortalezas, juntaban mesnadas y salían a campaña cuando eran requeridos por el Rey, como obligados a prestarle obediencia y vasallaje.

Participa el clero de los vicios y virtudes de la nobleza, y era tan belicoso como ella, pudiendo más la rudeza de las costumbres que la santidad del ministerio.

La piedad de los Reyes, muchas veces indiscreta, multiplicaba las iglesias y monasterios, y los engrandecía con mercedes y privilegios singulares. De esta manera crecían en número y hacienda, llegando al extremo de ser gravosos a los populares que soportaban todo el peso de las pechos y tributos, porque los bienes de la nobleza estaban exentos y los del clero eran inmunes. Por eso los Reyes prohibieron en varias ocasiones que las tierras de realengo pasasen al abadengo, las Cortes suplicaron la disminución de los conventos, y el Consejo de Castilla en 1619 representó que no se diese permiso para nuevas fundaciones.

Tuvieron en lo antiguo nuestros Reyes grande autoridad en las personas y cosas eclesiásticas, hasta que exaltado el poder de la Santa Sede, fueron menguando aquellas prerrogativas. Empezaron los Papas confirmando las donaciones de los Reyes, que siendo actos puramente civiles, recibieron después la sanción de Roma. Mezcláronse luego en la provisión de los beneficios eclesiásticos, y solían ir contra las leyes del reino que los reservaban para los naturales. Intervinieron en las dispensas matrimoniales, y ejercieron con este motivo grande autoridad en mover o sosegar las discordias intestinas sobre la sucesión a la corona. Solían también los Papas enviar legados apostólicos para poner en quietud a los príncipes enemigos, o para reducir a obediencia los súbditos rebeldes; y todavía dejaron correr su espíritu de ambición mundana hasta el punto de recoger la herencia de algún Rey devoto, o solicitar que tal reino se les declarase tributario. Sin embargo, no faltaron príncipes piadosos que se opusieron a tales desmanes, hasta que pasada la época del dominio universal del Pontificado, se distinguió el sacerdocio del imperio, y las cosas de jurisdicción mixta fueron ordenadas por medio de concordatos.

Entre los privilegios que obtuvo el clero en la Edad Media, es digno de atención la inmunidad real y personal. No contentos los Reyes con hacer cuantiosas donaciones a las iglesias y monasterios, quisieron honrarlos más todavía, eximiendo sus bienes de los pechos y tributos. Fue ésta una merced del príncipe que empezó siendo concreta a ciertos clérigos y luego se hizo extensiva a todos, no sin contradicción de las Cortes. La perpetuidad de las donaciones, la prohibición de prescribir los bienes eclesiásticos, la confirmación de las donaciones del príncipe por la Santa Sede y los rayos de la excomunicación

lanzados contra los autores de cualquier daño, constituían la propiedad de la Iglesia en una riqueza privilegiada, con natural propensión a tener aumento siempre y nunca disminución. Reparando las Cortes en los daños públicos de la acumulación de bienes exentos, clamaron sin cesar por la observancia de las antiguas leyes de amortización establecidas acaso por la primera vez en los tiempos de Alonso VIII, y confirmadas por sus sucesores.

La inmunidad personal del clero o su exención de la justicia ordinaria, siguió los mismos términos y pasos que su inmunidad real. Al principio fueron privilegios singulares que otorgaron los Reyes, trocados con el tiempo en leyes comunes, y al fin confirmados por Alonso el Sabio en las Partidas, mezclándose el derecho civil y el canónico para robustecer el fuero eclesiástico con una doble sanción.

Tenía el clero castellano derecho exclusivo a poseer y disfrutar todos los beneficios eclesiásticos del reino, y cuando los abusos de la Curia romana o la flaqueza de los príncipes dieron ocasión a que el Papa se reservase la provisión de ellos en personas extranjeras, no dejaron las Cortes de clamar por que se guardasen las leyes antiguas y procurasen los Reyes que los ocupasen los naturales. Fue esta pretensión causa de discordias con la Santa Sede; pero defendieron los Católicos con tan buenas razones su derecho, y lo esforzaron tanto, que fácilmente se vino a concordia entre el sacerdocio y el imperio.

#### Capítulo XXXIV

##### De las órdenes militares

El espíritu militar y religioso de la Edad Media produjo la institución de las Órdenes de Santiago, Calatrava, Alcántara y Montesa que participaban de la regla monástica y de la disciplina militar. Crecieron los caballeros en número, en riqueza y en autoridad. Tenían sus oficiales o comendadores, priores y claveros, y un cabeza o maestre nombrado en el capítulo de la Orden y confirmado por el Rey en virtud de su derecho de patronato.

Estaban los maestros exentos de la jurisdicción real, disponían de grandes riquezas, tenían fortalezas y castillos, gobernaban tropas formidables, y en suma, eran príncipes poderosos y temibles. Por esta razón procuraron los Reyes Católicos agregar los maestrazgos a la Corona; y aunque no lo hicieron a las claras, suplicaron al Papa que les diese la administración de por vida, hasta que Carlos V alcanzó de Adriano VI en 1523 la bula para la perpetua incorporación de los tres que pertenecían a estos reinos, a saber, Santiago, Calatrava y Alcántara a la Corona de Castilla.

#### Capítulo XXXV

##### De los Concejos

El municipio romano, conservado durante la monarquía visigoda, renació después de la invasión de los Sarracenos como una necesidad de los tiempos y una antigua costumbre. En efecto, entre los cuidados y peligros de la guerra mal podían los Reyes atender a la gobernación de los pueblos; y por otra parte el hábito de proveer a su propia conservación hacía más fácil el restablecimiento del municipio, mudado el nombre y aun la forma en el Concejo (concilium) de la Edad Media.

Los Reyes procuraban afirmarse en la posesión de los lugares que ganaban concediendo a sus pobladores fueros muy extensos, y esta política influyó en la multiplicación de los Concejos, así como en el aumento de sus libertades y franquezas. Recelosos además del grande poder de los nobles, se complacían en buscar un contrapeso en los populares que naturalmente se allegaban al monarca, porque a su sombra protectora iban poco a poco sacudiendo el yugo de la servidumbre.

En el reinado de Alonso V aparecen los Concejos como una institución poderosa y organizada; señal de que venían de lejos. Crecen en medio de las turbaciones y discordias sangrientas ocurridas durante la menor edad de Alonso VII y Alonso VIII, quien sobre todo premió con grandes mercedes los servicios con que le mostraron su lealtad. Entonces entran en la posesión de lugares, fortalezas y castillos, y empieza el uso de las milicias concejiles, permitiéndoles intervenir con las armas en las guerras civiles, y como fuerzas auxiliares en la lucha con los Moros.

Pero nada contribuyó más a la exaltación de los Concejos que la entrada del estado llano en las Cortes, porque allí solicitan nuevos fueros, piden la confirmación de los antiguos, juran a los príncipes, declaran los derechos de sucesión a la Corona, nombran tutores, concurren a la formación de las leyes y otorgan los servicios. Representados los Concejos por sus procuradores, participan del poder supremo conservando su carácter municipal, porque en suma, el brazo de los ciudadanos significaba un Concejo superior a todos los Concejos, y era el centro y la cabeza de todos ellos.

La autoridad de los Concejos vino a menos por la intervención de la nobleza en el gobierno de las ciudades, dando ocasión a bandos y parcialidades entre los vecinos. Alonso XI se propuso extirpar de raíz esta licencia, y procuró excusar las elecciones de oficios concejiles y las juntas populares o ayuntamientos, no con ánimo deliberadamente hostil a la institución, sino por evitar las ocasiones de sangrientas discordias. Tan cierto es que la libertad parece más veces por sus propios excesos que a manos de la tiranía.

De esta sutil manera acabó para los pueblos el derecho de nombrar sus magistrados, quedando en lo sucesivo sumisos y obedientes a la Corona: mudanza que no se llevó por entonces a cabo, pero que una vez iniciada, no cesaron los Reyes de impeler hasta reformar por su autoridad todo el sistema municipal de León y Castilla.

Y fue lo peor del caso que perdiendo por su culpa los Concejos mucha parte de su independencia, padecieron grande menoscabo la autoridad y dignidad de las Cortes, siendo fácil desde entonces que el Rey interviniere en la elección de los procuradores y los buscase blandos al ruego o sensibles a las mercedes y a toda suerte de halagos.

La organización de los Concejos no era igual o uniforme, sino que cada ciudad, villa o lugar se regía por su fuero. En la Edad Media tenía la ley común un imperio muy escaso, y era muy extensa la jurisdicción del privilegio. Sin embargo, consistía la ordinaria costumbre en nombrar cierto número de alcaldes con jurisdicción civil y criminal, un alguacil mayor o cabo de la milicia, regidores en proporción conveniente, mitad del estado de los caballeros y mitad de los ciudadanos, y jurados o sesmeros que representaban a la clase humilde de los labradores y artesanos. Proveíanse estos cargos cada año por elección del pueblo, hasta que en el reinado de Alonso XI empezaron los Concejos a perder tan importante prerrogativa. Perseveraron sus sucesores en tal propósito, y no descuidaron los Reyes Católicos fortificar una práctica que conducía a robustecer la potestad real. Con el tiempo abusaron los Reyes de su autoridad hasta el extremo de vender los oficios concejiles: arbitrio que condujo al extremo de multiplicarlos, envilecerlos y pervertirlos, considerándose sus propietarios a manera de señores absolutos de una hacienda cuya renta importaba acrecentar para redimir su costa. Juntábanse a estos daños públicos otras invenciones de la codicia, como la acumulación de salarios, las cartas expectativas, los arrendamientos, sustituciones y renunciaciones simuladas: ancha puerta por donde entró la avenida de cohechos, embargos de justicia, cobranza indebida de tributos y otros desafueros.

La necesidad de hacer causa común para defender sus privilegios y franquezas, y el espíritu de indisciplina propios de aquellos tiempos, fueron causa de formar los Concejos ligas y confederaciones que aumentaban su fuerza y autoridad. Los Reyes las toleraron, y aun las favorecieron y confirmaron cuando las creyeron útiles a sus miras. Fernando III y Alonso el Sabio procuraron moderar sus excesos, y desde entonces fue casi constante la política de reprimirlas, aunque no siempre era posible, mayormente en los casos de dudosa sucesión a la Corona o durante las minoridades; circunstancias muy propicias a mezclarse en las graves alteraciones del reino.

Los Reyes Católicos, fundando la Santa Hermandad, pusieron coto a esta licencia; y por último, la famosa guerra de las Comunidades agotó las fuerzas de los Concejos que se doblaron al yugo de Carlos V y sus poderosos sucesores.

## Capítulo XXXVI De los corregidores

La institución de los corregidores (correctores) es tan importante para completar la historia de los Concejos, que merece un particular estudio. Según las leyes visigodas eran todos los jueces de nombramiento real. Con el tiempo otorgaron los Reyes a varias ciudades el privilegio de nombrar sus alcaldes de fuero en lugar de los alcaldes de salario, y así se desprendió de la Corona en gran parte la jurisdicción civil y criminal.

La excesiva preponderancia de los Concejos, su licencia e indisciplina, los bandos y parcialidades que turbaban el sosiego de la tierra, la opresión en que se hallaba la justicia y la pasión de los magistrados, fueron causa de que los Reyes nombrasen jueces superiores

que gobernasen los pueblos, castigasen los delitos y redujesen los ciudadanos a la obediencia de las leyes.

Alonso XI generalizó la institución de los corregidores, y sus sucesores imitaron el ejemplo, aunque no sin contradicción de las Cortes que suplicaban se guardase a las ciudades sus fueros y costumbres; por lo cual hubieron los Reyes de consentir en no enviarlos, salvo si los demandasen todos o la mayor parte de los vecinos, y siendo por un año solamente.

Los Reyes Católicos nombraron corregidores para todos los pueblos principales de Castilla, al principio por un año, luego por dos, tres o más, y al fin por tiempo ilimitado. También mudaron a veces el nombre a esta magistratura, llamándolos asistentes en algunas partes, excusando lastimar el oído con un título odioso.

Los corregidores respondían a la necesidad de gobierno y de justicia; pero la institución fue mal quista, no sólo como contraria al derecho y costumbre de regirse las ciudades y villas por alcaldes populares, pero también porque los vecinos no llevaban en paciencia que les pusiesen jueces de fuera, y menos de salario. Añadíase a esto la mala elección de las personas a quienes se encomendaba un oficio tan grave, todo lo cual explica la abierta resistencia que algunas veces opusieron los pueblos a recibir los corregidores que el Rey les mandaba.

La separación de los poderes ejecutivo y judicial acabó con la institución de los antiguos corregidores, cuyas facultades se han repartido entre los alcaldes y los jueces de primera instancia.

## Capítulo XXXVII De la administración

Rigió en la monarquía de Asturias al principio de la Reconquista el mismo sistema de administración que durante la monarquía visigoda. Hubo más tarde oficios nuevos, como el de condestable, que era una dignidad muy alta y que suponía autoridad en la gente y cosas de la guerra.

Los cancilleres eran secretarios del Rey y equivalían al conde de los notarios entre los Godos. Data este oficio de los tiempos de Alonso VII, y extendían las cartas, privilegios, testamentos y otras escrituras reales.

El almirante era en la mar lo que era el condestable en la tierra. Fue creado este cargo por Fernando III cuando el cerco de Sevilla. Todos son oficios de la corte, que siendo en su origen mercedes que los Reyes hacían a su voluntad, se truecan en hereditarios en ciertos linajes poderosos, hasta que los Reyes Católicos los reducen a un título vano y sin autoridad alguna.

Los adelantados sustituyeron a los antiguos duques, y eran gobernadores militares de una provincia o territorio cuya defensa, si estaba cercano a los moros, solía encomendarse a un adelantado de la frontera.

Los merinos tenían más semejanza con los condes de la monarquía visigoda, porque en efecto participaban más de la autoridad civil que del mando militar. Además de estos merinos mayores había otros menores que les estaban sometidos y administraban justicia en sus comarcas o alfofes.

Los alcaldes foreros y los corregidores completaban el sistema administrativo, partiendo los nobles y los populares la autoridad en las cosas del gobierno, porque las dignidades más altas habían llegado a ser propiedad de los grandes, y las interiores privilegio de los pequeños.

Desde la institución del Consejo de Castilla en el reinado de Juan I, empezaron los letrados a tener mucha mano en la gobernación del reino como hombres de ciencia y virtud, amigos de la ley y la justicia y respetuosos para con los príncipes. Consultábanles los Reyes los negocios arduos de la república, y acrecentaron su autoridad los Reyes Católicos aumentando el número de los Consejos, confiriendo las plazas a letrados y excluyendo de ellos a los nobles, aunque con el recato de conservarles el título de consejeros. Carlos V, Felipe II y sus sucesores perseveraron en este propósito: por manera que al cabo de pocas generaciones, en vez de tener los Reyes por compañeros en el gobierno a los altivos y turbulentos señores de Castilla, se echaron en brazos de unos hombres modestos, sencillos, graves y apegados por inclinación, por gratitud y por hábito al principio de la autoridad. Desde entonces la justicia presidió a la gobernación del estado, y acabó el imperio de la fuerza.

## Capítulo XXXVIII De la justicia

El sistema feudal llevaba implícita la desmembración del poder supremo, y así la justicia, que era un atributo exclusivo de los Reyes godos, se desmembró en la Edad Media, porque la nobleza alcanzó la jurisdicción en las tierras y vasallos de su señorío, el clero tóvola también en los lugares de abadengo, y las ciudades nombraban sus alcaldes de fuero. Es verdad que se reconocía el principio que la jurisdicción civil y criminal emanaba del Rey, y que el Rey era juez de las causas mayores, primero oyéndolas por sí, y después por medio de sus alcaldes de Corte; pero al fin siempre se apartaba de la fuente.

La institución de los adelantados y merinos mayores, de los alcaldes de Corte, de los corregidores, Audiencias y Chancillerías, juntamente con la costumbre de sentarse los reyes uno, dos o tres días a la semana pro tribunali y sentenciar los pleitos en uso de su alta jurisdicción, todo conspiraba a rescatar aquella prerrogativa e incorporarla a la Corona.

Tan grande era el imperio de la justicia, que los Reyes estaban a derecho con sus vasallos y se sometían al fallo de los tribunales en sus causas particulares; que no podían sentenciar pleito alguno sin forma de juicio; ni avocar a sí el conocimiento de los pendientes ante los alcaldes de su Casa y Corte: ni mandar se hiciese pesquisa cerrada contra una ciudad o villa, salvo cuando lo pidiese el Concejo; ni excusarse de oír a los emplazados con derecho y según el fuero de su lugar. Buenas leyes que no fueron guardadas y cumplidas con la severidad conveniente, y no tanto por la mala voluntad de los hombres, cuanto por la rudeza de costumbres propia de los tiempos.

## Capítulo XXXIX De la milicia

Así como los Godos tenían obligación de ir en la hueste con el Rey, los asturianos, leoneses y castellanos debían salir a campaña cuando fuesen requeridos, a lo cual llamaban ir en fonsado.

Luego que los Concejos empezaron a ser poderosos, formaron sus milicias que tenían obligación de acudir al apellido real, al mismo tiempo que protegían las ciudades contra los saltos y correrías de los Moros, o contra la violencia de los señores comarcanos.

Los ricos hombres levantaban también tropas, siguiendo su pendón no solamente los vasallos solariegos, pero también caballeros menos principales que recibían soldada o acostamiento en premio de sus servicios, y vivían esperando mayores mercedes.

Con las milicias concejiles, con las mesnadas de los señores, los caballeros de las Órdenes militares y los vasallos directos de la Corona, se formaron los ejércitos victoriosos de Castilla.

Empezaron los Reyes a tener una guardia perpetua, a cuyos hombres de guerra llamaron los continuos, cosa que causó desagrado a la nobleza mal contenta de todo cuanto tendiese a fortalecer la potestad real. Los Reyes Católicos instituyeron la Santa Hermandad que fue como un ensayo del ejército permanente. El cardenal Jiménez de Cisneros empezó a formar una milicia pagada del tesoro, mandada por oficiales nombrados por el Rey y ejercitada en las armas. Felipe III, y sobre todo Felipe V, completaron la organización militar de España, acomodándola a los usos ya recibidos en Europa.

Pesó mucho a los grandes de estas novedades, porque como ellos habían constituido por espacio de tantos siglos el estado militar de Castilla, no veían sin recelo que los populares se armasen, y que los Reyes se valiesen de sus fuerzas para reprimir la insolencia de la aristocracia. Los Reyes comprendieron la profunda política de Cisneros, quien solía decir que ningún príncipe era temido de los extraños, ni entre los suyos reverenciado, sino en cuanto podían salir a campaña con fuerzas superiores bien disciplinadas y provistas de máquinas de guerra.

La institución del ejército permanente debilitó el poder de los nobles; pero también abrió una brecha en las antiguas libertades de León y Castilla. El espíritu del siglo propendía a establecer la unidad en los imperios; y por otra parte la mayor extensión de las relaciones internacionales hizo necesario proveer de una manera constante a la defensa del territorio.

## Capítulo XL

### De los gobiernos en general

La antigua constitución de los reinos de Castilla, quebrantada desde la derrota de los comuneros en los campos de Villalar, vino al fin a perecer de todo punto en el reinado de Felipe IV, cayendo las Cortes en desuso y pasando el derecho de otorgar los impuestos a un simulacro de representación que se perdió en el Consejo de Hacienda. Desde entonces prevaleció la monarquía pura que si no llegó a ser absoluta, se debe principalmente a la grande autoridad de los Consejos que limitaban la potestad real, y sobre todo la de sus privados y ministros.

Así continuaron las cosas hasta que al principio del siglo presente se publicó la Constitución de 1812, en cuya época empieza un período nuevo, a saber, el de los gobiernos fundados en la filosofía, como los anteriores se fundaban en la historia.

Aunque todos los gobiernos son unos en la esencia, se revisten con formas muy varias, según las cuales se distinguen y toman diversos nombres.

La división más clara y precisa de los gobiernos es en monarquía, aristocracia y democracia.

En efecto, todos los gobiernos se diferencian entre sí según el principio que en cada uno de ellos predomina, pues o se fundan sobre el de autoridad o sobre el de libertad, dando así origen a dos opuestos sistemas.

Los caracteres de la organización política que del principio de autoridad se deriva, son la desigualdad, la concentración del poder, la subordinación de la multitud, el respeto a la tradición y el derecho hereditario; mientras que el de libertad lleva consigo la igualdad, la deliberación en común, el imperio de las mayorías, la exaltación del individuo y la elección sustituida a la herencia.

Llaman monarquía, al gobierno de una sola persona, sea Rey o Emperador, en quien reside el poder supremo. Puede ser la monarquía hereditaria o electiva, porque o está determinado por la ley el derecho de suceder a la Corona, o se designa el sucesor en cada caso por el voto público. Puede ser también pura o mixta: pura si el príncipe no comparte su autoridad con ningún cuerpo o institución: mixta, si su autoridad está dividida entre el príncipe y ciertas asambleas o magistrados. Puede ser asimismo monarquía absoluta o templada: absoluta cuando la voluntad del príncipe es regla de gobierno: templada, cuando las leyes limitan su potestad y la moderan.

La voz aristocracia significa el gobierno de los mejores; pero en el uso común se entiende por aristocracia el gobierno de los nobles que, siendo grandes y pocos, constituyen la oligarquía.

Democracia quiere decir gobierno de la muchedumbre que, si entrega el mando a una facción popular, degenera en demagogia.

Los dos extremos, ambos igualmente viciosos, de estas tres clases de gobierno son la tiranía que supone un príncipe cuya voluntad se levanta sobre o contra las leyes, y la anarquía que supone la ausencia de toda autoridad: es decir, que los gobiernos perecen por los excesos del poder o por los abusos de la libertad.

Distinguen además los publicistas el gobierno simple del gobierno mixto o compuesto: aquél admite un solo elemento político, monarquía, aristocracia o democracia, y éste combina dos o más, y les da entrada en la constitución. Los gobiernos simples apenas se descubren en el origen de los pueblos, y en vano se buscarían en las antiguas naciones de la Europa, porque concurren en ellas las reliquias de lo pasado, las conquistas de lo presente y las esperanzas para lo venidero.

Entre los gobiernos antiguos y los modernos, media una diferencia esencial, a saber: que los primeros preferían la libertad política a la civil, y los segundos prefieren la libertad civil a la política. Llamaban libertad los Griegos y Romanos a la intervención en los negocios de la república por medio de las asambleas populares, del nombramiento de magistrados, etc., y tiranía todo gobierno, aunque fuese justo y moderado, si despojaba de estos derechos al ciudadano.

Esta participación de los ciudadanos en la soberanía por medio del sufragio, constituye la libertad política de los tiempos modernos, a diferencia de la civil que toda se resume en el respeto a los derechos del individuo y de la familia, de la propiedad y del trabajo. Así pues, hay gobiernos con formas populares y no populares.

La libertad política en tanto es digna de estima, en cuanto tiene en ella la civil su sanción y complemento. La primera es el fin, y la segunda el medio; y yerran los pueblos y se agitan y consumen en estériles revoluciones, si toman lo accesorio por principal, o lo principal por lo accesorio.

La bondad o perfección de los gobiernos depende de que en ellos se reflejen todos los elementos sociales y se combinen en justo equilibrio; de donde se sigue que el mérito de cualquiera forma u organización política denota una fiel y exacta relación del hecho al derecho.

Por eso no hay un tipo exclusivo de gobierno a cuya posesión deban aspirar todos los pueblos; y en efecto, es imposible deducir del estudio de la naturaleza del hombre una teoría completa de gobierno.

Toda la sangre derramada por un pueblo para gozar de ciertas instituciones sería un estéril sacrificio, si esas mismas instituciones, por grande que fuese su valor absoluto, careciesen de valor relativo.

## Capítulo XLI

### Del gobierno representativo

Es el gobierno representativo o régimen constitucional una monarquía templada con instituciones populares para conciliar los principios de autoridad y libertad. Es una forma mixta de gobierno, opuesta a la antigua monarquía de derecho divino y a la moderna teoría de la legitimidad tradicional. Es la negación de todo sistema político fundado en la unidad del poder, porque el poder único significa la voluntad omnipotente de un monarca que hace la ley y la ejecuta o el absolutismo.

La esencia del gobierno representativo consiste en distinguir y separar los poderes públicos para que recíprocamente se limiten y moderen, y moviéndose cada uno en su esfera, respete la independencia de los otros.

«Cuando la misma persona o corporación de magistrados reúnen el poder legislativo y el ejecutivo, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo rey o senado que hacen leyes tiránicas, las ejecuten con tiranía. Tampoco hay libertad cuando la potestad de juzgar no está separada de la legislativa y ejecutiva. Si se agregase a la primera, la vida y la libertad de los ciudadanos estarían pendientes de un poder arbitrario, porque el juez sería el legislador. Si se juntase con la segunda, el juez sería demasiado fuerte para oprimir. La libertad corre peligro cuando el mismo hombre, o el mismo cuerpo de magnates, de nobles o populares ejercen estos tres poderes, el de legislar, el de ejecutar las providencias de utilidad común y el de juzgar y sentenciar las causas y negocios de interés privado.»

Tal es la doctrina de Montesquieu y el espíritu que preside al gobierno representativo o régimen parlamentario. Tomaron los escritores políticos por modelo la constitución inglesa, prevaleciendo el criterio de la escuela histórica que aspira a desarrollar según las condiciones de cada pueblo y cada siglo el principio de libertad. Sobrevino la Revolución Francesa de 1789, declaróse enemiga de la tradición y triunfó la escuela filosófica o puramente racional que rinde culto al principio de igualdad.

Desde entonces toda Europa camina por esta senda llena de asperezas, oscilando la política entre la historia y la filosofía, y discurriendo los hombres nuevas combinaciones de los poderes públicos que permitan resolver el arduo problema de concertar el orden con la libertad, porque libertad sin orden es anarquía, y orden sin libertad despotismo.

El gobierno representativo no refleja ningún principio absoluto, antes por el contrario se funda en la armonía de varios elementos, y utiliza todas las fuerzas vivas de la sociedad. Al principio hereditario de la monarquía opone el principio electivo de la cámara popular: al ímpetu ciego o inconsiderado de la asamblea única dos cuerpos colegisladores: a la

intemperancia de las mayorías el veto del monarca: a la inviolabilidad del rey la responsabilidad de los ministros, y con este delicado artificio se procura mantener en perfecto equilibrio, o por mejor decir, moderar el juego de las instituciones.

El mismo principio de la soberanía nacional tiene en el gobierno representativo límites ciertos, porque unas Cortes constituyentes se van sometiendo al derecho por ellas mismas constituido, conforme van cumpliendo su mandato. La soberanía colectiva no puede invadir lo que es individual por su esencia. La soberanía absoluta es un mito, pues no existe en el rey, ni en el pueblo, ni en parte alguna.

Aunque el gobierno representativo, considerada esta expresión en su sentido etimológico, data en España desde la entrada del estado llano en nuestras antiguas Cortes, en su acepción usual y moderna empieza en la Constitución de 1812. El Estatuto Real, la Constitución de 1837, la de 1845 y la vigente de 1869 son formas distintas de un mismo orden legal.

Llámase Constitución el código político o la colección de leyes fundamentales del estado, de donde se derivan las orgánicas que son su natural desarrollo y complemento. Poco importa el valor absoluto de una Constitución; pero importa mucho su grado de bondad relativa que la experiencia determina, según que responde o no responde a las necesidades y deseos del pueblo.

La condición ordinaria del gobierno representativo es nacer de la Constitución o del pacto solemne ajustado entre el Rey y el pueblo en virtud del cual éste fija las condiciones de su obediencia, y aquél acepta los límites de su autoridad. No hay orden sin regla, ni libertad sin garantías. Por eso son sinónimos gobierno representativo y régimen constitucional.

Toda Constitución satisface el legítimo deseo de sustituir a los vagos preceptos de la costumbre leyes claras y precisas acerca de la organización de los poderes públicos, y a verdades especulativas fórmulas practicables sobre el ejercicio de los derechos y deberes de los ciudadanos.

Extinguióse la tradición a la cual reemplaza hoy el principio de la soberanía nacional.

Una buena Constitución debe reunir las circunstancias siguientes:

I. Que enumere los poderes públicos y señale los límites de su acción y competencia, procurando establecer entre ellos concierto y armonía, y fijar los medios de restablecer la concordia, cuando llegare a turbarse.

II. Que dé entrada a todos los elementos fuertes de la sociedad, porque sólo un poder social llega a convertirse en verdadero poder político, y no hay poder político verdadero dentro de la constitución, si fuera no es temido o respetado.

III. Que contenga leyes preceptivas o declarativas de derechos y deberes, y de ningún modo máximas vagas o sentencias de aplicación incierta o dudosa interpretación.

IV. Que estas leyes sean fundamentales del estado y no preceptos reglamentarios que por su naturaleza satisfacen necesidades movibles y reclaman continuas modificaciones.

V. Que no abran la puerta a tan frecuentes reformas que la constitución pierda su prestigio, ni la cierren tanto que den ocasión a mudanzas revolucionarias. Es decir, que la constitución no debe tener el carácter de perpetua ni transitoria, sino lentamente variable al tenor de las ideas e intereses más graves del estado.

El príncipe o monarca en el gobierno representativo significa un poder que participa de la formación de las leyes, que las ejecuta, promueve su observancia y procura la administración de la justicia, que modera los poderes públicos, perpetúa la acción del gobierno y representa al estado.

La organización constitucional supone que el poder supremo o la soberanía se divide para su conveniente ejercicio en legislativo y ejecutivo, porque todo gobierno establece leyes y vela por su cumplimiento.

También supone que así como hay derechos en los gobernantes con respecto a los gobernados, hay derechos en los gobernados con respecto a los gobernantes. La naturaleza del hombre y de la sociedad los engendra, la ley los declara, y los consagra la constitución como límite del poder y principio de la libertad.

Distínguense estos derechos en civiles y políticos. Son derechos civiles aquéllos que pertenecen al hombre como hombre, aparte de su consideración de miembro del estado. Su fundamento es la igualdad; y así la edad, el sexo, la instrucción, la riqueza u otras circunstancias cualesquiera no inducen desigualdad alguna en cuanto a su goce. Todos los derechos civiles se encierran en asegurar la libertad y la propiedad de los gobernados.

Son derechos políticos los que pertenecen al hombre como ciudadano, se fundan en la capacidad y significan la intervención del pueblo en gobierno, por ejemplo el voto activo y pasivo. Los derechos políticos crecen o menguan en razón de la aptitud de los individuos que deben ejercitarlos, y son la salvaguardia de los derechos civiles.

Los filósofos, los políticos y los economistas se han preocupado y preocupan todavía con la cuestión relativa a los derechos y deberes que ligan a los hombres en la sociedad. De aquí parten las declaraciones de derechos del hombre y del ciudadano, de los derechos naturales, de las garantías individuales inajenables, imprescriptibles, anteriores y superiores a toda ley positiva.

En efecto, hay derechos que nacen con el hombre, porque se derivan de su naturaleza; y como todos son naturalmente iguales, todos los gozan con igualdad.

Las Cortes del día se componen de dos cuerpos iguales en facultades a saber, el Congreso y el Senado, ambos electivos. Los senadores y diputados representan a toda la nación, y no a la provincia o distrito que los nombra; y sus poderes han de ser amplios, puesto que la ley les prohíbe admitir de sus electores mandato alguno imperativo.

Las Cortes se reúnen todos los años. Pertenece al Rey convocarlas, suspender y cerrar sus sesiones y disolver uno de los cuerpos colegisladores o ambos a la vez. No puede estar reunido uno de ellos sin que lo esté el otro, excepto cuando el Senado se constituye en tribunal, ni pueden deliberar juntos ni en presencia del Rey.

Deben reunirse necesariamente las Cortes luego que vacare el trono o el Rey se imposibilitara para la gobernación del estado.

El poder legislativo reside en las Cortes con el Rey, puesto que el Rey sanciona las leyes. Del derecho de iniciativa participan igualmente el Rey, el Congreso y el Senado.

Las Cortes otorgan el impuesto, porque el Gobierno está obligado a presentar todos los años los presupuestos de gastos e ingresos, y a ningún español se le puede exigir contribución alguna que no hubiere sido votada por las Cortes, o por las corporaciones populares legalmente autorizadas para imponerla.

Las facultades de carácter político propias de las Cortes consisten en el derecho de censura e interpelación y en hacer efectiva la responsabilidad de los ministros.

Los senadores y diputados son inviolables por las opiniones y votos que emitan en el ejercicio de su cargo. Además, no pueden ser procesados ni detenidos, mientras se hallaren abiertas las Cortes, sin permiso del respectivo cuerpo colegislador, a no haber sido sorprendidos en fragante delito; y aunque se hubiere dictado sentencia contra el procesado, no se debe llevar a efecto hasta que autorice su ejecución el cuerpo a que pertenece. Const., arts. 15, 32 y sig., 38 y sig., 42 y sig., 60 y sig., 71, 72 y 100.

La Constitución consagra en favor de los españoles la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y de la correspondencia, el derecho de asociación, reunión y petición, la libertad de enseñanza, de culto y de imprenta y el respeto a la propiedad. Const., arts. 2 y sig.

No falta quien pretende que los derechos individuales son ilegislables; doctrina opuesta a todo principio de jurisprudencia natural y civil, y no reconocida por la Constitución vigente, en la cual se condena el sistema preventivo tocante a su ejercicio, pero no el represivo, ni tampoco las limitaciones que exigen la moral, los reglamentos de policía y en ciertos casos la seguridad del estado.

La verdad es que como todo derecho, aunque proceda de las mismas entrañas de la naturaleza, supone un deber correlativo, de un modo o de otro la ley que lo proclama y sanciona habrá de establecer y ordenar los vínculos entre el individuo y la sociedad. Si así no fuese, la soberanía individual haría imposible todo gobierno.

Las declaraciones de derechos en cuanto no salen de la esfera de la teoría, apenas suscitan dificultades. Son una suma de ideas metafísicas que carecen de valor si no se reducen a la práctica, y entonces estalla la discordia entre los políticos a propósito de distinguir el uso del abuso.

## Capítulo XLII Del Congreso de los diputados

La potestad de legislar es la expresión más alta del poder supremo o soberanía, porque quien dicta la ley ordena todos los poderes del estado, y declara los derechos y deberes de los ciudadanos.

En los gobiernos representativos se encomienda la potestad de legislar a las Cortes, Cámaras o Parlamentos juntamente con el Rey, y por esta razón suelen llamarlos Cuerpos Colegisladores.

No es de rigor que sean dos los Cuerpos Colegisladores; pueden ser más; pero sí es de esencia que haya por lo menos una asamblea en quien resida la representación nacional.

Síguese de aquí que esta asamblea debe ser producto de la elección popular; y así el Congreso de los diputados se compone de los que nombra la nación con arreglo a las leyes.

La elección es directa o indirecta. Llámase elección directa cuando el elector nombra al elegido, e indirecta cuando nombra a un tercero o compromisario que emite el voto por él. Puede la elección indirecta ser de uno, dos o más grados, según fuere el número de las personas intermedias. El método de elección indirecta es vicioso, porque el delegado no es producto de la voluntad del elector sino del compromisario, y tanto menos se acerca a la verdad, cuanto más dista el que nombra del nombrado. El derecho vigente consagra el principio de la elección directa.

Son varias también las formas del sufragio, porque ya es público, ya secreto. El sufragio público sería preferible cuando el secreto no fuese necesario para asegurar la independencia del elector a quien el Gobierno puede proteger contra la tiranía manifiesta de los partidos, pero no defenderlos de la silenciosa coacción del propietario, del fabricante o del acreedor. Por estas razones prefiere la ley electoral el sufragio secreto.

Puede el sufragio emitirse de una manera concentrada, nombrando todos los electores de cierta provincia a todos los diputados que deben representarla; o bien dividirse la provincia en distritos, cada uno de los cuales elija su diputado. El primer sistema produce una gran confusión en las operaciones electorales, facilita los abusos, y sobre todo da por resultado una representación colectiva, expresión infiel de las ideas e intereses de los habitantes de un territorio tan extenso. El segundo da más influencia al gobierno, promueve y desarrolla el egoísmo local y confiere el cargo de diputado, por lo común, a personas vulgares; pero ofrece la ventaja de no agitar a toda una provincia cuando ocurren elecciones parciales. En España se han ensayado ambos sistemas, y aun el término medio de las circunscripciones electorales, sin que hasta ahora la opinión se haya declarado resueltamente por alguno. No obstante, admitido el sufragio universal, la razón aconseja dividir la elección para

simplificarla y fiscalizarla, porque la multitud de votos que se acumulan en la capital de la provincia engendra confusión peligrosa a la verdad y legalidad del escrutinio.

La ley electoral no exige al elector ni al elegido otras garantías que la mayor edad y el pleno goce de los derechos civiles.

Reunido el Congreso de los diputados por la convocatoria del Rey y el voto de la nación, nombra su presidente, vice-presidentes y secretarios, examina las actas, las aprueba o reprueba, declara las dudas sobre la aptitud legal de los elegidos y determina los casos de reelección. En suma, el Congreso se constituye a sí mismo y forma el reglamento para su gobierno interior.

El Congreso tiene facultades comunes con el Senado, y otras que le son privativas.

Son comunes su participación en el ejercicio del poder legislativo por medio de la iniciativa o de la discusión y aprobación de los proyectos de ley que presenten los ministros de la Corona o les fueren remitidos por el Senado; el derecho de interpelación y censura, y el examen y discusión de los presupuestos anuales de gastos e ingresos, con la advertencia que los proyectos de ley sobre contribuciones, crédito público y fuerza militar deben presentarse antes al Congreso que al Senado, y si éste hace en ellos alguna alteración que aquél no admite, prevalece siempre el voto del Congreso.

Son especiales o privativas acusar a los ministros y sostener la acusación ante el Senado hasta exigirles la responsabilidad de sus actos.

El Congreso se renueva totalmente cada tres años. Al cabo de este plazo espiran los poderes de los diputados, o antes si el Rey decreta la disolución. Const., arts. 38 y sig., 45, 50, 66 y 89.

## Capítulo XLIII Del Senado

Divídense los publicistas en dos escuelas, una que parte del principio absoluto de la soberanía nacional, y otra que templa y modera el rigor de esta doctrina con el poder de la tradición y la costumbre. La primera no admite de ordinario más que un cuerpo legislativo, porque siendo la voluntad del pueblo una sola, una sola debe ser la asamblea de sus representantes. El dualismo (dicen) introduce en la constitución un elemento superfluo, o un elemento aristocrático. La segunda busca en un Senado o Cámara alta cierto contrapeso a las pasiones populares, así como un auxiliar poderoso del principio de la autoridad significado en la Corona; en fin, un elemento conservador.

Tres sistemas hay de constituir un Senado, a saber: el hereditario, el electivo y el vitalicio. Llámase Senado o Cámara hereditaria aquélla en la cual entran los pares o senadores por derecho propio, en virtud de una ley que llama a los poseedores de cierta

renta sin intervención de otra voluntad alguna. Entonces suceden los hijos a sus padres en aquel cargo, como les suceden en su patrimonio.

Esta organización esencialmente aristocrática y de carácter casi feudal, reúne la ventaja de la independencia, promueve la educación política de los predestinados a la dignidad de legisladores, y enlaza los intereses de las clases superiores con la existencia de la Constitución. En cambio, fomenta la oposición tenaz a las reformas y se entrega la fortuna del estado a la casualidad del nacimiento; y sobre todo, no es admisible sino donde existe una verdadera aristocracia que con su riqueza, su ciencia y su virtud mantenga y acredite la institución.

El Senado vitalicio es preferido al hereditario en la generalidad de los estados modernos, porque no existiendo una verdadera aristocracia, sólo es posible constituir una Cámara alta con las eminencias sociales en saber, dignidad o fortuna; y pues el privilegio del nacimiento no halla cabida, suple este título de independencia la condición de ser el cargo de senador de por vida. El Rey en tal caso nombra los senadores, pero no con libertad absoluta, sino dentro de ciertas categorías señaladas en la Constitución. Un Senado electivo satisface más los deseos de los que profesan en toda su pureza el dogma de la soberanía nacional, porque si el pueblo es la fuente única del poder, la elección es el medio único de consultar su voluntad.

Sin embargo, para que haya dos asambleas políticas y no una sola dividida en dos partes, se requiere que las formas de la elección sean distintas según se trate de una u otra cámara, o sean diferentes las condiciones de los elegibles, o ambas cosas a la vez. Si reina el mismo espíritu en el Senado y el Congreso, no hay dualidad en la representación, y sin ella no hay lugar a prudentes transacciones.

Tal es el sistema por el cual opta la Constitución de 1869. Nombra los senadores una junta electoral compuesta de un número de compromisarios elegidos por sufragio universal, igual a la sexta parte de los concejales que forman cada Ayuntamiento, asociados a la Diputación provincial respectiva. En suma, el Senado es producto del sufragio universal indirecto, y del sufragio universal directo el Congreso. Cada provincia elige cuatro senadores.

Las condiciones para ser elegido son la calidad de español, la edad de cuarenta años, gozar de todos los derechos civiles y pertenecer a alguna de las categorías señaladas en la Constitución.

El Senado se renueva por cuartas partes cada vez que se hagan elecciones generales de diputados, y en su totalidad cuando el Rey decreta su disolución.

Ambos Cuerpos Colegisladores son iguales en facultades. No obstante, es privativo del Senado juzgar a los ministros. Const., arts. 60 y siguientes y 89.

## Capítulo XLIV Del poder ejecutivo

Es el poder ejecutivo el encargado de guardar y hacer que se guarden y cumplan las leyes, porque en vano sería que hubiese una voluntad sin fuerza para exigir obediencia.

Así como el poder legislativo es la expresión de una voluntad colectiva, porque para deliberar se necesita el concurso de varias personas, e intermitente, porque la ley acude a la satisfacción de ciertas necesidades públicas que sólo ocurren de tiempo en tiempo, el poder ejecutivo supone una autoridad única y concentrada y una acción continua, pues ejecutar la ley requiere unidad en el pensamiento del que manda, y reunión de las fuerzas que ejecutan lo mandado.

El Rey, según la Constitución, posee la plenitud de la potestad ejecutiva en lo interior y exterior; pero no ejerce esta autoridad por sí mismo, sino por medio de sus ministros responsables.

La teoría constitucional exige que el Rey sea inviolable en su persona y en su dignidad; y como este principio pudiera dar ocasión a graves abusos si no tuviera un contrapeso, responden los ministros de todos los actos emanados de la Corona, por lo cual es un deber de todo ciudadano rehusar el cumplimiento de cualquiera mandato firmado por el Rey, si no viene refrendado por un ministro.

De aquí resulta que si bien la potestad de ejecutar las leyes reside de derecho en el Rey, de hecho está encomendada a los ministros que aceptan o rehúsan la responsabilidad de su ejercicio, así como el Rey puede destituirlos cuando no merecen su confianza y nombra otros con entera libertad, salva siempre la conveniencia del estado que pone límites según la prudencia a esta prerrogativa de la Corona.

La responsabilidad de los ministros es individual o colectiva, pues alcanza a alguno o algunos de los consejeros de la Corona o a todo el ministerio, según la extensión de la culpa.

En la responsabilidad ministerial suelen confundirse dos responsabilidades muy distintas, la una judicial, cuando hay crimen o delito, y la otra política, si sólo hay error o negligencia. En el primer caso se pronuncia una sentencia, y tal vez se aplica una pena: en el segundo termina la cuestión con un voto de censura que obliga a los ministros a resignar el poder.

La Constitución ofrece una ley de responsabilidad ministerial que determinará los actos que la provocan, las penas en que incurren los culpados y el modo de proceder contra ellos. Por ahora sólo sabemos que el Senado es el tribunal competente para juzgar a los ministros, y que el Rey no puede indultarlos sino mediando petición de alguno de los cuerpos colegisladores. Const., arts. 89 y 90.

Rara vez se exige en los gobiernos representativos la responsabilidad efectiva; y sin embargo, no carece de eficacia moral este principio, pues a quien no castiga la ley, no perdona la opinión.

## Capítulo XLV

### De la autoridad judicial

Aunque los más de los publicistas distinguen tres poderes políticos, a saber, legislativo, ejecutivo y judicial, parece más sana doctrina considerar este último como una rama del anterior, pues en realidad los actos de política y de administración son como los actos de justicia, diversas manifestaciones de la potestad de ejecutar las leyes.

El objeto de la autoridad judicial es aplicar las leyes de interés privado a las controversias entre particulares. El Gobierno no tiene en las causas civiles y criminales otro interés que procurar la pronta y recta administración de la justicia; y así para evitar que las personas y haciendas de los ciudadanos estén a merced del poder ejecutivo, consigna la Constitución el principio de la inamovilidad de los jueces y magistrados.

De esta suerte, aunque la justicia se administra en nombre del Rey, la delega de un modo irrevocable, sin quedarle más autoridad que la de instituir los jueces y magistrados y removerlos conforme a las leyes, la de procurar la acción de los tribunales, y velar sobre que se guarde y cumpla lo juzgado y sentenciado. Así pues, corresponde exclusivamente a los tribunales la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales; y como consecuencia de este principio, no deben aplicar los reglamentos de administración pública, sino en cuanto fueren ajustados a derecho. Const., art. 92.

Todos los juicios tienen sus trámites y procedimientos establecidos para que sean el escudo de los derechos particulares, y así se estiman como formas protectoras de la libertad y propiedad de los ciudadanos. Si, pues, no han de ser fórmulas vanas y medios de entorpecer el curso de la justicia, la Constitución debe consagrar, como en efecto lo consagra en favor de los españoles, el derecho de ser juzgado según las leyes anteriores al acto que se impute, ante el tribunal competente y observando la plenitud de las formas propias de cada juicio; de donde se sigue que no pueden crearse tribunales extraordinarios ni comisiones especiales para conocer de ningún delito. Const., art. 11.

Los jueces y magistrados son personalmente responsables de toda infracción de ley, al tenor de lo que disponga la de responsabilidad judicial; y si cometieren delito en el desempeño de su ministerio, procede la acción pública contra los presuntos reos, y por tanto cualquiera español puede acusarlos.

Por último, entre las prerrogativas de la Corona se cuenta el derecho de gracia o la facultad de indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes. Const., arts. 36, 73, 91 y sig.

No falta quien diga: o las leyes son justas y deben cumplirse, o injustas y deben reformarse. En ambos casos el derecho de gracia deja de ser necesario. Si la clemencia resplandece en la ley ¿para qué hacer de ella un atributo del Monarca?

Sin embargo, como la justicia absoluta es un punto matemático, y las leyes son reglas generales aplicables a una variedad infinita de hechos y combinaciones que ocurren en la vida, tiene su razón de ser este prudente arbitrio llamado derecho de gracia, en la imposibilidad de determinar según el mismo peso y medida el valor moral de los actos humanos.

Por flaqueza de ánimo disfrazada con el nombre de bondad de corazón, suelen los Reyes abusar del derecho de gracia, olvidando que el mundo se gobierna con la prudencia y la justicia. «Nada daña tanto (dice Saavedra Fajardo) como un príncipe demasiadamente misericordioso, porque no es menos cruel el que perdona a todos, que el que a ninguno; ni menos dañosa al pueblo la clemencia desordenada que la crueldad; y a veces se peca más con la absolución que con el delito».

## Derecho administrativo

### Capítulo I

#### De la ciencia administrativa

Llámase ciencia de la administración el conjunto de principios y doctrinas que determinan las relaciones entre el estado y los particulares.

Su objeto son las personas y las cosas en cuanto miran al bien público; su fin la utilidad común, y sus medios de acción los poderes encargados de ejecutar las leyes.

La ciencia administrativa enseña la manera de proveer a las necesidades públicas materiales o morales, presentes o futuras, tanto las relativas a la conservación del hombre, como las que importan a su perfección y mejora. Decimos necesidades públicas, porque toca al individuo procurar la satisfacción de las privadas, pues nunca deben los gobiernos entrometerse en aquellas cosas que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

La ciencia administrativa contiene verdades absolutas y reglas fijas y constantes de universal aplicación a los pueblos, derivadas de la filosofía, la moral, la jurisprudencia, el derecho público, la historia, la economía política, la estadística, la medicina y otros ramos del saber humano.

Parte de esta doctrina se refiere a señalar los medios más eficaces y poderosos de fomentar el bien y combatir el mal representado en la ignorancia y miseria de los pueblos; y parte muestra cómo debe organizarse el poder administrativo para lograr a menos costa aquellos resultados.

El conocimiento de los medios de labrar la prosperidad de los estados se funda en el estudio general de la naturaleza del hombre, de la sociedad y de las condiciones particulares de cada nación o pueblo.

La organización del poder administrativo descansa en los principios siguientes:

1.º Que la administración sea análoga a las instituciones políticas, porque si la Constitución ordena, distribuye y modera los poderes del estado, cualesquiera cambios y mudanzas que experimente esta organización fundamental, trascienden necesariamente al poder administrativo, que en suma es el mismo poder ejecutivo encargado de aplicar las leyes de interés común.

2.º Que la administración sea esencialmente activa, porque el poder legislativo delibera y la administración ejecuta, es decir, anima la letra muerta y produce el movimiento.

Esta acción administrativa debe señalarse por cuatro caracteres: generalidad, perpetuidad, prontitud y energía.

I. Generalidad significa que la administración es civil por excelencia y del fuero común. Todos los hombres y todas las cosas están sujetas a la acción administrativa, salvos algunos limitados privilegios fundados en la necesidad, la conveniencia o la costumbre. La regla es general, y las excepciones no la destruyen, antes la confirman.

II. Perpetuidad manifiesta que la gestión de los intereses públicos debe ser continua, sin las alternativas de actividad y descanso que se advierten en el poder legislativo. La vida social es perpetua y requiere un poder asiduo, atento cada día y cada hora a estudiar, y muchas veces a prever las causas del progreso y decadencia de las naciones. El silencio de la ley todavía puede conciliarse con la protección y fomento de los intereses comunes; pero el letargo de la autoridad es la muerte segura de los pueblos.

III. Prontitud declara que una administración lenta y perezosa muestra flojedad en el mando, y si alguna vez se propone remediar los males públicos, llega tarde con el remedio. La flojedad en el mando arguye ignorancia, indiferencia o flaqueza en el poder: vicios que le despojan de la fuerza moral necesaria para regir el estado. La lentitud priva a las providencias del gobierno del mérito de la previsión y de la oportunidad, porque la variedad de los tiempos lleva consigo la mudanza de necesidades y deseos.

IV. Energía tanto vale como decir que la acción administrativa no debe cejar delante de los intereses particulares, ni aun en presencia de los derechos legítimos, sino en tiempo y forma determinada. El interés público no debe posponerse al privado; y en cuanto a los derechos, hay recursos y tribunales que los amparan y defienden contra los atentados de la administración misma.

3.º Que la administración sea independiente, porque aun cuando esté subordinada al poder legislativo, árbitro de señalar las reglas de su acción y competencia, una vez establecidas, debe tener libertad para aplicarlas con potestad discrecional. La justicia tampoco debe entrometerse en los asuntos propios de la administración, así como ésta debe

respetar los fueros de aquélla, pues cada uno entiende y conoce de negocios distintos, y el orden constitucional descansa en la mutua independencia de los poderes del estado.

4.º Que la administración sea responsable, para que su libre acción no degenerare en exceso o abuso de autoridad, so pena de someter al yugo de una voluntad omnipotente y arbitraria los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Con formas tutelares caerían los pueblos en la más dura servidumbre, si el poder administrativo no tuviese freno que lo reportase en el camino de lo absoluto.

Síguese de aquí que las autoridades y agentes administrativos deben ser en principio amovibles, porque la responsabilidad sabe de grado en grado hasta encontrar al autor del acto que la provoca o de la orden que la confirma. Y como nadie es responsable sino de los actos que proceden de su voluntad propia y personal o del uso que sus mandatarios hicieren de la potestad en ellos delegada, resulta que la facultad de nombrar, suspender y destituir a los ministros superiores e inferiores de la administración es consecuencia necesaria de su naturaleza responsable.

## Capítulo II

### De la centralización administrativa

¿Debe la administración estar centralizada? Conviene, antes de entrar en materia, fijar los términos de la cuestión.

Lo primero es distinguir la unidad de la centralización. Aquélla consiste en la homogeneidad de afectos, ideas e intereses que agitan a los miembros del estado, y ésta significa la concentración en el poder ejecutivo de todas las fuerzas necesarias para promover el bien común dentro de su esfera. La unidad se funda en vínculos morales que la hacen voluntaria y permanente, y la centralización puede ser facticia y pasajera, sobre todo cuando constituye un régimen de fuerza. La unidad es una condición de la sociedad, y la centralización un modo de ser del gobierno.

Lo segundo importa no confundir la centralización política y la administrativa, porque la una denota la acumulación de las facultades inherentes al poder ejecutivo, y la otra la unidad del poder supremo o la concentración de la soberanía.

El grado máximo de la centralización política supone la unidad en el territorio, la legislación y el gobierno.

Cuando el Gobierno se abstiene de hacer la ley, reservándose íntegra la potestad de ejecutarla, hay centralización administrativa. El sumo grado de esta centralización consistiría en someter todas las partes del estado a la autoridad directa del Gobierno supremo, de modo que no dejase ninguna libertad de acción a los pueblos para resolver los negocios de interés local. Las autoridades y corporaciones populares, sin vida propia, cederían al superior impulso bajo la ley de una obediencia pasiva y de una ciega disciplina.

Por el contrario, el régimen opuesto de la suma excentralización implica la desmembración del poder ejecutivo, negando al Gobierno el derecho de intervenir en la administración local que la ley proclama independiente. En tal caso, las autoridades y corporaciones populares, no sólo gozan de vigorosa iniciativa, sino que las libertades locales se elevan hasta la participación de la soberanía.

Entre ambos extremos de la centralización absoluta y la absoluta excentralización, media el sistema de la tutela administrativa. Fúndase en la idea que el pueblo y la provincia son menores, y de consiguiente incapaces de gobernarse a sí mismos; de donde se colige la necesidad de un criterio superior que supla el defecto de la persona moral.

Aparte de que el principio en que descansa el sistema de la tutela administrativa no está fuera de controversia, es lo cierto que entre la completa absorción de las existencias locales y la necesaria subordinación a un poder central, hay mil grados distintos de autoridad del Gobierno en sus relaciones con la administración provincial y municipal. Y como ni todas las instituciones se prestan a igual organización del poder ejecutivo, ni todos los pueblos son igualmente aptos para regirse por sí propios, ocurre la dificultad de escoger el temperamento que permite el desarrollo de los intereses comunes sin menoscabo de la unidad nacional.

No hay, pues, una medida cierta del grado de centralización administrativa como regla de buen gobierno. La monarquía propende a la concentración del poder y a la ubicuidad de su representación multiplicando las autoridades unipersonales. La aristocracia, fuerte con sus privilegios de nacimiento, su espíritu de clase y su grande propiedad, defiende la diversidad del poder favorable a su influencia. La democracia, fiel a su dogma de la soberanía del pueblo, proclama al individuo soberano; y siendo el municipio con respecto al Gobierno central una persona como otra cualquiera, solicita en nombre de sus principios la autonomía de la administración local.

Algunas veces las formas irregulares de la administración disimulan la acción del poder central; de modo que en realidad es mayor el grado de centralización que parece a primera vista.

En Francia, por ejemplo, la centralización administrativa se convirtió en un mecanismo que subordinó a la voluntad omnipotente del Gobierno los menores actos del más humilde municipio; sistema peligroso, porque todo poder propende al abuso, y la centralización excesiva llega a oprimir la libertad individual.

En Inglaterra reside la mayor fuerza de la centralización en el Parlamento, y no en el poder ejecutivo, y cada día se centraliza más en favor del principio monárquico, conforme se va debilitando el elemento aristocrático, antiguo cimiento de la unidad nacional en el Reino Unido de la Gran Bretaña. La vida propia de los vestry o consejos municipales; los hábitos de self-government; las funciones públicas ejercidas gratuitamente por los grandes propietarios de los condados; la floja subordinación de los agentes del poder central, y la censura independiente de los tribunales dificultan la reforma que sin embargo avanza paso a paso.

En España flotamos entre la centralización y la excentralización a merced de los vientos que agitan el mar proceloso de la política. La ley de 3 de Febrero de 1823 y las de 8 de Enero de 1845 representan los dos polos del sistema. Hoy se pretende excentralizar, y se procede con tan poco tino, que en realidad se centraliza la administración municipal erigiendo Diputaciones soberanas de los Ayuntamientos.

Los intereses provinciales y los municipales son distintos, y distintas deben ser las autoridades que los promueven y ordenan, cada una dentro de los límites de su propia competencia. La ley los determina, dando a la provincia y al municipio aquello que según la naturaleza de una y otra comunidad les pertenece, y el Gobierno, en quien reside el poder ejecutivo, vigila y modera la acción de estas corporaciones populares con igual derecho.

Las libertades municipales tan cercanas a las del hogar doméstico y del individuo dejan de existir, cuando las oprime un poder arbitrario, llámese rey por derecho divino o pueblo constituido en autoridad por sufragio universal.

La centralización administrativa es el arduo problema cuya resolución encierra el secreto de conciliar los principios de autoridad y libertad. El estado es un todo del cual forman parte, no para fundirse y disolverse, sino para coexistir con él y perpetuarse, ciertas sociedades elementales, como el pueblo y la familia.

Si en materia de centralización administrativa no es posible establecer ninguna regla general y absoluta, no es imposible señalar las causas principales que contribuyen a fijar su grado conveniente en cada país, y nos acercan a la verdad relativa.

I. Lo primero deben tomarse en cuenta las instituciones políticas, porque la forma de Gobierno imprime formas análogas a los centros de actividad local; de suerte que la imagen de la Constitución del estado se refleja en la organización de la provincia del municipio. Y cuando el espíritu dominante en el Gobierno tiende a otorgar y fortalecer las libertades generales, brotan espontáneamente las libertades provinciales y municipales, subsisten simultáneas y se conservan paralelas.

II. Lo segundo influye la topografía, porque un territorio dividido por la naturaleza en cantones de difícil comunicación entre sí, como Suiza, favorece la excentralización, pues la necesidad obliga a estos pueblos a concentrarse en sí mismos y refugiarse en el seno de una autoridad propia, si por acaso no se levanta un poder robusto que aspire a constituir o consolidar la unidad nacional.

III. Lo tercero contribuye la historia, porque las tradiciones y las costumbres contrarias a la centralización o la descentralización no se extirpan sin dificultad y sin peligro; y sería temeridad derribar de un golpe la obra de los siglos. El régimen feudal dejó huellas profundas con su sistema de desmembración de la autoridad y del territorio, sobre todo en las naciones donde el elemento aristocrático es aun poderoso. En el siglo XVI lucharon los reyes de Europa contra las corrientes de la Edad Media, no tanto por extender su potestad, cuanto por crear a la sombra de una fuerte monarquía la patria común.

IV. La unidad o diversidad de cultos. La unidad supone que el Gobierno protege y defiende la religión establecida, y de aquí cierto grado de intervención oficial en las controversias sobre el dogma, la celebración de Concilios, la provisión de beneficios, los votos monásticos y otros derechos y regalías que ponen la Iglesia bajo la tutela del estado. La diversidad, acompañada de una libertad absoluta de conciencia, implica el divorcio de los poderes espiritual y temporal. Entonces la religión constituye un mundo aparte en el cual reina el sacerdote; y el Gobierno, indiferente a todos los cultos, descentraliza, porque la descentralización es la neutralidad.

V. El sistema económico que adopta cada pueblo. La libertad de industria y comercio sustituye a la regla común dictada por el Gobierno, la fecunda iniciativa del interés particular. Por el contrario, el régimen protector comprime la acción del individuo, y el trabajo se ordena por vía de autoridad. El socialismo es la dictadura económica o la centralización máxima de todas las fuerzas que concurren a la producción de la riqueza, empezando por el hombre, su primera causa.

Para descentralizar con fruto, sobre todo la administración municipal, es condición rigurosa concentrar el Ayuntamiento o agrandarlo. Los pequeños, sin instrucción, sin presupuesto y en nada superiores al vulgo, carecen de voluntad, de inteligencia y de medios para hacer un uso discreto de su libertad de acción, cuando la ley los declara mayores y exentos de la tutela oficial.

En resumen, la centralización no ha penetrado en la sociedad moderna como una doctrina regeneradora y con la autoridad de un principio. Ha venido como una necesidad de orden después de los horrores de la anarquía y las violencias de un despotismo militar. Los tiempos normales piden corporaciones que sirvan de refugio al individuo y magistraturas populares, para impedir que toda la administración pase a manos del Gobierno a título de que todos los negocios públicos son negocios de estado.

Enhorabuena sea el Gobierno el centro sobre que gire toda autoridad; mas no la fuente única de donde toda autoridad se derive.

### Capítulo III Del derecho administrativo

Las leyes administrativas verifican los principios de la ciencia dictando preceptos de equidad, estableciendo reglas de orden, confiriendo derechos e imponiendo obligaciones. De esta manera

lo natural se convierte en positivo, lo universal en particular y lo absoluto en relativo.

El derecho administrativo será, pues, aquella parte del derecho público que regula la acción y competencia de las autoridades encargadas de ejecutar las leyes de interés común

y determina las relaciones del estado con sus miembros, o los derechos y deberes recíprocos de la administración y los administrados.

El derecho administrativo difiere del político, en que éste ordena y distribuye los poderes constitucionales, modera su acción, señala su competencia, declara los derechos y fija los deberes del ciudadano. El derecho político establece los fundamentos de la administración, porque siendo administrar ejercitar el poder ejecutivo, quien determina sus relaciones con el legislativo y judicial asienta los principios de su acción y competencia, y quien organiza el poder ejecutivo en el centro, dicta leyes de observancia obligatoria a todos los extremos.

Difiere también del derecho civil por razón de su objeto, de su fin y de sus medios, porque las leyes comunes versan sobre materias de interés privado y las administrativas miran al interés público: el fin de aquéllas es procurar el bien general como resultado del particular, y el de éstas promover el bien particular a la sombra del general; y por último, los medios de aplicar las primeras consisten en confiar el depósito de la ley a una magistratura independiente e inamovible, mientras que la administración se encomienda a una jerarquía de autoridades amovibles y responsables.

Cuatro son las fuentes del derecho administrativo, a saber: la ley, la costumbre, los reglamentos y la jurisprudencia.

I. La ley, porque ordena y establece reglas, determina los derechos civiles y políticos, decreta las cargas, autoriza los gastos, organiza la fuerza pública, y en fin, ejerce un imperio soberano en todo cuanto abarcan los intereses sociales, materiales o morales, exteriores o domésticos, individuales o colectivos.

II. La costumbre, porque tiene fuerza de derecho escrito en virtud del consentimiento tácito o expreso del legislador, y aun suele prevalecer contra la ley misma.

III. Los reglamentos o disposiciones secundarias emanadas del Gobierno o sus delegados conforme a la Constitución y a las leyes, porque es la administración quien explica, acomoda y ejecuta los preceptos del legislador según los tiempos y las circunstancias.

IV. La jurisprudencia administrativa, o sean las decisiones de las autoridades y tribunales revestidos con jurisdicción administrativa, fundadas en precedentes bien observados y definidos, de cuyo examen se derivan reglas de recta interpretación consagradas por la autoridad competente y la solemnidad de las formas.

## Capítulo IV

De la independencia recíproca y mutuas relaciones de los poderes públicos

Contrayendo el estudio del derecho administrativo a España, observaremos que debe llevar en todas sus partes impreso el sello de la Constitución vigente. El principio fundamental de los gobiernos representativos es la separación de los poderes del estado y su limitación recíproca, para que con esta templanza de la autoridad puedan florecer las públicas libertades.

La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes: el Rey sanciona y promulga las leyes, Const., art. 34. De modo que en realidad el poder legislativo reside en las Cortes con el Rey; y de consiguiente sólo las Cortes con el Rey pueden derogar, suspender o reformar las leyes.

La derogación de la ley puede ser tácita o expresa, porque o consta la voluntad contraria en una ley posterior clara y manifiesta, o se colige de la disonancia u oposición de dos leyes. Puede no haber contradicción en la letra y haberla en el espíritu de la legislación. Una ley de Ayuntamientos, por ejemplo, fundada en el principio de la centralización, deroga la ley excentralizadora en muchos puntos que no se descubren a primera vista, porque cada una encierra todo un sistema.

La facultad de interpretar la ley cuando la interpretación es auténtica o por vía de autoridad, reside exclusivamente en el legislador. Mas si la interpretación tiene por objeto explicar el sentido de las leyes administrativas, suplir su silencio, descender a pormenores y acomodar las reglas de observancia común a la diversidad de los tiempos y lugares, incumbe al poder administrativo, porque es un medio necesario de procurar su ejecución y cumplimiento.

El Rey posee la plenitud del poder ejecutivo en las materias de interés público, puesto que a los jueces y tribunales del fuero común corresponde juzgar o aplicar las leyes relativas a los derechos privados. Aunque es jefe supremo del poder ejecutivo y cabeza del orden judicial, su autoridad está limitada cuanto a lo primero por la Constitución y las leyes, y respecto a lo segundo por la inamovilidad de los jueces y magistrados.

La administración y la justicia son tan independientes en el ejercicio de sus respectivas atribuciones, que el orden público se interesa en mantener y afirmar esta independencia, la cual sería violada:

I. Si una autoridad administrativa o judicial mandase en materias reservadas al otro orden.

II. Si impidiese, coartase o falsease la ejecución de los actos emanados de cualquiera autoridad de orden distinto.

III. Si la autoridad judicial no pudiese atraer a sí y sentenciar a los agentes de la administración acusados de algún delito, aun en el ejercicio de sus atribuciones.

IV. Y por último si los tribunales de justicia fueren obligados a aplicar los reglamentos de administración pública generales, provinciales o municipales, estén o no conformes con las leyes.

La Constitución vigente obedece al principio de robustecer la libertad política enfrenando el poder ejecutivo y poniendo los derechos individuales bajo la tutela de la jurisdicción ordinaria. Así pues no se requiere autorización administrativa para procesar a los funcionarios públicos por delitos oficiales, ni el mandato superior exime de responsabilidad en caso de infracción manifiesta de un precepto constitucional, ni la potestad reglamentaria exige obediencia pasiva, puesto que no constituye derecho contra las leyes a juicio de los tribunales.

## Capítulo V

### Del poder administrativo

Tres cosas deben considerarse en el estudio del derecho administrativo: el sujeto, el objeto y el resultado.

El sujeto de la administración o la administración subjetiva estudia el número, distribución y atribuciones de las diferentes autoridades a quienes compete la ejecución de las leyes de interés común, y es el instrumento de la acción administrativa.

El objeto o la administración objetiva declara las personas y las cosas en que recae o debe recaer el ejercicio de la potestad administrativa, las cuales forman la materia de su acción.

El resultado es el producto de la acción de administrar, o sea el acto administrativo.

Considerada la administración como instrumento, equivale a poder administrativo, que es el mismo poder ejecutivo, menos en cuanto concierne al orden político y judicial.

El poder administrativo es uno, pero se distingue con diversos nombres según la diversidad de las materias en que se ejercita.

I. Es civil y militar, porque la milicia no consiste solamente en el arte de combatir y vencer a los enemigos, sino en organizar, distribuir y proveer las fuerzas del ejército y de la armada. La administración militar es sin embargo una excepción a la regla general, porque como hemos dicho en otra parte, la administración civil es la administración por excelencia.

II. Es interior y exterior según que atiende a las necesidades públicas dentro de los confines del territorio, o dirige las relaciones internacionales, vela por la seguridad del estado y protege a los naturales residentes en tierra extranjera.

III. Es general y local, porque comprende a veces los intereses colectivos de la nación, y a veces se limita a procurar la conservación y fomento de los particulares a una provincia o pueblo.

IV. Es activo y contencioso puesto que procede ejerciendo actos de imperio o actos de jurisdicción. Son actos de imperio aquéllos que emanan del poder discrecional de la administración, es decir, de su prudente arbitrio para ordenar las cosas de interés público o de su potestad de puro mando. Llámense actos de jurisdicción aquéllos en que la administración procede según las formas del juicio, y pronuncia sentencias como medio de asegurar el derecho de los particulares contra los excesos o abusos de la acción administrativa.

Los actos de la administración pura son imperativos como las mismas leyes cuya ejecución preparan: los actos de la administración contenciosa son obligatorios entre partes a manera de sentencia judicial.

V. Es activo y consultivo o deliberante, porque ya ejecuta sin consejo o deliberación previa, ya las leyes por la gravedad del caso requieren que a la acción preceda la consulta de un cuerpo instituido para ilustrar a la autoridad, sin que deje por eso de ser independiente y responsable.

Esta regla de organización administrativa se reputa de tan grande importancia, que donde quiera que existe una autoridad activa instituye la ley un consejo: doble mecanismo que concilia el acierto en las resoluciones y la prontitud en el mando, circunstancias necesarias para la buena gobernación del estado.

Reclama la prudencia depositar la acción administrativa en las manos de autoridades unipersonales, y encomendar la deliberación o consulta a las corporaciones, cuyos individuos deben ser en número proporcionado para que ni falte consejo, si fueren pocos, ni siendo muchos se convide al abuso de la palabra, se dificulten los acuerdos y el concierto de las cosas, y se retarde el despacho de los negocios o se susciten embarazos al Gobierno.

Los principios fundamentales de la ciencia administrativa exigen que los consejos no debiliten la acción de las autoridades, ni sean el escudo de su responsabilidad. Bien puede la ley imponer la obligación de oírlos; pero jamás debe declarar su dictamen obligatorio.

## Capítulo VI De la división territorial

El territorio es tan necesario a la nación como el hogar es necesario a la familia. El territorio nacional significa el espacio que ocupa un pueblo, o la parte del globo donde tiene su morada y asiento. Las casas que habita, las tierras que cultiva, las aguas que aprovecha, los montes que beneficia son parte integrante del territorio cuya propiedad común representa la suma de los bienes particulares.

La primera condición de un buen sistema administrativo es la acertada división territorial o la distribución de la esfera común de la administración en tantas esferas

particulares, cuantas sean necesarias para repartir los cuidados del Gobierno y ejercer una vigilancia exquisita en todos los servicios.

Para lograr el acierto en asunto tan dificultoso, conviene observar las reglas siguientes:

1.<sup>a</sup> Que la división territorial sea uniforme, porque así la administración será más expedita y sencilla, sin excepciones ni privilegios que repugnan a su naturaleza. La uniformidad en la organización del poder administrativo lleva consigo la uniformidad en la división del territorio.

2.<sup>a</sup> Que los términos sean iguales, no con igualdad matemática, sino con cierta proporción aconsejada por la equidad y la prudencia.

Tres principios hay para determinar esta justa proporción, a saber: la superficie, la población y la riqueza.

I. La superficie no es una medida exacta, porque los deberes de la administración no se multiplican dilatando el territorio, sino conforme las necesidades públicas crecen y con ellas los cuidados del Gobierno. Una división territorial que tuviese la superficie por único fundamento, sería desigual en extremo, porque los términos muy poblados y laboriosos necesitan mayores cuidados que los incultos y desiertos.

II. La población tampoco es medida justa, porque la administración vela por las personas y por las cosas al mismo tiempo. Por otra parte, como el censo es tan movable, la división sería variable a cada paso, y la división territorial requiere estabilidad y firmeza, no solamente para que no se turbe el concierto de la administración, sino también para que los derechos y los deberes inherentes a la división del territorio subsistan en un estado.

III. La riqueza por sí sola no es signo de necesidades sociales, ni medida invariable, ni hay medios ciertos de apreciar su extensión y movimiento.

Estos tres datos juntos, corrigiéndose mutuamente, deben ser la base de una buena división territorial, porque la superficie, la población y la riqueza son elementos de la verdad aproximada o relativa que la administración procura alcanzar como término de lo posible.

3.<sup>a</sup> Que los términos sean medianos, porque muy grandes, quedaría la administración demasiado lejos de los administrados, dificultaría su protección y vigilancia, y su acción sería lenta y lánguida en los extremos. Muy pequeños, pecaría la administración de molesta e impertinente, sería complicada y demasiado costosa.

4.<sup>a</sup> Que los límites favorezcan la unidad administrativa, porque la división territorial debe responder a las necesidades presentes de los pueblos, antes que contemplar las tradiciones y costumbres, restos de una sociedad antigua. La naturaleza determina casi siempre estos confines, pues las montañas, los ríos, y en suma, los accidentes del terreno son barreras perpetuas a la comunicación de las gentes, superiores a la voluntad de los hombres.

5.<sup>a</sup> Que las capitales se fijen en los centros de actividad social, porque no es el centro matemático del territorio el lugar más acomodado a poner el asiento de la autoridad, sino el centro estratégico, o sea el punto donde confluyen todas o la mayor parte de las fuerzas sociales cuya reunión determina desde dónde debe partir el impulso.

El territorio de España se compone de la Península e islas adyacentes y posesiones de Ultramar. El territorio comprendido en la Península e islas adyacentes se divide en 49 provincias que casi todas llevan el nombre de sus capitales; y las provincias se subdividen en distritos o términos municipales. Esta división es la civil o general para el servicio de la administración, aunque hay otras que arreglan ciertos servicios particulares, por ejemplo:

I. La política a la cual se ajusta el ejercicio del derecho electoral. El territorio se divide en provincias, distritos electorales, colegios y secciones.

II. La judicial para ordenar la administración de justicia. El territorio se divide en audiencias y partidos judiciales.

III. La fiscal para regularizar la imposición, repartimiento y cobranza de las rentas públicas. El territorio se divide en provincias y partidos.

IV. La literaria que reclama el servicio de la instrucción pública. El territorio se divide en distritos universitarios.

V. La que exige el servicio de las obras públicas. El territorio se divide en varios distritos.

VI. La que reclama el servicio de inspección de los montes públicos. El territorio se divide en diez distritos forestales.

VII. La relativa al servicio de inspección de la minería. El territorio se divide en tres secciones, subdivididas en doce distritos.

VIII. La militar que divide el territorio en capitanías generales, comandancias generales y comandancias de partido.

IX. La de marina que lo divide en departamentos, tercios, provincias y partidos.

X. La eclesiástica que lo divide en arzobispados, obispados, arciprestazgos y parroquias.

Corresponde exclusivamente al poder legislativo establecer y modificar la división territorial, porque sirve de fundamento a la administración, y porque sólo la ley puede crear o suprimir los derechos que lleva consigo.

Sin embargo, y por vía de excepción, están las Diputaciones autorizadas para crear y suprimir Ayuntamientos, agregar y segregar términos municipales, cuyos acuerdos son

ejecutivos si fueren adoptados de conformidad con los interesados. En caso de disidencia la aprobación del acuerdo debe ser objeto de una ley.

Pero entra en la competencia del Gobierno la facultad de señalar y rectificar los límites de las provincias y de los pueblos, porque no constituyen un derecho nuevo, sino que son actos interpretativos de la ley de división territorial y medios necesarios de aplicarla; y con más razón todavía puede fijar los límites legales de un distrito municipal, porque el apeo o deslinde es un acto de pura ejecución que mira al orden público, y en nada altera la división del territorio.

Otra cosa sería hacer alguna alteración en los límites actuales de una o más provincias, para lo cual sólo tiene autoridad el Gobierno procediendo con audiencia y de conformidad con los Ayuntamientos y Diputaciones interesadas y además del Consejo de Estado.

En rigor de principios variar los límites de una o más provincias es un acto por su naturaleza legislativo; y si el Gobierno puede hoy hacerlo, no es en uso de un derecho propio, sino de una delegación especial. Por eso el legislador reivindica su competencia, cuando dice que a falta de aquella conformidad la variación será objeto de una ley.

## Capítulo VII

### De la organización administrativa

Para que el poder administrativo cumpla con su ministerio, es preciso organizarlo de un modo conveniente a los fines de su instituto. La organización administrativa dentro del orden constitucional se funda en el principio que la administración es una e indivisible, y que toda autoridad que no procede directamente de la ley, emana de un poder central responsable.

Hay un orden jerárquico en la administración o una verdadera jerarquía administrativa que es la serie ordenada de autoridades que bajo la dirección y responsabilidad del poder central están encargadas de ejecutar las leyes de interés común.

Cuatro caracteres constituyen la jerarquía administrativa, a saber: uniformidad, subordinación, responsabilidad y presencia de las autoridades de todos los grados.

1.º La uniformidad supone la existencia de unas mismas autoridades en los mismos distritos con iguales atribuciones. Es causa de unidad y medio poderoso de buena centralización. Esta uniformidad no existe por completo en España, porque los fueros de las Provincias Vascongadas interrumpen la observancia de la ley común.

2.º La subordinación consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad menor de la mayor, y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto para con los superiores en grado.

El deber de obediencia está consignado en el Código penal, en las leyes comunes, y principalmente en la de administración provincial, donde se pone a los gobernadores y a las Diputaciones debajo de la autoridad del Gobierno, y se declara que incurren en responsabilidad, si quebrantan esta regla de disciplina, y en la de administración municipal que establece lo mismo respecto a los alcaldes y Ayuntamientos.

En general, todos los funcionarios públicos están obligados a cumplir las órdenes de sus respectivos superiores, sean autoridades unipersonales, sean corporaciones administrativas.

Dos reglas de administración pública contribuyen, sobre todo, a conservar la subordinación jerárquica.

I. La primera es el orden necesario que debe seguirse en la correspondencia con las autoridades superiores en más de un grado, a quienes no puede dirigirse la inferior sino por el conducto de la intermedia.

II. Y la segunda es la facultad del superior para suspender, modificar y revocar los actos de los subalternos, suspenderlos en el ejercicio de sus funciones o destituirlos de sus cargos. El Gobierno usa de este derecho de censura y amovilidad sin más límites que la justicia o la conveniencia; pero sus delegados los tienen ya más estrechos. Un gobernador de provincia sólo puede suspender de empleo en casos urgentes y dando cuenta inmediata al Gobierno de la providencia y sus motivos.

3.º La responsabilidad del poder administrativo es una condición esencial de su existencia en el orden constitucional. Los ministros son responsables a las Cortes del uso que hicieren del poder ejecutivo, y los delegados de su autoridad son responsables a los ministros. La una es responsabilidad política, y la otra responsabilidad administrativa.

Incurren en ésta los gobernadores de provincia y todos los empleados y corporaciones subalternas por faltas oficiales, es decir, cometidas en el ejercicio de sus funciones.

Toda función pública impone ciertos deberes a quien la desempeña; y si el funcionario es un agente directo del Gobierno, y como tal partícipe del poder ejecutivo, se hace responsable del mandato que admite ante el superior. De otro modo no habría unidad en la administración, ni obediencia, ni disciplina.

Las faltas cometidas en el servicio se corrigen por la vía gubernativa. La amonestación, la censura, la suspensión de sueldo o empleo, y en último caso la destitución son los medios ordinarios de ejercer esta potestad correccional. Las leyes, los reglamentos generales o particulares a cada servicio, y cuando la naturaleza de las funciones no consiente formas tutelares que limiten el principio de la amovilidad, cierto prudente arbitrio, impiden que el poder discrecional degeneren en arbitrario.

La separación de los poderes administrativo y judicial, garantía necesaria de las libertades públicas, exige que los funcionarios de cada orden sean responsables de sus faltas dentro de su propia jerarquía. Mas si una autoridad administrativa incurre en delito común o abusando de sus atribuciones, debe ser juzgado por el tribunal ordinario, porque según la

Constitución, a los tribunales corresponde exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales. Art. 91.

Confirma esta doctrina otro artículo que somete a la jurisdicción ordinaria a los funcionarios públicos, cualquiera que sea el delito que cometieren, sin necesidad de previa autorización para procesarlos, y sin que el mandato superior les exima de responsabilidad en los casos de infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto constitucional. En los demás sólo exime a los agentes que no ejercen autoridad; es decir, que no proceden con voluntad propia o en virtud de determinación personal. Art. 30.

Los gobernadores de provincia, lejos de poner impedimento alguno a la autoridad judicial cuando hubiere de proceder contra funcionarios públicos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, están obligados a prestarle su eficaz concurso, y a facilitar en cuanto de ellos dependa la acción de la ley y el cumplimiento del precepto constitucional.

Resulta de aquí que los funcionarios públicos están sujetos a dos responsabilidades de distinto carácter, la una puramente administrativa y la otra judicial. Resulta asimismo que es más grave la responsabilidad de las autoridades que la de los agentes administrativos, entendiéndose por autoridad el delegado del Gobierno a quien se comunica una parte del poder público, y por agente el funcionario subalterno que ejecuta las órdenes del superior inmediato. Aquél manda y éste obedece.

Para que la Constitución en un principio tan esencial de nuestra organización política no sea letra muerta, importa en extremo completar la obra asentando sobre bases sólidas otro principio fundamental, a saber, la inamovilidad de los jueces y magistrados. No basta un texto que la consagre: es preciso que la administración de la justicia goce de plena y absoluta independencia, y en fin que sea una verdad no sólo en el derecho, pero también en el hecho. Mientras no fuere el juez órgano impasible de la ley, y no se viere en cada fallo un acto de conciencia y no de disciplina, la responsabilidad judicial de los funcionarios públicos no será una garantía eficaz contra los abusos del poder administrativo.

4.º La residencia es la omnipresencia de la administración, es decir, que cada autoridad presida los actos administrativos tocantes a su territorio. Así deben tomar posesión de sus cargos en el término legal, y no ausentarse del punto de su destino sin permiso superior. Los gobernadores de provincia deben residir en las capitales y no abandonarlas sin noticia del Gobierno, salvo cuando circunstancias graves e imprevistas demandan prontos remedios, y la presencia de la autoridad puede contribuir a su eficacia.

Los alcaldes y tenientes no pueden ausentarse del término o distrito municipal por más de ocho días sin licencia del Ayuntamiento respectivo.

## Capítulo VIII Del Rey

Corresponde al Rey como autoridad suprema en el orden jerárquico de la administración:

1.º Promulgar las leyes. -Este acto no es legislativo como la sanción, sino pura y simplemente ejecutivo o administrativo, porque sin la publicación solemne, la voluntad del legislador no puede ser obedecida y cumplida. Las leyes son obligatorias desde el momento de su inserción en la Gaceta.

2.º Formar y publicar los reglamentos para el cumplimiento y aplicación de las leyes, previos los requisitos que las mismas señalan. -Llaman esta potestad reglamentaria, porque en efecto reglamenta u ordena por medio de disposiciones secundarias el modo de ejecutar los preceptos legislativos.

La potestad reglamentaria es tan propia de la administración activa, que toda autoridad de este orden la ejerce dentro del círculo de sus atribuciones; y por eso la dividen en general que reside en el Gobierno y alcanza a todos los administrados, y local que es inherente a las autoridades encargadas de regir las provincias y los pueblos.

Los decretos, órdenes, circulares, reglamentos, ordenanzas e instrucciones pertenecen a la categoría de los reglamentos de administración pública que son actos interpretativos de la ley, y de consiguiente conformes a su letra y espíritu.

Difieren los reglamentos de la ley:

I. En que ésta proclama máximas generales de derecho y establece principios: aquéllos prevén, deducen consecuencias, remueven obstáculos, descienden a pormenores.

II. La ley es perpetua e inmutable: el reglamento varía según los tiempos y circunstancias.

III. La ley manda: el reglamento obedece.

Pueden los reglamentos ser constitucionales o inconstitucionales. La inconstitucionalidad de los reglamentos procede de la materia o de la forma. Son inconstitucionales por razón de la materia si mandan en cosas reservadas a otros poderes del estado; y por razón de la forma, si dentro de los límites de la competencia administrativa contienen algún vicio sustancial en cuanto al modo de formarlos o publicarlos; por ejemplo si no hubiese precedido consulta del Consejo de Estado, o no aparece ministro responsable, etc.

Los reglamentos inconstitucionales, y en general todos los que no fueren conformes a las leyes, carecen de fuerza obligatoria; y así nadie, sólo por dejarlos de guardar y cumplir, incurre en pena.

La autoridad competente para declarar si deben o no deben aplicarse, son los tribunales que no califican el acto administrativo por vía de censura, sino que rehúsan prestar en aquel caso concreto su auxilio a la administración, y absuelven al acusado de desobediencia a la

autoridad, considerando que no hay reglamento contra la ley, porque no hay derecho contra el derecho.

Esta doctrina se deriva del principio constitucional de la mutua independencia de los poderes del estado.

3.<sup>a</sup> Cuidar de que en todo el reino se administre pronta y cumplida justicia. -Hay dos clases de justicia, la retenida y la delegada. Llamamos a la justicia retenida a la administrativa, porque forma parte de la potestad de ejecutar las leyes que reside en el Monarca. Es justicia delegada la ordinaria, porque el Rey la comunica a los jueces y magistrados instituidos por la ley sin participar de su jurisdicción.

El Rey vigila la administración de la justicia ordinaria y nombra las personas que deben dispensarla a propuesta del Consejo de Estado y con arreglo a la ley orgánica de los tribunales; y como los jueces y magistrados son o deben ser inamovibles, salvo en virtud de sentencia ejecutoria o por acuerdo del Consejo de ministros previa consulta del de Estado, el mandato, no mediando justa causa para la destitución, es irrevocable.

El Rey suele poseer la plenitud de la justicia administrativa, o cierto grado de jurisdicción voluntaria o contenciosa que completa la acción administrativa, y dispensarla por sí propio o por medio de los delegados de su autoridad, por punto general amovibles y siempre responsables. Esta prerrogativa se halla hoy entre nosotros muy limitada.

4.<sup>a</sup> Indultar a los delincuentes con arreglo a las leyes.

5.<sup>o</sup> Declarar la guerra y hacer y ratificar los tratados de paz, dando después cuenta documentada a las Cortes. -Es otra prerrogativa de la Corona que se deriva de la necesidad de velar por la seguridad del estado, y los actos que de ella emanan pertenecen a la administración exterior.

6.<sup>o</sup> Disponer de las fuerzas de mar y tierra. -El ejército permanente conserva la paz en lo interior del reino y defiende el territorio de los enemigos exteriores. La armada auxilia al ejército, protege el comercio y la navegación y vela por la seguridad de nuestras costas y posesiones ultramarinas. Sin fuerza pública jamás será un Gobierno respetado y temido, ni se mantiene el imperio de la ley, ni se exige la obediencia debida a los magistrados. Sin fuerza pública no hay garantías para el orden, y la libertad sin orden es opresión y tiranía de la multitud pacífica por una turbulenta minoría de ciudadanos.

7.<sup>o</sup> -Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demás potencias. -Son actos de mera ejecución de los tratados o convenciones particulares que ligan a los pueblos, o de los principios y reglas que determinan las obligaciones mutuas internacionales y constituyen el derecho de gentes.

8.<sup>o</sup> Cuidar de la acuñación de la moneda en la que se pone su busto y nombre. -Reservar al gobierno la fabricación de la moneda no es erigir un monopolio lucrativo, sino hacerle depositario de la fe pública para mayor facilidad de los contratos. El poder legislativo fija el

peso y ley de las monedas, y el ejecutivo manda labrarlas y vigila sobre la fiel observancia de aquellas condiciones.

9.º Conferir los empleos civiles y militares con arreglo a las leyes, y conceder en igual forma honores y distinciones. -Puesto que el poder ejecutivo es responsable, debe tener una prudente libertad para escoger sus mandatarios y destituirlos de sus cargos, si no corresponden a su confianza. Ésta es la regla general de todo en todo aplicable a los funcionarios públicos directamente subordinados al poder ejecutivo, la cual padece sus excepciones siempre que la ley consagra el principio de la inamovilidad, u otorga ciertas garantías que no consienten la remoción sin justa causa.

Los honores y distinciones son recompensas por servicios distinguidos y estímulos para que otros imiten el ejemplo de los buenos servidores del estado, y nadie sino el poder ejecutivo sabe apreciar el mérito, la importancia o la oportunidad de un servicio, porque nadie sino él juzga el acto administrativo con pleno conocimiento de causa.

## Capítulo IX

### De los ministros

Son los ministros jefes superiores de la administración, que bajo la autoridad inmediata del Rey ejercen el poder ejecutivo. El orden constitucional hace indispensable esta institución para conciliar la inviolabilidad del Monarca con la responsabilidad de los actos del Gobierno.

Los ministros aparecen como medianeros entre el Rey y los cuerpos legislativos, porque presentan a las Cortes los proyectos de ley, los reforman y retiran, y aconsejan su sanción o no sanción al Monarca. Son también medianeros entre el Rey y la nación, porque se encargan de ejecutar las mismas disposiciones cuya aprobación someten a la autoridad real; y por último, son medianeros entre el Rey y las autoridades y agentes administrativos, porque les comunican sus órdenes, los nombran y destituyen, los apremian y corrigen.

No siempre los ministros deben invocar el nombre del Soberano, pues ya se supone delegada en ellos virtual y constantemente la autoridad real para todo cuanto la Corona no puede hacer por sí misma.

Todo el peso de la administración recae en los ministros, porque ellos dan la dirección y comunican el impulso: ellos activan, aceleran o retardan la marcha de los negocios, y anulan, suspenden o reforman las providencias de las autoridades y agentes inferiores.

La variedad infinita de las necesidades públicas supone una gran diversidad de cuidados en el Gobierno que conviene distinguir y clasificar para que haya orden y concierto en la administración. En proporción que aumenta la cultura de los pueblos crecen estas necesidades, y por tanto conviene multiplicar los centros administrativos o los ministerios. Al repartir el despacho de los negocios entre los existentes, debe procederse según la ley de

las analogías, juntando aquéllos que fueren análogos por su naturaleza, y separando los que no tengan afinidad alguna.

La distribución de los negocios entre los distintos ministerios incumbe al poder ejecutivo, porque es un medio de ordenar la administración y procurar la fácil aplicación de las leyes.

Cuando los ministros se reúnen para deliberar en común y adoptar resoluciones colectivas forman el Consejo de Ministros, y en este caso prepondera el voto de la mayoría. Cuando ejercen su autoridad como superiores de cierto servicio administrativo, obran con entera independencia y bajo su responsabilidad personal.

Los ministros tienen atribuciones comunes y especiales. Son comunes las que se derivan de su carácter ministerial, y por lo mismo a todos alcanzan en igual grado: especiales las que emanan de su autoridad en los ramos de su dependencia.

Las atribuciones comunes comprenden las instrucciones, las disposiciones y los actos de gestión. El objeto de las instrucciones ministeriales es dirigir la ejecución de las leyes y reglamentos administrativos, ilustrando a las autoridades, avivando su celo y acudiendo a todos los pormenores.

Las disposiciones o mandatos son providencias de orden y utilidad pública, o decisiones en asuntos privados en que la administración obra requerida o provocada por un particular que solicita una gracia o reclama un derecho.

Actos de gestión son los relativos a la conservación y aumento del patrimonio del estado, civiles por su naturaleza, porque la nación aparece como una persona moral cuyos intereses administra y defiende el Gobierno.

Las atribuciones especiales son tan variadas, como son diversos los ramos dependientes de cada ministerio.

Divídese toda la administración de España en ocho departamentos o ministerios, a saber: Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, Marina, Gobernación, Fomento y Ultramar. Tal es el orden de su antigüedad y de su precedencia. La presidencia del Consejo de Ministros no está vinculada en ningún ministerio en particular, sino que es una dignidad inherente a la persona de más autoridad entre todos ellos, y por eso da su nombre al gabinete y lo encabeza.

Los ministros sin cartera satisfacen la necesidad política de dar entrada en el ministerio a un hombre de la primera importancia que delibera en el Consejo, inicia la política e imprime movimiento a la administración, pero sin ocuparse en sus pormenores. Como no administra por sí mismo, posee las facultades comunes sin participar de las especiales.

Cada ministro es el superior jerárquico de todas las autoridades y todos los servicios públicos de su competencia. Así pues, nadie puede reformar sus actos sino él mismo u otro que le suceda.

Por regla general el ministro que dicta una providencia tiene facultad de revocarla; pero esta regla padece sus excepciones.

No procede la revocación ni la reforma por la vía gubernativa, cuando la decisión ministerial ha constituido un derecho a favor de tercera persona, o ha prestado fundamento a un fallo judicial.

En el primer caso no, porque los reglamentos no prevalecen contra las leyes que son la fuente del derecho ofendido o atropellado por el ministro; ni tampoco en el segundo, porque se opone el respeto debido a la santidad de la cosa juzgada.

## Capítulo X

### De los gobernadores de provincia

Según hemos dicho en otro lugar, hay administración general y local, porque las provincias y los pueblos deben considerarse como un todo y como una parte del todo llamado nación. Tienen, pues, estas fracciones de territorio intereses propios y comunes, y necesitan autoridades que los administren, no sólo en cuanto representan la intervención del Gobierno en los asuntos de utilidad pública, sino porque significan la participación de los ciudadanos en la dirección y fomento de los intereses provinciales y municipales.

Llámase gobernador la autoridad que preside la administración de cada provincia. Estos gobernadores son nombrados y separados por el Rey a propuesta del Consejo de ministros, y en virtud de un real decreto refrendado por su presidente. Las leyes y los reglamentos no exigen condiciones de aptitud, procurando con su estudiado silencio dejar al Gobierno en libertad completa para escoger las personas más dignas de su confianza.

La autoridad de los gobernadores es la superior en el territorio de su mando, pues así como el Gobierno administra los negocios de interés común desde la capital de la monarquía, así el gobernador comunica la acción del poder central desde la capital de la provincia.

El cargo de gobernador es incompatible con el ejercicio de cualquiera mando militar, y con el desempeño de algún otro provincial o municipal.

Los gobernadores de provincia tienen el doble carácter de autoridades subordinadas a la administración central y jefes de la administración provincial.

1.º Como subordinados al Gobierno obran por delegación del poder real, ya sean órganos de comunicación, ya instrumentos de ejecución, ya medios de instrucción o tutores de los intereses de la provincia.

I. Órganos de comunicación, porque transmiten los mandatos superiores, notifican las decisiones del Gobierno, dan curso a las peticiones de los pueblos y particulares, y en fin son medianeros entre los ministros y agentes administrativos y las personas privadas.

II. Instrumentos de ejecución, porque cumplen y hacen cumplir las órdenes del Gobierno, explican las leyes, declaran las dudas, remueven obstáculos y procuran la acción administrativa, haciendo uso de su potestad de corrección y disciplina.

III. Medios de instrucción, porque solicitan las providencias que reclama el bien público, informan al Gobierno en los casos dudosos, exponen las necesidades de los administrados y proponen las reformas convenientes.

IV. Tutores de los intereses provinciales, porque amparan y defienden las corporaciones administrativas y establecimientos públicos sujetos a su protección y vigilancia en todos los actos como personas morales.

2.º En razón de superiores en el orden jerárquico de la administración provincial, dirigen la acción administrativa; vigilan e inspeccionan a los agentes subalternos; nombran y separan a ciertos agentes inferiores; aprueban, censuran, suspenden, reforman o anulan sus actos; dictan providencias; vigilan e inspeccionan todos los ramos de la administración pública; contratan las obras y servicios públicos; provocan y sostienen las competencias; llevan el nombre de la provincia y la representan en todos sus asuntos judiciales, etc.

Gozan los gobernadores de provincia de la potestad reglamentaria o la facultad de dictar reglas que faciliten la ejecución de las leyes en el territorio de su mando.

Auxilian los gobernadores a la justicia, instruyendo por sí mismos o sus delegados la sumaria información de los delitos cuya averiguación se deba a sus disposiciones o agentes, debiendo remitir las diligencias practicadas con las personas detenidas al tribunal competente que juzgue la causa, porque en este punto acaba la autoridad administrativa y empieza la judicial.

Por último, pueden los gobernadores requerir el auxilio de la fuerza armada, como el medio extremo de mantener la observancia de las leyes y el respeto a los magistrados, pero sin apartarse la autoridad militar de las instrucciones que recibiere de la civil, mientras la gravedad del peligro no obligue a declarar la provincia en estado excepcional.

El gobernador debe residir en la capital de la provincia; mas como puede suceder que se ausente de ella o se incapacite para el desempeño de su cargo, la ley provee al servicio público en los términos siguientes:

Si sólo se ausenta de la capital, continúa en el ejercicio de todas sus atribuciones desde el punto en que se halla, despachando el secretario del gobierno y los jefes administrativos los asuntos de mera tramitación en la parte que a cada uno le corresponde.

Si se ausenta del territorio de su mando, le reemplaza la persona que el Gobierno designe, y a falta de ésta sustituyen al gobernador el secretario del gobierno de la provincia.

La autoridad que suple accidentalmente al gobernador, no puede presidir la Diputación ni la Comisión provincial.

Los actos de los gobernadores son tan obligatorios dentro de la provincia, como los del Gobierno en toda la extensión del territorio, y la desobediencia a sus órdenes puede ser reprimida por la misma autoridad que las dicta con multas y correcciones equivalentes. Síguese de aquí que deben tener cierta publicidad si son de común observancia, o ser notificados administrativamente a los interesados a quienes obligan.

Los gobernadores pueden, por regla general, variar o revocar sus actos administrativos y los de sus antecesores, porque miran al bien público y se fundan en circunstancias mudables en extremo. Sin embargo, ocurren casos en que esta potestad de reformar o anular los actos anteriores se halla limitada, conviene a saber:

1.º Cuando el acto del gobernador de la provincia hubiere sido confirmado por una autoridad superior, porque entonces tiene la misma fuerza obligatoria que si emanase del Rey o del ministro de quien procede la confirmación.

2.º Cuando el acto resuelve una cuestión preexistente que presta fundamento a una decisión judicial, porque así adquiere la estabilidad de la cosa juzgada.

3.º Cuando la providencia fuere declaratoria de un derecho, porque modificarla o revocarla equivaldría a un despojo. El derecho adquirido excluye el poder discrecional de la administración.

4.º Y por último, cuando se declararen competentes o incompetentes en un negocio.

Las mismas leyes y reglamentos determinan el superior a quien corresponde anular o reformar las providencias del gobernador cuando obra, no en virtud de su autoridad propia y ordinaria, sino en uso de alguna delegación especial. En general, los ministros de Gobernación, Hacienda y Fomento, cada uno en los ramos dependientes de sus respectivos ministerios, suspenden, modifican o revocan los actos de los gobernadores de provincia.

Los gobernadores de provincia son responsables administrativa o judicialmente según la naturaleza del acto u omisión que la provoca. Pertenece al Gobierno en uso de su potestad disciplinar exigirles la responsabilidad administrativa, cuyo grado máximo es la destitución. Las Audiencias del territorio en primera instancia y el Tribunal Supremo por vía de alzada, son los competentes para juzgar y sentenciar a los gobernadores por faltas o delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones. Ley de administración provincial.

## Capítulo XI De los alcaldes

Los pueblos, aun más que las provincias, tienen una vida propia y otra vida común a la nación, como parte integrante de ella o unidad elemental del estado. A esta necesidad de gobierno fundada en la naturaleza, júntase la fuerza de la tradición o la costumbre antigua de regirse con independencia del poder central, que si hoy no debe mantenerse de todo en todo, porque no sería compatible con la existencia colectiva derivada del principio y sostenida por el sentimiento de la nacionalidad, debe a lo menos respetarse en cuanto lo permita la concordia de los intereses generales y municipales.

De aquí resulta la necesidad de autoridades encargadas de la acción y deliberación administrativa en los pueblos, es decir, la institución de los alcaldes y Ayuntamientos.

Son los alcaldes las primeras autoridades de este orden por su antigüedad y su importancia. Distínguese en ellos dos caracteres, según los cuales ejercen diversas atribuciones como delegados del Gobierno y como administradores de los pueblos.

1.º En cuanto delegados del Gobierno están los alcaldes bajo la inmediata autoridad de los gobernadores de provincia o sus delegados, pues por su carácter de agentes de la administración central, la ley los subordina a sus próximos superiores. Son puros mandatarios de la administración central, por cuya razón, no sólo corresponde a ésta el derecho de inspección y vigilancia, pero también la iniciativa en los actos de los alcaldes por medio de órdenes e instrucciones a cuyo fiel cumplimiento están obligados.

Las facultades son varias, porque proceden como órganos de comunicación y agentes de ejecución en los asuntos de su competencia.

En cuanto órganos de comunicación:

I. Modifican o publican las leyes, reglamentos, órdenes y bandos de buen gobierno.

II. Transmiten las peticiones, reclamaciones y quejas de los administrados a sus superiores.

III. Ilustran a estas autoridades con noticias e informes.

En cuanto agentes de ejecución

I. Desempeñan todos los deberes especiales que las leyes y los reglamentos les encomiendan en punto a reemplazos, beneficencia, instrucción pública, estadística y demás ramos de la administración.

II. Mandan o adoptan por sí propios, donde no hubiere delegado del Gobierno, todas las medidas protectoras de la seguridad personal y de la tranquilidad pública, y dictan reglamentos o bandos conducentes al ejercicio de sus atribuciones.

III. Auxilian a los recaudadores de contribuciones y suministran a las tropas nacionales bagajes y alojamientos.

IV. Reprimen aplicando gubernativamente las correcciones pecuniarias señaladas en las leyes y reglamentos de policía.

V. Requieren la fuerza armada, cuando fuere necesaria para mantener el orden público.

En el ejercicio de estas funciones que la nueva ley llama con suma impropiedad gobierno político del distrito municipal, los alcaldes son independientes del Ayuntamiento respectivo.

2.º En cuanto administradores de los pueblos poseen los alcaldes autoridad propia emanada de la ley, y la ejercen bajo la vigilancia de la administración superior.

En efecto, los alcaldes concurren activamente a la administración municipal, mientras que los Ayuntamientos, a pesar de su vigorosa iniciativa, sin ellos, nada pueden poner por obra.

Los alcaldes convocan al Ayuntamiento, lo presiden, tienen voz en las sesiones y voto en los acuerdos de la corporación, los publican y ejecutan, para lo cual dictan bandos y órdenes convenientes, o suspenden su ejecución si procede conforme a las leyes, ejercen autoridad sobre todos los dependientes de los ramos de vigilancia y policía urbana y rural, corrigen las infracciones de las ordenanzas y reglamentos municipales, y en fin son la cabeza y el brazo del municipio.

De cualquier modo que consideremos los alcaldes, siempre son verdaderos mandatarios, ya del Gobierno, ya del Ayuntamiento, en el primer caso en virtud de una delegación del poder ejecutivo, y en el segundo en virtud de un derecho propio o por ministerio de la ley.

La obediencia es un deber de los alcaldes como subordinados al Gobierno y a sus representantes en las provincias. Cuando un alcalde se muestra reacio en cumplir las órdenes que se le comunican, el gobernador procede oficialmente a la ejecución de lo mandado por sí, o por medio del juez de paz del pueblo en quien delega su autoridad para el caso y por el tiempo rigurosamente necesario.

Tienen los alcaldes potestad reglamentaria por cuanto pueden dictar órdenes e instrucciones relativas a la ejecución de las leyes; pero conviene mucho distinguir esta potestad reglamentaria de la que pertenece a los Ayuntamientos.

Los alcaldes, como delegados del Gobierno y mandatarios de los pueblos, reglamentan los servicios públicos de su competencia, sin causar menoscabo a las facultades que la ley concede a los Ayuntamientos de proveer lo necesario acerca de aquellas cosas que son objeto de sus acuerdos o deliberaciones. La potestad reglamentaria de los alcaldes nada tiene de común con el Ayuntamiento; mas de ésta participa el alcalde en cuanto es individuo de la corporación y concurre a todos los actos de administración municipal con su voz y con su voto. Como ejecutor nato de los acuerdos del Ayuntamiento, debe publicar, cumplir y procurar la observancia de estos acuerdos sin atreverse a reformarlos.

Mucho ha cuidado el legislador de extender y fortificar la autoridad de las Diputaciones y Ayuntamientos, y poco ha mirado por los gobernadores y los alcaldes a quienes incumbe toda la acción administrativa.

Lo decimos porque pueden los alcaldes imponer las multas o correcciones pecuniarias que por infracción de las ordenanzas y reglamentos de administración municipal acordaren los Ayuntamientos; pero no hallamos que en la nueva ley se les reconozca la potestad de corrección y disciplina que va siempre aneja a la reglamentaria, en cuanto son delegados del Gobierno. Y sin embargo la tienen, porque deben tenerla.

Los actos de los alcaldes pueden ser suspendidos, anulados o reformados por el gobernador de la provincia, siempre que emanaren de su autoridad como representante del Gobierno; pero no así los relativos a la administración municipal, porque en tales casos el alcalde se limita a ejecutar un acuerdo del Ayuntamiento que podrá suspender el gobernador con arreglo a las leyes, y no reformar o anular por falta de competencia.

Son responsables los alcaldes por las faltas o delitos oficiales que cometieren en el ejercicio de sus funciones.

Dijimos en otra parte que la responsabilidad de los funcionarios públicos es administrativa o judicial, aquélla proveniente de faltas cometidas en el servicio, y ésta de excesos y abusos graves que constituyen verdaderos delitos.

Exige a los alcaldes la responsabilidad judicial la jurisdicción ordinaria de primera instancia del territorio, y la administrativa el superior inmediato con recurso al Gobierno por la vía gubernativa.

No damos aquí mayores explicaciones, porque la responsabilidad de los alcaldes se ajusta a las mismas reglas que la individual de los regidores y la colectiva de los Ayuntamientos, cuando procede de actos relativos a la administración municipal. Mas si los actos que dan origen a la responsabilidad del alcalde emanasen de su autoridad como representante del Gobierno, entonces puede ser amonestado, apercibido y multado por el gobernador de la provincia, y será una cuestión extraña al Ayuntamiento. Ley de administración municipal.

Los tenientes de alcalde están subordinados a los alcaldes, los sustituyen y son sus auxiliares; por lo cual pueden éstos señalarles los ramos de la administración municipal de que deben cuidar en todo o en parte.

Los alcaldes de barrio son autoridades de orden inferior que auxilian a los alcaldes y tenientes y dispensan inmediata protección al ciudadano en los puntos más remotos del distrito municipal. Sus atribuciones de mera policía se ajustan a las leyes, reglamentos o instrucciones particulares.

Cada vez que ocurren elecciones municipales y se renuevan los Ayuntamientos, los concejales nombran entre sí el alcalde y los tenientes que según el censo de población corresponden al municipio.

Son los alcaldes autoridades de origen y carácter popular, como cargos electivos. Toda elección confiere un mandato; y en efecto, el alcalde es mandatario del pueblo que le encomienda en mucha parte la administración de los intereses comunes.

Así pues, el alcalde, producto del sufragio público, no puede dejar de serlo mientras no expire el mandato, o no lo revoque el mandante en forma legal, o el mandatario no lo renuncie, o en fin no mereciere perderlo por justa causa.

Síguese de aquí que los alcaldes no son amovibles al arbitrio del Gobierno, porque la delegación de su autoridad en ellos no es voluntaria, sino necesaria; y a la verdad no carece de inconvenientes el sistema de tomar un representante que no escoge el representado a quien importa.

Por eso, como medio de conciliación, se imaginó y practicó entre nosotros el de sacar el Gobierno el alcalde de entre los concejales, dando una parte a la elección y otra al nombramiento; método no malo en principio, aunque ocasionado a ciertos abusos.

El deseo de ensanchar las libertades municipales, tan cercanas a las del hogar doméstico y del individuo, hizo volver los ojos al alcalde de origen popular, bien que elegido por sufragio universal indirecto.

La novedad no es conforme a los principios de la política y de la administración. Mayor grado de libertad goza un pueblo donde el derecho electoral se halla limitado y la elección es directa, que otro donde es indirecta la elección, aunque el sufragio sea universal. En el primer caso el alcalde será nombrado, no por la voluntad de todos, pero sí por la de muchos: en el segundo sólo por la de algunos.

Y es lo peor que este alcalde deja de ser autoridad para convertirse en servidor del Ayuntamiento; que debe representar al Gobierno cerca del municipio y representa al municipio contra el Gobierno, y en fin que este sistema (si tal nombre merece) opone la soberanía del vecindario al poder supremo de la nación.

Sin los lazos de la obediencia y disciplina no hay administración ni gobierno posible. Los más fuertes son la suspensión y destitución del alcalde por justa causa y en forma legal; pero de ello trataremos en el capítulo de los Ayuntamientos.

## Capítulo XII

De los Consejos de la administración central, y principalmente del Consejo de Estado

Para conciliar la brevedad de la acción administrativa con el acierto en sus providencias, adoptóse el temperamento de poner cuerpos consultivos al lado de las autoridades encargadas de la ejecución de las leyes, imaginando con este arbitrio que serán ilustradas en

los negocios arduos y facultativos y en ciertos asuntos de interés local en que importa conocer minuciosos pormenores.

La ley coloca estos cuerpos en todos los grados de la jerarquía administrativa, porque en todos ellos la acción necesita del consejo, y señala cuándo deben las autoridades oír su dictamen como requisito previo para adoptar cualquiera resolución, y cuando es potestativo consultarlos o no consultarlos a juicio de dichas autoridades.

Es regla constante que el dictamen de los consejos administrativos no es obligatorio, porque sus facultades son de mera consulta, y porque de otra suerte se quebrantaría la unidad y se haría imposible la responsabilidad de la administración. Mas como quiera, son los consejos ruedas auxiliares de la máquina administrativa, que pueden acelerar o retardar su movimiento según que favorezcan o contraríen la marcha del Gobierno. De aquí se sigue que los consejeros deben ser amovibles, para impedir que el espíritu de corporación, y tal vez pasiones menos disculpables, sean la rémora perpetua del Gobierno.

Entre todos los cuerpos consultivos que rodean a la administración central, ninguno alcanza la autoridad ni tiene la importancia que el Consejo de Estado. Es el cuerpo supremo consultivo del Gobierno establecido para la mejor administración del reino.

No es el Consejo de Estado una institución política sino puramente administrativa, y todavía dentro de la administración no pasa su autoridad de los límites angostos de una consulta; de donde se sigue que repugna a su índole ejercer acto alguno de administración, porque administrar es hacer uso de un poder legalmente responsable, y el Consejo de Estado no administra ni queda sujeto a verdadera responsabilidad.

El Consejo de Estado se compone de los ministros, de un presidente y veinticinco consejeros, un secretario general y cierto número de oficiales de secretaría.

Los ministros son consejeros natos y representan la necesaria intervención del Gobierno en las deliberaciones de este cuerpo. Ellos presiden las sesiones cuando lo tienen por conveniente, y asistiendo más de uno, preside aquél a quien corresponde por el orden de precedencia de los ministerios.

El Rey nombra los consejeros a propuesta del Consejo de ministros y en decretos especiales refrendados por su presidente. El nombramiento no es libre con libertad omnímoda, porque la ley limita este derecho señalando ciertas categorías. Sin embargo, la cuarta parte de las plazas pueden proveerse en personas no comprendidas en tales categorías, si se han distinguido por su capacidad y servicios. En la separación de los consejeros se observan las mismas formalidades.

Los consejeros son amovibles y deben serlo, porque el Consejo de Estado carece de autoridad propia, cuyo ejercicio reclama la independencia que la ley garantiza al poder judicial. Si el Gobierno tuviera a su lado un consejo inflexible, podría suceder que hallase obstáculos insuperables a su marcha, y carecería de medios legales para removerlos. El cargo de consejero es incompatible con cualquier otro empleo efectivo, y con todo cargo en sociedades industriales o mercantiles.

El secretario general dirige los trabajos de la secretaría, y los oficiales preparan los expedientes hasta ponerlos en estado de resolución definitiva.

El Consejo de Estado se divide en cinco secciones para el despacho de los asuntos de su competencia, a saber, Estado y Gracia y Justicia, Guerra y Marina, Hacienda, Gobernación y Fomento y Ultramar. El Gobierno consulta unas veces al Consejo en pleno, y otras a una, dos o más secciones reunidas.

La ley exige en ciertos casos que el Gobierno consulte al Consejo de Estado, y es potestativo consultarle, o no, en los restantes. Cuando la ley ordena que sea consultado, la providencia dictada sin este requisito previo, podrá ser justa en el fondo, pero será viciosa en la forma.

Debe el Consejo de Estado ser consultado:

1.º En materias administrativas.

2.º En materias cuasi-contenciosas.

1.º. Son materias administrativas sobre las que debe ser oído en pleno:

I. Todas las reglamentarias, y así es necesario oír su dictamen acerca de las instrucciones generales de cualquier ramo de la administración pública, o sobre los reglamentos generales para la ejecución de las leyes.

II. Ciertas de administración exterior, como los tratados de comercio y navegación que una vez ajustados con una potencia extranjera, no pueden enmendarse sin el consentimiento de ambas partes contratantes.

III. Otras de administración interior graves por su naturaleza, como suplementos de crédito, créditos extraordinarios y transferencia de créditos cuando no se hallan reunidas las Cortes; indultos generales; ordenanzas municipales de policía urbana y rural en caso de discordia que debe dirimir el Gobierno; innovación en las leyes, ordenanzas y reglamentos generales para las provincias de Ultramar, etc.

2.º Son materias cuasi-contenciosas aquellos asuntos que sin ser verdaderamente litigiosos, todavía siguen trámites particulares parecidos a los señalados para la instrucción de éstos, a cuya clase pertenecen:

I. El pase y retención de las bulas, breves y rescriptos pontificios y las preces para obtenerlos, porque pueden contener en el fondo una cuestión de competencia entre la potestad espiritual y temporal.

II. Los asuntos del Real Patronato y recursos de protección y fuerza a excepción de los que son propios de los tribunales, porque hay derechos controvertibles y reclamación de parte.

III. La decisión acerca de la validez de las presas marítimas, porque es una cuestión internacional y hay derechos privados dignos de respeto.

IV. Las competencias positivas y negativas de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, porque el Rey es el superior común, el árbitro supremo y el regulador de los poderes del Estado.

V. Los recursos de abuso de poder o de incompetencia que eleven al Gobierno las autoridades del orden judicial contra las resoluciones administrativas, porque de otro modo estaría mal defendida la independencia de los tribunales.

Debe ser oído el Consejo de Estado en secciones:

I. Sobre indultos particulares que no sean acordados en Consejo de ministros.

II. Sobre la naturalización de extranjeros.

Otros asuntos hay en que el Consejo de Estado debe ser consultado en virtud de leyes o reglamentos especiales.

Puede el Consejo de Estado ser consultado:

1.º En materias legislativas o sobre los proyectos de ley que hubieren de presentarse a las Cortes.

2.º En algunas materias de administración exterior, o sobre los tratados con las potencias extranjeras y concordatos con la Santa Sede.

3.º En materias de administración interior o sobre cualquier punto grave que ocurra en el gobierno y administración del estado. Ley de 17 de Agosto de 1860.

Los Consejos especiales de la administración central responden a la necesidad de ilustrar al Gobierno en los negocios facultativos y otros particulares que requieren ciencia y experiencia. Llámense Consejos estos cuerpos o Juntas, como ahora más se usa, siempre significan lo mismo. El nombre propio y técnico sería el primero, porque en efecto es su oficio aconsejar y no gobernar. Sustituir una a otra denominación, y aun variar en algo la organización o las atribuciones, mientras quede a salvo lo esencial, no es una importante reforma.

Residen cerca del Gobierno y están agregadas al Ministerio de Hacienda, la Junta consultiva de Aranceles, la de Moneda y la superior de Ventas de bienes nacionales. Al de la Gobernación pertenece la superior consultiva de Sanidad, y corresponden al de Fomento la Junta consultiva de Caminos, Canales y Puertos, la superior facultativa de Minería y la superior de Agricultura, Industria y Comercio. El Consejo de Instrucción pública vive según la ley, pero no está constituido; y probablemente, cuando llegue a reconstituirse, tomará el título hoy de moda, aunque es una moda muy antigua y de origen vicioso. Tienen

de común que es presidente nato el ministro del ramo; que a veces deben ser oídos, y otras... pueden serlo a juicio del Gobierno, y en fin que sus dictámenes jamás son obligatorios. No participan del poder administrativo; pero le auxilian con sus luces y su práctica en los negocios de su competencia.

### Capítulo XIII

#### De las Diputaciones provinciales

Tienen las provincias intereses propios y comunes, porque forman un estado particular y son parte del estado general o nación. Para el efecto de proveer a la administración de cada provincia instituye la ley Diputaciones provinciales compuestas de mandatarios de los pueblos elegidos por sufragio universal, y cuyas facultades ordinarias son el acuerdo, la deliberación y el consejo.

Son las Diputaciones autoridades administrativas y populares. Administrativas, porque según la ley les corresponden la gestión, el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de las provincias; de modo que su esfera de acción no es tan dilatada que abrace los generales, ni tan reducida que descienda a los municipales. Populares, porque se componen de cierto número de ciudadanos elegidos por sufragio universal.

Organización. -Este número es proporcionado a la población de cada provincia, y varía entre el minimum de 25 y el maximum de 48 diputados. Tan crecidas Diputaciones más bien parecen parlamentos provinciales que corporaciones administrativas, y no dejan de ofrecer ciertos inconvenientes para la unidad nacional y la autoridad del Gobierno.

Como toda deliberación entre muchos suele ser embarazosa y dificultoso llegar a un acuerdo; y como por otra parte no puede exigirse de una Diputación que esté en continuo ejercicio, la necesidad de acudir al despacho diario de los negocios públicos obligó a sacar del seno de la misma una Comisión de cinco vocales elegidos en la primera sesión ordinaria de cada año por mayoría absoluta de los diputados concurrentes: sombra de los antiguos Consejos provinciales, aunque parezca la institución aborrecida.

El cargo de diputado provincial es gratuito y dura cuatro años, renovándose la Diputación cada dos por mitad. La Comisión provincial también se renueva por mitad de año en año, puesto que dura un bienio el de vocal. No gozan éstos sueldo; pero disfrutan de una indemnización que la Diputación regula y no puede exceder de cierto límite legal.

El gobernador es presidente nato de la Diputación y de la Comisión provincial sin voto; de suerte que la presidencia de la autoridad superior en quien se refleja el Gobierno, es más nominal que efectiva. Los verdaderos presidentes de uno y otro cuerpo son electivos.

El secretario de la Diputación lo es asimismo de la Comisión provincial. Aquélla nombra los jefes y empleados a su servicio, los primeros con libre iniciativa, y a propuesta

de la Comisión los segundos. Puede ésta suspenderlos por justas causas y dando cuenta inmediata a la Diputación que tiene el derecho exclusivo de separarlos.

Sesiones. -Las Diputaciones provinciales celebran sesiones ordinarias y extraordinarias según los casos. Ellas mismas fijan en la primera sesión de cada período semestral el número de las que hubieren de celebrar.

Puede la Diputación prorrogarlas, siendo necesario, con aquiescencia del gobernador; y éste suspenderlas, dando cuenta al Gobierno, por razones de orden público.

También celebran sesiones extraordinarias para tratar asuntos determinados, en virtud de especial convocatoria expedida a juicio del Gobierno, del gobernador o de la Comisión provincial; y asimismo, por razones de orden público, puede el gobernador suspender la convocatoria, dando cuenta al Gobierno.

Por regla general las sesiones de las Diputaciones provinciales son públicas, y siempre deben serlo las relativas a las actas, a los presupuestos, las cuentas y sus incidentes. En los demás casos, si la naturaleza del asunto lo exige y la Diputación lo acuerda a petición del presidente, del gobernador o de cinco vocales, la sesión podrá celebrarse en secreto.

Para deliberar se requiere la presencia de la mayoría absoluta del número total de diputados: para acordar basta el voto de la mayoría de los concurrentes.

El gobernador, en nombre del Gobierno, abre la primera sesión de cada período semestral.

Como la Comisión provincial está siempre en actividad, celebra sesión todas las veces que lo reclama el despacho de los negocios de su competencia.

Para deliberar se necesita la presencia de tres vocales, y con este número de votos conformes se toma un acuerdo.

Las sesiones son públicas, sobre todo cuando se tratare en ellas de apelaciones o revisión de los acuerdos de los Ayuntamientos; pero las relativas a preparación de expedientes o asuntos de mera tramitación, o las enlazadas con la cuestión de orden público o el régimen interior de la corporación, o en fin aquéllas cuya publicidad pudiera afectar al decoro de la misma o de alguno de sus individuos, se deben celebrar en secreto previo acuerdo de la mayoría de los vocales presentes.

Atribuciones. -Son de la exclusiva competencia de las Diputaciones provinciales (dice la ley), la gestión, el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de las provincias en cuanto no se hallen reservados a los Ayuntamientos, y en particular les pertenece:

I. El establecimiento y conservación de los servicios de utilidad provincial; el fomento de sus intereses materiales y morales, como caminos, canales de navegación y de riego y toda clase de obras públicas que importen a la provincia; las instituciones de beneficencia e instrucción, las exposiciones, los concursos, etc.

II. La administración de los fondos provinciales, ya sea para el aprovechamiento, disfrute y conservación de cualesquiera bienes, derechos y acciones que pertenezcan a la provincia o a los establecimientos a ella incorporados, ya para la determinación, repartimiento, inversión y cuenta de los recursos necesarios al buen desempeño de los servicios que constituyen la administración provincial.

Además de estas facultades que gozan las Diputaciones por derecho propio y ejercen en virtud de su libre iniciativa, les pertenecen otras varias a título de delegación especial, y conformándose a las leyes y a las órdenes superiores para su ejecución.

Todos los acuerdos de las Diputaciones provinciales son ejecutivos. Sin embargo, puede el gobernador suspenderlos de oficio o a instancia de parte, por razón de incompetencia, o por causa de delito, o cuando vulneran los derechos civiles de tercera persona.

1.º Por incompetencia, es decir, cuando fueren relativos a materias extrañas a la autoridad de la Diputación, pues no debe el delegado del Gobierno consentir que turbe el orden legal y promueva conflictos usurpando ajenas atribuciones.

2.º Por delincuencia, esto es, si el acuerdo constituye un acto ilícito y punible con arreglo al Código penal.

3.º Por lesión de los derechos civiles de un tercero, siempre que el interesado lo solicite, reclamando al mismo tiempo contra el acuerdo.

En todo caso la providencia de suspensión habrá de ser motivada o dictada con expresión concreta y precisa de las disposiciones legales en que se funde.

No puede el gobernador decretar la suspensión de los acuerdos de la Diputación, aunque en el fondo o en la forma sean contrarios a las leyes, si versan sobre asuntos de su competencia. Es verdad que contra estos acuerdos hay lugar al recurso de alzada ante el Gobierno que la ley concede al verdadero o presunto agraviado; y todavía los que se creyeren perjudicados en sus derechos civiles podrán ampararse del juez o tribunal competente; mas no se ajusta a la buena doctrina, ni se compadece con el art. 69 de la Constitución que atribuye al Rey la potestad de hacer ejecutar las leyes, la inercia de un gobernador impotente para restablecer su imperio.

Recursos contra los acuerdos de las Diputaciones. -Hemos dicho cuándo y cómo procede la suspensión de estos acuerdos. También hemos indicado que los particulares a quienes perjudicaren en sus derechos civiles, pueden acudir al juez o tribunal competente.

En efecto, el interesado interpone su demanda dentro del plazo de treinta días contados desde la fecha de la notificación del acuerdo, o desde la en que le fuere comunicada la suspensión, ante el juez o tribunal llamado por las leyes a conocer del asunto. El juez o tribunal puede suspender el acuerdo por primera providencia a petición del apelante, cuando proceda y convenga para evitar algún perjuicio grave e irreparable. La cuestión termina con el fallo judicial.

Los plazos referidos y los demás relativos a la suspensión de los acuerdos se reducen a la cuarta parte en aquellos negocios que la Comisión provincial y el gobernador calificaren de urgentes.

Responsabilidad. -Las Diputaciones provinciales están bajo la autoridad superior del Gobierno en unos casos, y en otros bajo su mera inspección y vigilancia.

Bajo la autoridad, siempre que proceden por delegación, o ejercen actos que no son de su exclusiva competencia. Bajo la vigilancia, cuando usan de sus atribuciones propias según la ley, y entonces obran con absoluta libertad, sin perjuicio de la inspección del Gobierno para impedir el menor atentado contra la Constitución y las leyes. Allí la acción del Gobierno es directa y positiva: aquí indirecta y negativa. Allí la iniciativa parte del Gobierno a quien corresponde dar las órdenes e instrucciones oportunas: aquí la iniciativa pertenece a la Diputación que usa de su derecho sin más límite que un veto, si el uso degenera en abuso.

La libertad de acción, el respeto a la ley, la obediencia debida y los graves intereses puestos a su cuidado, junto con su participación en el poder ejecutivo, todo ello implica cierto grado de responsabilidad.

Así, pues, son responsables:

1.º Por infracción manifiesta de la ley en sus actos o acuerdos, sea atribuyéndose facultades que no les competen, o sea abusando de las que les competen.

2.º Por desobediencia al Gobierno en los asuntos en que proceden por delegación y bajo su dependencia.

3.º Por desacato a la autoridad.

4.º Por negligencia u omisión de que resulte perjuicio en los intereses o servicios que les están encomendados.

La responsabilidad puede ser administrativa o judicial según la naturaleza del acto o de la omisión.

La primera consiste en apercibimiento, multa o suspensión. El Gobierno, de acuerdo con el Consejo de Estado y con audiencia del interesado, fija el tanto de la corrección pecuniaria dentro del límite señalado en la ley. Contra la imposición de las multas pueden reclamar los interesados ante el Gobierno quien resuelve, previa consulta del mismo Consejo.

Si los multados no se aquietaren con la providencia dictada por la vía gubernativa, harán uso de la contencioso-administrativa, entablado el recurso conveniente ante el Tribunal Supremo de Justicia.

La suspensión de las Diputaciones provinciales procede cuando hubieren cometido alguna extralimitación grave con carácter político, o incurrido en desobediencia grave, si apercibidos y multados los diputados insistiesen en ella.

La extralimitación debe ir acompañada de alguna de las circunstancias siguientes:

- 1.<sup>a</sup> Haber dado publicidad al acto.
- 2.<sup>a</sup> Excitar a otras Diputaciones a seguir su ejemplo.
- 3.<sup>a</sup> Producir alteración en el orden público

Pertenece al gobernador, oída la Comisión provincial, en el caso de extralimitación, suspender a los diputados en el ejercicio de su cargo. En el de desobediencia se requiere la conformidad del gobernador y la Comisión; y no lográndose el acuerdo necesario para decretar la suspensión, se eleva el expediente original al Gobierno, quien tampoco puede acordarla sin consulta del Consejo de Estado.

Como los diputados provinciales reciben su mandato de los electores y no del Gobierno, la ley no reconoce en ninguna autoridad del orden administrativo el derecho de disolver la Diputación. Verdad es que este argumento carece de fuerza considerando que el Senado y el Congreso son asimismo producto del sufragio público, y sin embargo puede el Rey disolver uno o ambos cuerpos colegisladores, y no debiera merecer más respeto la soberanía de la provincia que la soberanía de la nación.

Sea lo que quiera, es lo cierto que las Diputaciones no pueden ser disueltas ni destituidos sus vocales sino en virtud de sentencia ejecutoria de tribunal competente.

Las Diputaciones provinciales, o mejor dicho, los individuos que las componen, son civil y criminalmente responsables por los delitos que cometieren en el ejercicio de sus funciones. Mientras se sigue el proceso permanecen suspensos del cargo, y sólo vuelven a servirlo, recayendo sentencia definitiva absolutoria, y tal que tenga fuerza y autoridad de cosa juzgada.

Las Audiencias del territorio en primera instancia, y en último grado el Tribunal Supremo de Justicia, conocen de los delitos de los diputados provinciales, cuando los cometieren con carácter oficial.

Comisiones provinciales. -Aunque según los buenos principios de la ciencia del gobierno deliberar es propio de corporaciones más o menos numerosas, y ejecutar propio de autoridades unipersonales; y aunque la necesaria analogía entre las instituciones políticas y las administrativas pide que la unidad de acción representada en el Rey trascienda a todos los grados del poder ejecutivo, hay una especie de directorio dentro de las Diputaciones provinciales o comisión permanente a quien corresponde velar sobre el fiel cumplimiento de los acuerdos de aquéllas, y preparar los asuntos que hubieren de tratar en sus sesiones ordinarias o extraordinarias.

Así pues, la Comisión provincial dicta las providencias oportunas, provee lo que conviene en caso de omisión, negligencia u oposición de los encargados de ejecutar dichos acuerdos, e informa de todo a la Diputación.

Compete privativamente a la Comisión provincial la resolución de todas las incidencias de quintas, la revisión de los acuerdos de los Ayuntamientos, la decisión de las reclamaciones y protestas a que dieren lugar las elecciones municipales, la declaración de las incapacidades y la admisión de las excusas de los elegidos.

También resuelve interinamente los asuntos que pertenecen a la Diputación, cuando fueren urgentes y no tan graves que obliguen a convocarla por extraordinario, sin perjuicio de que ésta, una vez reunida, modifique o revoque los acuerdos que por su naturaleza no causen estado, quedando los individuos de la Comisión responsables de las resultas.

Asimismo la Comisión forma y presenta a la Diputación las propuestas de los empleados que haya de nombrar, y puede suspenderlos por justas causas hasta la resolución definitiva que la Diputación adopte en la primera reunión que celebre.

Por último, dirige los litigios pendientes a nombre de la provincia, y entabla las demandas de menor cuantía, pues si fueren de mayor cuantía, se requiere el acuerdo de la Diputación.

Las Comisiones provinciales no pueden ser suspensas ni disueltas sino en los casos y según los trámites prescriptos para las Diputaciones. Sin embargo, los individuos de la Comisión pueden ser removidos de su cargo por la Diputación, siempre que sus actos dieren lugar a suspensión administrativa o judicial.

Los vocales de la Comisión provincial son personalmente responsables de los daños y perjuicios indebidamente originados por la ejecución o suspensión de los acuerdos de la Diputación. Esta responsabilidad debe siempre ser declarada por la autoridad o tribunal que en último grado haya de resolver el expediente, y la hacen efectiva los tribunales ordinarios en la forma que las leyes determinen.

En todo lo demás que aquí no se expresa, nos referimos a la doctrina anterior relativa a las Diputaciones, cuya parte integrante, según el derecho nuevamente constituido, son las Comisiones provinciales. Ley de administración provincial.

## Capítulo XIV De los Ayuntamientos

La institución de los Ayuntamientos es antiquísima en España, y su origen romano. Fueron coetáneos de la monarquía, e introdujéronse más en fuerza de la costumbre que de ley alguna, tomando a las curias romanas por modelo y asentando en los restos de la legislación de aquel pueblo el régimen municipal. Descansan en el principio racional que el

pueblo es la unidad administrativa por excelencia, la forma más sencilla, la primitiva de la asociación, y los sustenta la tradición no interrumpida de tantos siglos.

En efecto, los pueblos tienen una vida propia anterior a la organización del gobierno central; son agregaciones espontáneas, no unidades artificiales: son efecto de la naturaleza, no producto de la ley. Al Gobierno corresponde todo lo relativo al interés nacional, todo cuanto abraza la esfera del derecho común; y a los Ayuntamientos pertenece la gestión de los intereses vecinales, el régimen puramente municipal.

En otro tiempo fueron una institución política, hasta el punto que las Cortes se componían de procuradores de las ciudades y villas y representaban a sus Concejos: hoy tienen un carácter esencialmente administrativo, porque la Constitución vive por la concordia de los poderes del estado. Lo político es lo general, y lo general pertenece al Gobierno.

Dos son los principios fundamentales del derecho municipal moderno, a saber: la facultad otorgada por la ley a los pueblos para elegir mandatarios que administren sus intereses propios, y el ejercicio ordenado y regular de la autoridad que el mandato confiere a los elegidos.

El espíritu dominante en la Constitución de un pueblo debe transmitirse a la administración local. En el Ayuntamiento se refleja la imagen del Estado. Los dos opuestos principios de autoridad y libertad, de los cuales se deriva toda organización política, combinados de modo que se mantengan en justo equilibrio, son los elementos necesarios de la vida municipal.

La libertad política favorece el desarrollo de la acción independiente de las instituciones que presiden al gobierno inmediato de la provincia y del pueblo, pero sin menoscabo de las atribuciones propias del poder central en lo relativo a los intereses generales. No hay derecho en el individuo, en la familia, en el pueblo o la provincia para aislarse, y menos para sobreponerse al bien común rompiendo los lazos de la unidad nacional.

Por eso no admitimos la doctrina que el municipio sea un individuo como otro cualquiera, juez único de sus intereses y sin dependencia alguna del Gobierno. Si parece falsa la idea de la perpetua minoridad de las corporaciones populares, suprimase enhorabuena el régimen de la tutela administrativa; mas no se niegue al estado cierto grado de intervención en la administración local que no tiene por objeto centralizarla, es decir, absorberla, sino sacar a salvo los intereses permanentes de una persona moral que es parte integrante del mismo estado.

Cuanto mayor fuere la capacidad de los hombres que participan de la administración local, tanto más lata puede y debe ser su acción administrativa. Así, otorgar a un pueblo ignorante el derecho de constituirse y gobernarse con absoluta independencia por medio del sufragio universal, sería un don funesto a la libertad. No se concede la iniciativa para abandonar los caminos, cerrar los establecimientos de instrucción y beneficencia, descuidar la higiene pública y suprimir la policía urbana y rural.

Son los Ayuntamientos la escuela elemental de la política. En el pueblo de nuestra naturaleza, en el seno de la familia empieza la educación del ciudadano. La práctica de las humildes virtudes en obsequio de un corto vecindario, dispone el ánimo a ejercitar otras mayores en servicio de la patria.

Las libertades municipales bien entendidas y aplicadas no tienen precio, porque son en extremo fecundas, por lo mismo que penetran en las menudencias de nuestra vida y de nuestros intereses de cada día, y se hallan tan cercanas a las del hogar doméstico y del individuo.

Municipio, según la ley vigente, es la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal cuya representación legal corresponde al Ayuntamiento; y término municipal es el territorio a que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.

Algo o mucho podría decirse acerca de la propiedad de estas definiciones, y lo omitimos en gracia de la brevedad, considerando que son yerros que sólo se evitan manteniéndose el legislador fiel al principio que las leyes deben ser preceptivas, y no doctrinales.

Creación, supresión y alteración de los términos municipales. -Para crear un término municipal se requiere que no baje de 2.000 el número de sus habitantes residentes; que se le pueda señalar un territorio proporcionado a la población, y que tenga recursos con que sufragar los gastos obligatorios de todo municipio.

La supresión de un término municipal y su incorporación a otro procede cuando por carencia de recursos u otros motivos fundados la acuerden los Ayuntamientos y la mayoría de los vecinos de los municipios interesados, y cuando por ensanche y desarrollo de edificaciones se confundan los cascos de las poblaciones, y no sea fácil determinar sus límites respectivos.

La segregación de parte de un término para agregarse a otros existentes, exige el acuerdo de la mayoría de los vecinos de la porción que haya de segregarse, y además que no perjudique intereses legítimos del resto del municipio, ni le prive de sus condiciones de existencia.

La segregación para constituir uno o varios municipios independientes por sí o en unión con otras porciones de otros términos colindantes se lleva a efecto mediante el acuerdo de la mayoría de los interesados, si no redundan en daño de los demás pueblos, y si los nuevos términos que hayan de formarse reúnen las circunstancias necesarias para gozar de vida propia.

En los casos de agregación o segregación pertenece a los interesados señalar las nuevas demarcaciones de terrenos y practicar la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes.

Compete a las Diputaciones provinciales resolver los expedientes de creación, segregación y supresión de municipios y sus términos, y estos acuerdos serán ejecutivos,

cuando la resolución fuere conforme a la voluntad de los interesados, mas si hubiere disidencia, la aprobación habrá de ser objeto de una ley.

Para que un término municipal pase de un partido judicial a otro, deben ser oídos los Ayuntamientos del pueblo y de las cabezas de partido, la Diputación provincial, el gobernador y el Ministerio de Gracia y Justicia. La resolución definitiva corresponde al de la Gobernación, previa consulta del Consejo de Estado.

Organización de los Ayuntamientos. -El gobierno interior de cada término municipal está a cargo de cierto número de concejales elegidos directamente por sufragio universal. Este número varía según el censo de población, siendo 6 el límite inferior, y el superior 44.

Concejal quiere decir individuo del Concejo o Ayuntamiento; de modo que siendo ahora todos los cargos igualmente electivos, todos tienen un título igual para influir con su voz y voto en la administración del municipio, ya sea el alcalde, ya sean los tenientes o los regidores.

En otro lugar se hablará de las elecciones, y allí se expresará quiénes son electores y elegibles con lo demás a la materia concerniente. Aquí basta advertir que los cargos concejiles o los oficios de república, como en tiempos pasados se nombraban, son gratuitos, obligatorios y honoríficos, y duran cuatro años, renovándose los Ayuntamientos cada dos por mitad, y saliendo en cada renovación los concejales más antiguos.

El Ayuntamiento nombra el alcalde y los tenientes por mayoría absoluta del número total de concejales. También nombra uno o dos de sus individuos que con el carácter de procuradores síndicos representen a la corporación en juicio, y revisen y censuren los presupuestos y las cuentas de ingresos y gastos.

El Alcalde es el presidente nato del Ayuntamiento, y como tal lleva su nombre y su voz en todos los actos de la administración municipal, salvas las facultades reservadas a los síndicos.

Juntas municipales. -Constituyen la Junta municipal el Ayuntamiento, y una asamblea de contribuyentes del distrito en número triple al de concejales.

Para proceder a la designación de estos asociados, el Ayuntamiento distribuye a los contribuyentes en un número indeterminado de secciones (que en ningún caso puede ser menor que el de la tercera parte de los concejales), según el vecindario y la cuantía y clase de riqueza. Si por ser uniforme el concepto contributivo de los habitantes de un pueblo no se presta a su clasificación por gremios, se suple con la distribución del vecindario por calles, barrios o parroquias. A cada sección se designa el número de individuos que le corresponda, guardada proporción con la cuota general de contribución que paguen todos juntos.

El Ayuntamiento, antes de finalizar el primer mes de cada año económico, publica el resultado contra el que puede reclamar cualquiera interesado ante la Comisión provincial. Los acuerdos de la Comisión, oída la queja, son ejecutivos durante los dos años sucesivos.

Formadas ya las secciones, el Ayuntamiento, reunido en sesión pública, procede al sorteo de los asociados, y admite y resuelve las excusas y oposiciones, sin perjuicio del recurso de alzada a la Comisión provincial.

No pueden ser individuos de la Junta municipal los incapacitados para ser concejales, los que lo fueren a la sazón, sus asociados y parientes dentro del cuarto grado, ni los empleados y dependientes del Ayuntamiento.

Sesiones. -El alcalde o quien hace sus veces, convoca al Ayuntamiento a sesión ordinaria o extraordinaria. Las primeras se celebran los días y a la hora que el Ayuntamiento determine para despachar los negocios que ocurran; y aunque la ley no fija su número, todavía ordena que no sean menos de una por semana.

Las segundas siempre que el alcalde lo juzgue oportuno, o lo manden el gobernador o la Comisión provincial, o lo pida la tercera parte de los concejales. En toda convocatoria para sesión extraordinaria deben expresarse los asuntos que se hayan de tratar en ella, y no es lícito ocuparse en otro alguno.

Las sesiones son públicas. Sin embargo, si lo acuerda la mayoría de los concejales presentes, porque hayan de ventilarse cuestiones relativas al orden público, al régimen interior de la corporación, o al decoro de alguno de sus individuos, serán secretas.

Toda sesión debe celebrarse en la casa consistorial, salvo impedimento de fuerza mayor, so pena de nulidad. El alcalde preside con voto por su carácter de concejal; mas el gobernador, si asiste, preside sin voto.

Para que haya sesión se requiere la presencia de la mayoría del total de concejales. Si en la primera reunión no hubiere número suficiente para tomar un acuerdo, se convoca de nuevo al Ayuntamiento al segundo día, y cualquiera que sea el de concejales presentes, despachan los negocios.

El alcalde, los tenientes y regidores están obligados a concurrir a las sesiones, no mediando justa causa que los disculpe. Las faltas de asistencia sin excusa legítima dan motivo a una corrección pecuniaria.

Atribuciones de los Ayuntamientos. -Es obligación de los Ayuntamientos formar cada cinco años el padrón de todos los habitantes del término municipal con expresión de su calidad de vecinos, domiciliados o transeúntes, nombre, edad, sexo, estado, profesión, residencia y demás circunstancias que el Gobierno determine.

Este empadronamiento se rectifica todos los años y se expone al público durante quince días, para que los interesados puedan presentar las reclamaciones oportunas. El Ayuntamiento las admite o desecha, y contra sus acuerdos concede la ley recurso de alzada ante la Comisión provincial.

El padrón es un instrumento solemne, público y fehaciente en todos los actos administrativos.

Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos la gestión, el gobierno y la dirección de los intereses peculiares de los pueblos. Así les pertenecen:

1.º El establecimiento de los servicios municipales de cualquiera clase, como la sanidad, instrucción y beneficencia, la vía pública, el abastecimiento de aguas, las ferias y mercados, y en general el fomento de los intereses materiales y morales del pueblo y particularmente la seguridad de las personas y propiedades.

2.º La policía urbana y rural, o sea todo lo relativo al buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos.

3.º La administración municipal o la conservación, cuidado y aprovechamiento de las fincas, bienes y derechos del municipio y de los establecimientos que de él dependen, y la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios o impuestos que constituyen los fondos del común.

4.º El arreglo anual del modo de división, disfrute y aprovechamiento de los bienes del pueblo con sujeción a las leyes.

5.º La formación de las ordenanzas de policía urbana y rural, y el señalamiento de las correcciones pecuniarias o multas en que incurrir los infractores, dentro de los límites que fija la ley según la importancia de los pueblos.

6.º El nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales. Los funcionarios destinados a servicios profesionales deben tener la capacidad y condiciones que las leyes relativas a ellos determinan o determinen.

7.º La imposición y exacción de las prestaciones personales, como un medio auxiliar de allegar recursos para emprender las obras públicas de utilidad local.

Los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su competencia son inmediatamente ejecutivos, salvos los recursos que diremos adelante. Sin embargo;

1.º Es necesaria la aprobación del Gobierno, previo informe de la Comisión provincial, cuando el acuerdo versa sobre contratos relativos a los bienes inmuebles del municipio, derechos reales y títulos de la deuda pública.

2.º Es necesaria la aprobación del gobernador de acuerdo con la Comisión provincial, si se trata de ordenanzas de policía urbana y rural. En caso de discordia, si el Ayuntamiento insiste en su acuerdo, la dirime el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado.

No merecen aprobación las ordenanzas ni los reglamentos o disposiciones para su ejecución contrarias a las leyes generales.

3.º Por último, es necesaria la aprobación de la Comisión provincial:

I. Para la reforma y supresión de establecimientos municipales de instrucción y beneficencia.

II. Para hacer cortas y podas en los montes comunes.

III. Para celebrar contratos relativos a los edificios municipales inútiles al servicio a que estaban destinados, y sobre créditos particulares a favor del pueblo.

IV. Y finalmente, para entablar pleitos a nombre de los pueblos menores de 4.000 habitantes.

Los alcaldes ejecutan los acuerdos de los Ayuntamientos, si en efecto fuesen legalmente ejecutivos.

En todos los asuntos que la ley municipal no declara de la competencia de los Ayuntamientos, obran éstos por delegación y bajo la autoridad del Gobierno conformándose a las leyes y órdenes superiores.

Los juzgados y tribunales no deben admitir interdictos contra las providencias administrativas de los Ayuntamientos y alcaldes en asuntos de su competencia.

Los Ayuntamientos gozan del derecho de representar acerca de los negocios de su competencia a la Diputación provincial, al gobernador, al Gobierno y a las Cortes. Salvo cuando representen en queja del alcalde, del gobernador o la Diputación, deben hacerlo por conducto del primero, y además del segundo, si se dirigen al Gobierno. En el caso de que las autoridades no dieran curso a sus exposiciones dentro de ocho días, les queda el recurso de acudir directamente a los altos poderes del estado.

Recursos contra los acuerdos de los Ayuntamientos. -Todo lo expuesto en el capítulo anterior respecto a la suspensión de los acuerdos de las Diputaciones provinciales, así como los recursos que contra ellos proceden, es aplicable al caso presente con leves alteraciones.

Suspendido o apelado algún acuerdo, el alcalde remite los antecedentes al gobernador, quien los pasa a la Comisión provincial que los confirma o revoca. Si la Comisión entiende que el acuerdo es relativo a asuntos ajenos a la competencia del Ayuntamiento, mantiene la suspensión y remite el expediente al Gobierno. Lo mismo puede hacer el gobernador bajo su responsabilidad, cuando juzga que el acuerdo recae en materias reservadas al Gobierno, aunque la Comisión lo confirme.

Los acuerdos aprobados por la Comisión provincial son ejecutivos, sin perjuicio de los recursos que procedan y de la responsabilidad a que hubiere lugar.

Responsabilidad. -Los Ayuntamientos en general y los individuos que los componen en particular, en todos los asuntos que la ley no les comete exclusivamente y con independencia absoluta, están bajo la autoridad y dirección administrativa de la Comisión

provincial y del gobernador según los casos, y obligados a prestar la obediencia debida al Gobierno.

La responsabilidad de los concejales guarda mucha analogía con la de los diputados provinciales, por cuya razón remitimos al lector al capítulo precedente donde de esto se trata. Con todo advertiremos que son los gobernadores y las Comisiones de provincia quienes pueden imponer las multas en que incurran los alcaldes y regidores por las faltas que cometan, dentro de los límites señalados en la ley.

No es lícito despachar comisionados de ejecución contra los Ayuntamientos y concejales. Si dejaren de satisfacer las multas que les fueren impuestas, el gobernador oficia al juez de primera instancia del partido para que las hagan efectivas por trámites de justicia, es decir, por la vía del apremio.

Procede la suspensión del alcalde, regidores y Ayuntamientos por las mismas causas que la de las Diputaciones. De ordinario el gobernador decreta la suspensión de acuerdo con la Comisión provincial, y en caso de disidencia resuelve el Gobierno. Si entiende que la suspensión no es procedente, la revoca; y si juzga lo contrario, la confirma previa consulta del Consejo de Estado. La suspensión gubernativa no puede exceder de 50 días.

Si hubiere lugar a la destitución, pasarán los antecedentes a los tribunales de justicia, porque los alcaldes y regidores no pueden ser destituidos sino en virtud de sentencia ejecutoriada. El competente para procesarlos y castigarlos por delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones es el que ejerza la jurisdicción ordinaria de primera instancia en el partido a que corresponda el término o distrito municipal. Los alcaldes o regidores absueltos son reintegrados en el ejercicio de sus cargos, y los destituidos quedan inhabilitados para ejercerlos, por lo menos, durante seis años.

Todos los habitantes de un término municipal tienen acción para reclamar contra los acuerdos de los Ayuntamientos, y en particular contra aquéllos que les paren perjuicio en sus derechos civiles, así como de acusar y perseguir criminalmente a los concejales culpados de fraude en el manejo de los fondos comunes o de exacción ilegal.

Alcaldes de barrio. -El número de alcaldes y tenientes determina el de distritos en que se divide cada término municipal, y el número de residentes en cada distrito el de barrios en que se subdivide.

En cada barrio hay un alcalde elegido por el Ayuntamiento entre los vecinos que tengan residencia fija en la demarcación. Los elegidos desempeñan su cargo hasta que en la próxima renovación del Ayuntamiento se les designen sucesores.

Los alcaldes de barrio están a las inmediatas órdenes de los tenientes respectivos y ejercen aquella parte de sus funciones administrativas que les deleguen.

Dependen de los Ayuntamientos a quienes deben prestar obediencia, y están sujetos a responsabilidad.

El alcalde puede suspenderlos, pero sólo el Ayuntamiento destituirlos en los términos y casos que los concejales. La absolución no les da derecho, aunque sí los rehabilita, para ser repuestos en sus cargos.

Pueblos agregados. -Los pueblos que formando con otros término municipal, tienen territorio propio, aguas, pastos, montes o cualesquiera derechos que les sean peculiares, conservan sobre ellos su administración particular.

Compónese de una junta de vecinos elegida por ellos y de entre ellos mismos, en la cual entran un presidente y dos o cuatro vocales. Es presidente el vocal que ha obtenido mayor número de votos, y en caso de empate, decide la suerte. La elección, las incapacidades, las excusas, etc. se ajustan a lo establecido por la ley respecto a los oficios municipales.

Hay, pues, un Ayuntamiento dentro del Ayuntamiento, y un municipio subalterno de otro municipio, porque si bien a la junta compete la administración particular del pueblo en cuanto a sus bienes y derechos propios, todavía puede el Ayuntamiento del término respectivo inspeccionar los actos de esta corporación secundaria, ya en uso de su libre iniciativa, ya a solicitud de dos o más vecinos interesados.

Nada decimos por ahora de la otra Junta municipal o reunión de concejales y asociados al Ayuntamiento, porque como todas sus atribuciones se refieren a la gestión económica del municipio, hallarán mejor lugar en el capítulo de los presupuestos y cuentas municipales. Ley de administración municipal.

## Capítulo XV

### De las leyes de administración provincial y municipal

Las nuevas leyes de administración provincial y municipal obedecen al impulso de una escuela o tendencia enemiga de la centralización. La ciencia, la opinión y la política pedían una reforma en este sentido; reforma ya iniciada por la ley de 25 de Setiembre de 1863. Además, la Constitución asentó las bases de la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales y Ayuntamientos, y entre ellas que el gobierno y dirección de los intereses peculiares de la provincia o del pueblo pertenezcan a las respectivas corporaciones. Art. 99.

Nada, pues, hay que oponer al espíritu hoy dominante; pero sí cabe examinar si la obra del legislador concilia los principios de autoridad y libertad para no caer en los extremos del despotismo o la anarquía.

Un gobernador que preside sin voto la Diputación y la Comisión provincial; a quien puede la primera pedir explicaciones acerca de sus actos, y en cierto modo residenciarle, como si fuese un inferior; que carece de potestad para impedir la ejecución de un acuerdo, aunque en él se infrinjan las leyes; que no es órgano de comunicación entre el Ministro y estas corporaciones populares, y cuyas facultades no alcanzan a suspender a los diputados

en caso de desobediencia grave y pertinaz sino con el asentimiento de la Comisión provincial, no es un representante o delegado del Gobierno, ni un superior jerárquico, ni una autoridad moderadora de la acción independiente del pueblo o la provincia: es un magistrado sin fuerza ni prestigio, un dócil instrumento de la voluntad ajena, la humilde sombra del poder central. Tan escasa es su importancia, que en la misma ley sólo aparece el gobernador de vez en cuando y siempre oscurecido.

En cambio brilla la Diputación con sus atributos de soberanía local; manda y gobierna la provincia; sus acuerdos contrarios a las leyes, si recayeren en asuntos de su competencia, son ejecutivos, y no puede el Gobierno suspenderlos, a no mediar petición de parte agraviada; en fin, aprueba sus cuentas sin necesidad de examen o censura del Tribunal Mayor, cuya jurisdicción se extendía y debería extenderse sin excepción a todos los que manejan caudales públicos por graves razones de orden, moralidad y economía.

La Comisión provincial es el poder ejecutivo de la Diputación, y sus facultades de revisar los acuerdos de los Ayuntamientos y decidir las reclamaciones y protestas a que dieran lugar las elecciones de concejales, ponen toda la administración municipal en sus manos. La Comisión es un Ayuntamiento superior a todos los Ayuntamientos de la provincia; y con esto confunde la ley dos esferas de acción administrativa muy distintas, que ambas separadamente deberían hallarse en contacto con el Gobierno o el gobernador para obtener la subordinación legítima de los intereses locales a las leyes generales del país, y mantener y consolidar la unidad nacional.

En los Ayuntamientos, como en las Diputaciones, según la buena doctrina, hay un poder que delibera y otro que obra, el primero electivo y el segundo nombrado directa o indirectamente por el Gobierno de quien es delegado. La nueva ley de administración municipal reconoce el principio que el alcalde representa al Gobierno; pero niega a éste toda intervención en la elección de su representante.

El sistema de la descentralización administrativa no se opone a que el alcalde sea designado por el Rey, a lo menos dentro de ciertos límites, porque no se compadece el alcalde todo popular con la administración una y responsable. Al contrario, cuanto mayores sean las atribuciones del Ayuntamiento, tanto mayor es la necesidad de una fuerte representación del poder central. La autoridad y la libertad deben conservar su equilibrio.

El alcalde carece de potestad para suspender la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento, aunque con ellos se infrinjan las leyes, y cuando procede como representante del Gobierno, obra bajo la dirección del gobernador de la provincia; es decir que obedece a su impulso, pero sin reconocer su autoridad.

Con gobernadores y alcaldes de tan triste condición, ni el poder ejecutivo reside en el Rey, ni los ministros son responsables.

La descentralización con respecto a los Ayuntamientos es el sistema opuesto al régimen de la minoridad y de la tutela administrativa. Descentralizar en este caso significa confiar el gobierno inmediato del municipio a los magistrados populares, y equivale a restituir a cada pueblo sus antiguas libertades municipales.

Ahora bien: que ejerza la tutela administrativa el gobernador de la provincia o la Comisión provincial, siempre aparece el Ayuntamiento menor de edad. Hay más: el gobernador intervenía en la gestión de los intereses del municipio a nombre del Gobierno en quien se personifica el estado; pero la Comisión ¿con qué título?

No lo tienen legítimo para defender la causa de la nación los elegidos de la provincia, ni tampoco para mezclarse en el gobierno interior de un término municipal los que no fueren concejales, o no estuvieren investidos con un mandato especial en virtud del sufragio de sus convecinos. Por otra parte, la ley encomienda a las Diputaciones el gobierno de los intereses peculiares de las provincias; y siendo las Comisiones provinciales una sección de ellas, todas las facultades derivadas de la superioridad que la ley les atribuye respecto a los Ayuntamientos, son ilógicas y están fuera de su natural y verdadera competencia.

En realidad, la administración local se divide en dos ramas distintas: la provincial y la municipal. Cada una se mueve o debe moverse dentro de su esfera propia, sin otros vínculos que la necesaria subordinación al poder central.

El gobernador o es nada, o si es algo debe estar en contacto inmediato y directo con la Diputación y con todos los Ayuntamientos de la provincia; y no vale citar el ejemplo de otras naciones, porque hay diversos resortes ocultos que caracterizan la política de los pueblos, pero no destruyen los principios generales del gobierno, como hay multitud de verdades relativas que parecen contradecir y corroboran la verdad absoluta.

## Capítulo XVI

### De los objetos del derecho administrativo

Así como la administración subjetiva enseña la organización del poder administrativo, así la objetiva muestra la materia de su acción o los objetos de este derecho.

Toda la materia administrativa se distribuye en personas, cosas y acciones o procedimientos. Las personas son el objeto principal, porque las cosas se consideran por su relación con aquéllas, y los procedimientos son medios de aplicar las leyes reales o personales. Sin embargo, unas veces son las personas el objeto inmediato y directo de la ley, y otras veces lo son las cosas, cuya diferencia da motivo a la distinción sobredicha; y unas veces la ley mira a las personas en general, sin considerar su condición o estado, y otras examina estas circunstancias como origen y fundamento de sus derechos y obligaciones.

El buen método exige hablar primero de los deberes de la administración comunes a todas las personas y sus derechos correlativos, y después pasar al examen de los deberes y derechos relativos a su condición o estado.

## Capítulo XVII

## De la población

Uno de los primeros cuidados del Gobierno debe ser formar el censo de población, o sea numerar los habitantes y ordenarlos por clases, porque no pueden repartirse equitativamente las cargas y los beneficios personales sin conocer el número y la calidad de las personas a quienes alcanzan, y porque importa en extremo conocer el movimiento de la población para juzgar del progreso o decadencia de los pueblos.

Cuando los derechos del sacerdocio y del imperio no estaban bien deslindados, todos los actos civiles se consideraban actos religiosos que el párroco registraba en sus libros, a los cuales debía acudir la administración para comprobar la edad, el sexo, el estado de las personas y los derechos que se derivan de la constitución de la familia. Hoy mismo sucede que el magistrado requiere el auxilio del sacerdote para resolver cuestiones de esta naturaleza.

Y sin embargo, la dignidad y la independencia de la administración no pueden consentir que el clero sea el único depositario de las noticias comprobantes de aquellos hechos, ni deben tolerar que la ignorancia y el descuido, alentados con la falta de responsabilidad directa y efectiva para con el Gobierno, induzcan a frecuentes inexactitudes imposibles de enmendar, cuando no hay términos de comparación como un medio supletorio de averiguar la verdad en los casos dudosos.

El primer censo de población se hizo de orden de los Reyes Católicos en 1482, al cual siguieron otros parciales en los siglos XVI y XVII. Sucedió después el general de 1768 repetido en 1784. En 1822 renovóse la operación, rectificóse en 1834 y por último publicóse en 1857 un censo oficial corregido y aumentado con nuevos datos en 1860, según el cual cuentan la Península y sus islas adyacentes 15.673.481 habitantes.

Mas no basta averiguar el número total de habitantes que tiene España; es preciso seguir paso a paso el movimiento de la población, y registrar los actos que determinan nuestro estado civil.

Desde principios del siglo empezó el Gobierno a procurar que los registros parroquiales respondiesen a esta necesidad de toda buena administración; y en época más reciente se mandó a los alcaldes que anotasen en diversos libros los nacidos, casados y muertos, así como también los expósitos de sus respectivos territorios, custodiándose en el archivo municipal, y remitiendo al gobernador de la provincia cada tres meses un extracto confrontado con los asientos de la parroquia.

La ley de 3 de Febrero de 1823 ordenó que todas las personas cabezas de casa diesen parte al Ayuntamiento, bajo la multa que los alcaldes señalasen, de los nacidos, casados y muertos que ocurriesen en sus respectivas familias dentro del plazo de tres días, si fueren vecinos del pueblo donde resida la autoridad municipal, y de ocho en los restantes, sin distinción de clase, fuero o jurisdicción, y se impuso igual deber a los conventos, casas de venerables, hospitales y demás establecimientos de beneficencia o educación.

Con posterioridad fue restablecido el sistema vigente desde 1801 por una moderna instrucción para llevar el registro civil, exhortando a los arzobispos, obispos, vicario general castrense y a todos los que ejerciesen una jurisdicción superior eclesiástica, para que comunicasen las órdenes competentes a sus subordinados, así como los gobernadores a los directores, rectores o administradores de los hospicios, hospitales, casas de expósitos y demás establecimientos de beneficencia, a fin de que en los formularios de sus respectivos libros se expresasen las circunstancias que allí se determinaban así en las partidas de bautismo como en las de casamiento y defunción.

Los párrocos y superiores de las casas de beneficencia debían pasar a los Ayuntamientos estados numéricos por trimestres de los nacidos, casados y muertos en sus feligresías o establecimientos, y los alcaldes cuidaban bajo su responsabilidad de exigir esta puntual remisión y de examinar los estados con facultad de ventilar las dudas que ocurriesen.

La Constitución vigente proclamó la libertad de conciencia y ofreció igual protección a todos los cultos que profesaren los españoles o los extranjeros residentes en España. La inmediata consecuencia de esta novedad fue la secularización del matrimonio, o la separación del sacramento y del contrato.

Por otra parte, como ya los derechos del sacerdocio y del imperio no se confunden, sino que por el contrario los actos civiles son distintos de los religiosos, ni el bautismo es prueba del nacimiento, ni es prueba de la defunción la sepultura eclesiástica. Cuando más podrían serlo dentro del rito católico a cuyo exclusivo servicio se hallan ahora consagrados los libros parroquiales.

Separada en este punto la causa de la iglesia y del Estado, fue forzoso establecer el registro civil en el cual se anotan los nacimientos, los matrimonios, las defunciones y todos los actos en virtud de los cuales se gana o pierde la nacionalidad española conforme a las leyes.

Llevar el registro civil en la Península e islas adyacentes los encargados del de la propiedad, y los agentes diplomáticos y consulares el de los españoles residentes en territorio extranjero. La inscripción es obligatoria, y las certificaciones de los asientos tendrán en lo venidero el valor de documentos públicos para acreditar el estado civil de las personas, la constitución de las familias y el derecho de ciudadanía, con exclusión de las partidas sacadas del antiguo registro eclesiástico. Ley de 17 de Junio de 1870.

Las emigraciones voluntarias influyen de una manera eficaz y poderosa en el movimiento de la población, y así debe llevarse cuenta del número de emigrantes. Por otra parte, es un deber de la administración proteger a los naturales que buscan en tierras extrañas la fortuna que no hallan en su patria, y defenderlos contra la codicia de un especulador inhumano. El Gobierno debe promover las obras públicas para retener a las familias pobres a quienes la necesidad lanza en el mar proceloso de las aventuras; y cuando no bastare esta providencia, ordenar que los gobernadores visiten por sí o por medio de sus delegados las naves destinadas al pasaje para asegurarse de sus buenas condiciones, remitan al ministerio de la Gobernación dos copias certificadas del contrato celebrado entre la empresa y los pasajeros, para que puedan ser protegidos por los representantes del

Gobierno en los puntos a donde se dirija la expedición; y por último, que exijan a la misma el depósito de 320 reales por cada contrato, como fianza de la responsabilidad pecuniaria que puede resultar contra el dueño o armador del buque expedicionario.

## Capítulo XVIII

### De las subsistencias públicas

Significamos aquí por subsistencias lo estrictamente necesario para alimentar a un pueblo o nación en una época determinada; es decir, los medios de proveer a la sustentación de los habitantes en los momentos de crisis, cuando las leyes económicas han perdido su eficacia y se ha trastornado el equilibrio natural de los intereses públicos y privados.

No es la antigua policía de abastos que antes formaba un ramo principal de la administración, y que cayó en desuso desde que se asentó como principio que donde hay libertad de comercio, allí reina la abundancia. Pero sin duda pueden ocurrir casos extraordinarios de escasez o carestía que necesitan remedios pronto, para poner coto a los males verdaderos o imaginarios que los pueblos experimentan durante estas calamidades. Entonces provee el Gobierno al socorro de los necesitados por diferentes caminos, a saber:

1.º Bajando o suprimiendo los derechos de introducción o de consumo impuestos a los artículos de primera necesidad. -Este medio es obvio y natural, porque si las trabas dificultan la circulación de la riqueza, son causa de escasez y carestía, y removerlas es promover la abundancia y baratura.

2.º Ofreciendo una prima a los especuladores. -Estos medios artificiales de procurar el abastecimiento de un pueblo, de utilidad relativa y de aplicación transitoria, pueden servir a veces para atraer las subsistencias a un punto dado, aumentando el incentivo de las ganancias; pero nunca deben erigirse en sistema por los vicios de que adolecen en el orden económico.

3.º Facilitando trabajo a las clases menesterosas. -De este modo no se aumentan en verdad las subsistencias, mas sí crecen los medios de comprarlas, dando útil y lucrativo empleo a los brazos involuntariamente ociosos, con lo cual son menores las privaciones.

4.º Prohibiendo la exportación de los artículos de primera necesidad. -Conviene en tal caso averiguar si la escasez es verdadera o imaginaria; si es general o casi general en los mercados extranjeros más inmediatos, y el desnivel de los precios tanto que haya fundado recelo de que la libertad del comercio pueda ser causa de agravar los males de la escasez o carestía; si existen causas artificiales de la crisis, para extirpar los abusos antes de enmendar las leyes; y por último, debe tenerse en cuenta que éste es un remedio pasajero, por cuya razón el tráfico de las subsistencias volverá a su estado normal, cesando las circunstancias extraordinarias que obligan a la suspensión de la justa libertad de la agricultura y del comercio.

5.º Permitiendo la importación de los artículos de primera necesidad, si estuviere ordinariamente prohibida. -Sólo el comercio exterior puede llenar los huecos de la producción interior; pero cuando reinan en la legislación económica las ideas de protección, la relajación de las leyes no debe durar más tiempo que el necesario para superar la crisis de subsistencias. En realidad el libre tráfico de los objetos de general consumo precaverá estas crisis o las hará menos frecuentes y menos graves.

Hoy es constantemente libre el comercio interior y exterior de granos y semillas alimenticias; y así la doctrina expuesta en los dos párrafos anteriores ha dejado de formar parte de nuestro derecho administrativo; pero no carece de interés bajo el punto de vista de la ciencia y de la historia.

6.º Formando acopios de artículos de primera necesidad por cuenta de la administración. -Este sistema es antiguo en España, pues no son otra cosa los pósitos conocidos desde los tiempos de Felipe II.

Había pósitos municipales y pósitos píos o de fundación particular. Los primeros debían su origen a convenios celebrados entre los vecinos para acudir al socorro de los pueblos; y los segundos eran fundaciones piadosas debidas a la caridad de algunos particulares que los creaban y administraban por medio de sus legítimos patronos. En aquéllos ejercen los alcaldes una acción directa como ejecutores natos de los acuerdos de los Ayuntamientos y encargados de dirigir los establecimientos municipales bajo la vigilancia del Gobierno; y en éstos solamente la intervención necesaria para que la voluntad del fundador se cumpla.

En la administración de los pósitos reales deben considerarse cuatro puntos:

I. La custodia de los granos y caudales, a cuyo efecto hay depositarios encargados de llevar la cuenta y razón de todos los fondos, no siendo permitido aplicarlos a otros usos distintos de los que son propios del instituto.

II. El método de distribuir los socorros que deben emplearse en suministrar a los labradores pobres las semillas necesarias a la próxima cosecha, y en procurarles medios de subsistencia durante los meses mayores. Para esto se llama por edicto a todos los jornaleros y labradores pobres que presentan sus solicitudes al Ayuntamiento, expresando las tierras que labran, el grano que poseen, las faltas que notan y cuantas circunstancias fueren conducentes a ilustrarle acerca de sus verdaderas necesidades.

III. El reintegro de los anticipos, para cuya seguridad se otorga obligación hipotecaria corroborada con fianzas. Llegada la cosecha, que suele ser el plazo en que expira el plazo de todos los préstamos del año anterior, los deudores reintegran alósito, devolviéndole las cantidades recibidas con las creces pupilares, o sea medio celemín por fanega si fuere grano, y si metálico el tres por ciento.

IV. La contabilidad que es objeto de varias disposiciones administrativas, hoy modificadas por las reglas tocantes a la contabilidad municipal.

Las esperas o moratorias a deudores de pósitos sólo pueden otorgarse a instancia de parte y afianzando la persona responsable el reintegro. La concesión de moratorias exige instrucción de expediente, cuya resolución pertenece al Ayuntamiento; pero estos acuerdos, como todos los relativos a créditos particulares a favor del pueblo, no son ejecutivos sino mediante la aprobación de la Comisión provincial.

Cuando en un distrito municipal hubiere más de un pósito, debe el Ayuntamiento solicitar su agregación si la considera útil, para lo cual abre un expediente, anuncia la refundición por medio de edictos y oye las reclamaciones a que el proyecto diere lugar. El gobernador, previo el dictamen del provincial, resuelve lo que cree oportuno, y si se le ofrecen dudas, consulta al ministro de la Gobernación.

## Capítulo XIX

### De la policía sanitaria

El primer cuidado de los Gobiernos es procurar la conservación de las gentes que pueblan el territorio nacional, por cuyo motivo la higiene pública es una parte muy principal de la administración. La higiene en general tiene por objeto preservar la salud y conservar la vida de los seres expuestos a la enfermedad y a la muerte. Cuando las reglas de higiene caen debajo de la acción individual, la higiene es privada; pero si las causas de destrucción son superiores al poder de los particulares y amenazan la existencia de la multitud, toca al Gobierno extirparlas y combatir las en beneficio de los pueblos. De aquí procede la necesidad de la policía sanitaria, una en el principio y varia en sus aplicaciones.

Divídese la policía sanitaria en interior y exterior: la primera vela por la salud pública alejando los peligros que la cercan dentro del territorio; y la segunda precave la importación de las enfermedades reinantes en país extranjero.

La policía sanitaria interior procura mantener la salubridad general:

1.º Dando salida a las aguas estancadas, cuyas exhalaciones vician el aire y lo corrompen, así como dictando reglas de prudencia para que ciertas operaciones agrícolas o industriales mal sanas, por ejemplo, el cultivo del arroz, la fabricación de curtidos, el laboreo de las minas, las preparaciones metalúrgicas, etc. no causen daño, o causen el menor daño posible a los que entienden en ellas y a los pueblos, lugares o caseríos de la comarca.

2.º Cuidando que los establecimientos públicos y privados de enseñanza, las casas de beneficencia y corrección, los teatros, y en general, todos los puntos donde se celebran reuniones numerosas, ocupen edificios salubres, estén situados en parajes sanos y distribuidos de una manera conveniente.

3.º Generalizando los beneficios de la vacuna como un medio de preservar de la muerte a una multitud de personas o mantenerlas en el pleno goce de todos sus sentidos. Por esta razón hay en los hospitales salas destinadas a la vacunación gratuita de los niños pobres.

4.º Dictando rígidas providencias para la inhumación y exhumación de los cadáveres. Por esta causa ordenan las leyes la construcción de cementerios fuera de las poblaciones y prohíben dar sepultura dentro de las iglesias, en sus claustros u otros sitios poco ventilados.

Deben escogerse terrenos acomodados al intento, para que la descomposición de la materia animal se verifique pronto y a costa de leves exhalaciones, y cuidar de que los cementerios estén lejos de los depósitos y viajes de las aguas potables. Cuando a falta de terrenos baldíos, propios o concejiles hubiere necesidad de acudir a los de dominio particular, pueden ocuparse conforme a la ley de expropiación.

Los cadáveres de las monjas en clausura deben ser sepultados en los atrios o huertos de los monasterios o conventos, y nunca en los coros bajos ni en las iglesias; y si alguna comunidad careciese de paraje conveniente para este uso, los restos de sus religiosas son conducidos a los cementerios públicos en donde se les señala un lugar apartado.

La exhumación de los cadáveres se halla también sujeta a las reglas siguientes:

- I. Que hayan transcurrido dos años, por lo menos, desde su inhumación.
- II. Autorización del gobernador de la provincia, previo reconocimiento facultativo.
- III. Venia de la autoridad eclesiástica.
- IV. Que los cadáveres exhumados sean trasladados a cementerios o panteones particulares situados fuera de las poblaciones.

Cuando hubieren pasado cinco años desde la inhumación, o si los cadáveres estuviesen embalsamados, pueden trasladarse en cualquier tiempo con el respeto debido y la autorización competente sin previo reconocimiento facultativo.

La traslación de los cadáveres de un punto a otro dentro de la provincia requiere la autorización del gobernador respectivo; y si fuere de una a otra provincia, la del ministro de la Gobernación.

Si a pesar de estas precauciones generales se declara alguna enfermedad epidémica o contagiosa, conviene adoptar providencias para atajar su progreso según los tres distintos estados en que la salud pública se halla, porque o se sospecha la existencia de la calamidad, o hay certidumbre o cesa su rigor.

1.º En el primer período deben los alcaldes dar parte al gobernador de la aparición del mal sospechoso con todas las circunstancias conducentes a formar juicio de su naturaleza, y disponer por vía de precaución el mayor aislamiento posible de los enfermos.

2.º En el segundo deben también comunicar al gobernador la noticia cierta, y publicar por bando o de otra manera solemne el estado de la población, despachar la correspondencia con piques o aberturas y empapada en vinagre, y prohibir las reuniones, si no se teme aumentar la alarma y consternación de los vecinos. En los puertos de mar se cierra la entrada a las embarcaciones que no fueren de su matrícula, y se recogen los timones de todos los buques surtos en él para que no puedan darse a la vela; y si la enfermedad o enfermedades reinantes fueren de carácter coleriforme, debe la autoridad prohibir la celebración de funerales de cuerpo presente.

Estos medios tienden a incomunicar el pueblo infestado con los comarcanos, y suelen las autoridades añadir a su eficacia los cordones sanitarios.

Llámase cordón sanitario una línea de tropas situada a media legua del pueblo infestado y otra a distancia de 10 leguas. La primera permite la salida de todas las familias e individuos excepto las autoridades locales. No se prohíbe la salida a los facultativos que la intentan con objeto de visitar los enfermos del campo, a no ser que la escasez de profesores los haga necesarios en los pueblos. Los que hubieren salido no pueden regresar mientras no se declare la libre comunicación; y si quieren pasar a punto sano, deben sujetarse a cuarentena rigurosa y expurgo general de sus efectos.

La segunda línea se establece para prohibir que durante el primer mes desde la declaración del contagio, ningún morador comprendido en la zona sospechosa la traspase sin causa urgentísima; pero cumplido el mes y asegurado el aislamiento de la enfermedad, se permite el libre tránsito a todas las personas que lleven patente de sanidad.

Nuestra legislación parece muy perpleja en cuanto a la eficacia de los cordones sanitarios, y así, sin aprobar ni reprobar el sistema de los acordonamientos interiores, autoriza al Gobierno para adoptar cualesquiera medios coercitivos que considere oportunos.

Por regla general está prohibido el régimen cuarentenario interior, aunque deja la ley al arbitrio del Gobierno su observancia o no observancia según la variedad de los casos y opiniones. Cuando la ciencia no ha resuelto la cuestión, no es maravilla que el legislador vacile antes de romper con doctrinas y hábitos envejecidos.

La policía sanitaria exterior procura impedir que ciertas dolencias exóticas se introduzcan en el reino por sus costas o fronteras, y por eso la dividen en marítima y terrestre.

Para ejercer esta vigilancia se discurrió el arbitrio de los pasaportes de sanidad o patentes limpia y sucia.

Repútanse como de patente sucia las procedencias de país infestado, las que hayan comunicado con personas o cosas contagiadas, y todas aquéllas que antes de ahora debían llevar patente sospechosa.

Son de patente limpia las procedencias no comprendidas en las reglas anteriores.

Expiden las patentes los agentes consulares de España, y donde no los hubiere, las autoridades del país, y deben ser refrendadas en los puntos de escala, excepto si fueren buques guarda-costas, chalupas de la Hacienda y barcos pescadores.

Están sujetas a visita todas las naves que llegaren a los puertos de la Península e islas adyacentes, sin cuyo requisito no se les admite a libre plática, ni se les permite dejar en tierra persona alguna ni parte de cargamento.

Cuando las naves no son admitidas a libre plática, quedan sujetas a cuarentena. La cuarentena es el secuestro o aislamiento de los hombres y de las cosas procedentes de puntos infestados o sospechosos que pueden comprometer la salud pública.

Hay dos clases de lazaretos, sucios y de observación. En los primeros hacen cuarentena todos los buques que por sus condiciones higiénicas u otros motivos están sujetos al trato de patente sucia, y en los segundos los demás en los casos que señalan y conforme determinan los reglamentos. La cuarentena en lazareto sucio lleva consigo el descargo y expurgo de las mercaderías: la que se hace en lazareto de observación no es tan rigorosa, y así no obliga al alijo de la nave y ventilación de su cargamento. Es una medida provisional, una simple cautela para averiguar el estado sanitario de las procedencias.

La policía de alimentación es una parte muy principal de la policía sanitaria, y consiste en la inspección administrativa de los alimentos y bebidas, para evitar que el espíritu de especulación las adultere con perjuicio de la salud pública. Estos cuidados son de la competencia de los Ayuntamientos que deben vigilar y reprimir semejantes excesos de la codicia, cuando no pasan los términos de su autoridad y constituyen verdaderos delitos. La solicitud benéfica y paternal de los Ayuntamientos nunca resplandece más que cuando miran por la conservación de los vecinos.

El ejercicio de las profesiones médicas, y la elaboración y venta de las sustancias peligrosas para la salud, así como el uso de las aguas y baños minerales, son también objetos de la policía sanitaria.

Por esta causa se halla prohibido ejercer la medicina y cirugía a las personas que carecen de título competente según las leyes, y las autoridades pueden corregir gubernativamente a los intrusos en la ciencia y arte de curar; y cuando la falta fuere grave o hubiere reincidencia, deben pasar el tanto de culpa a los tribunales ordinarios. También hay intrusión si las personas habilitadas para ejercer solamente una parte de la medicina o cirugía, excediesen el límite de sus facultades.

A los farmacéuticos pertenece exclusivamente preparar y expender las sustancias medicinales o venenosas con receta de profesor conocido y en botica o establecimiento autorizado según las leyes. Síguese de aquí la prohibición de publicar y vender todo específico o remedio secreto, entendiéndose por tal aquél cuya composición no fuere posible descubrir, o cuya fórmula no hubiere sido publicada.

Los baños y aguas minerales son fuentes de salud que el Gobierno debe proteger, cuidando que el interés particular no se oponga al beneficio común. Todos los

establecimientos de esta clase tienen su director facultativo que examina a los enfermos y modera el uso de aquellos dones de la naturaleza. Cuando pertenecen al dominio privado, los derechos del propietario están limitados por la ley para que los pueblos disfruten de las aguas y baños; y por último, nadie puede componer y fabricar artificialmente las aguas minerales sino los farmacéuticos, sujetándose a las reglas señaladas en tales casos y a la inspección de la autoridad, cuando tenga por conveniente asegurarse de que la elaboración es conforme a la receta.

La parte facultativa del servicio de Sanidad está encomendada a los profesores titulares de partido y a los subdelegados del distrito. Las Juntas provinciales y municipales de Sanidad y las Direcciones especiales de Sanidad marítima completan la organización administrativa. Leyes de 28 de Noviembre de 1855 y 24 de Mayo de 1866, decreto de 12 de Abril de 1869, etc.

## Capítulo XX Del orden público

Policía de seguridad es la vigilancia que la administración ejerce sobre los individuos y los lugares sospechosos para impedir los atentados contra la seguridad de las personas y propiedades. Son medios preventivos que la razón y la prudencia aconsejan, cuando son necesarios, no causan vejación y se ajustan a los límites señalados en las leyes.

1.º Cédulas de vecindad. -Entre las reglas de orden público estaban los pasaportes que antes se requerían para viajar por el interior del reino, y hoy se reemplazan con unas simples cédulas de vecindad. Poco ha fueron también suprimidos los pasaportes para pasar a país extranjero.

No debe expedirse cédula de vecindad a los mozos sujetos al servicio militar, si no garantizan que estarán a las resultas del sorteo, consignando en depósito la cantidad de 8.000 reales, u otorgando escritura de fianza suficiente. Añadióse a esta precaución otra mayor, y se prohibió que las autoridades expidiesen cédulas de vecindad a los mozos de 20 a 30 años que no acreditasen previamente haber cubierto la obligación del servicio militar, o estar libres de ella con certificado del Ayuntamiento respectivo.

Las autoridades pueden proceder gubernativamente contra toda persona que viaje por el interior sin cédula de vecindad en regla.

2.º Uso de armas. -Distínguense las armas en permitidas y prohibidas. Por regla general a nadie es lícito tener arma alguna, aunque sea de la clase de las permitidas, sin licencia de la autoridad competente que la otorga, cuando no hay justo motivo de sospecha. El uso de armas prohibidas, como son puramente ofensivas y fáciles de ocultar y suelen dar ocasión a muertes alevosas, no se halla autorizado de manera alguna, y sólo los militares, la gente de mar, los agentes de policía, los que persiguen malhechores o están encargados de custodiar

y conducir caudales de la Hacienda pública, etc. pueden llevarlas para la defensa de sus personas e intereses puestos a su cuidado.

3.º Juegos prohibidos. -Así como el juego inocente y de puro pasamiento debe ser favorecido por el Gobierno como un medio de esparcir el ánimo fatigado de las gentes, así el juego ilícito debe ser perseguido con todo rigor, porque es un mal grave y el origen de una multitud infinita de males.

Son juegos ilícitos todos los de suerte y azar, y aquéllos en que se interesan prendas, alhajas u otros bienes cualesquiera muebles o inmuebles, o se juegue bajo palabra; los mismos juegos lícitos cuando el tanto suelto no exceda de un real de vellón, o cuando los artesanos y menestrales, ya sean maestros, ya oficiales o aprendices o los jornaleros de todas clases jugasen durante los días y las horas de trabajo.

La administración procura impedir estos excesos dañosos a las costumbres públicas y privadas, persiguiendo a los jugadores y corrigiéndolos dentro de los límites de su potestad de disciplina; y si la falta fuese merecedora de más severo castigo, pasaría el tanto de culpa al tribunal competente.

4.º Vagos. -Llámanse vagos, o como decían antiguamente baldíos, las personas que no poseen bienes o rentas, ni ejercen habitualmente profesión, arte ni oficio, ni tienen empleo, industria, ocupación lícita o algún otro medio legítimo y conocido de subsistencia, aun cuando sean casados y con domicilio fijo.

Distínguense los vagos en simples y calificados. Son simples los que no poseen bienes o rentas, ni ejercen habitualmente profesión, arte u oficio, ni tienen empleo, destino, industria, ocupación lícita, o algún otro medio legítimo y conocido de subsistencia, aun cuando sean casados y con domicilio fijo.

Son calificados los que fueren aprehendidos con disfraz o en traje que no les fuese habitual, o pertrechados de gonzúas u otros instrumentos o armas que infundan conocida sospecha, o si fuere sorprendido intentando penetrar en casa, habitación o lugar cerrado sin motivo que lo excuse.

Corresponde a los tribunales castigar a los vagos, puesto que la vagancia es un delito previsto en el Código penal. La administración auxilia a la justicia no sólo velando sobre las personas y lugares sospechosos, pero también porque cumplida la pena, quedan los vagos por más o menos tiempo sujetos a la vigilancia de la autoridad.

5.º Desertores. -La desertión es un delito que castigan severamente las leyes militares. Es además ocasión de cometer otros más graves, porque la necesidad obliga al desertor a huir de poblado y apelar a medios ilícitos de vivir, descargando en otros hombros la obligación de servir a su patria con las armas. Los alcaldes de los pueblos tienen el deber de perseguir y aprehender a los desertores y entregarlos a la autoridad militar competente, no sólo para que les imponga la pena merecida, sino porque hay grave peligro para el orden público en tolerarlos. Este servicio, como todos los que guardan relación con la seguridad de los caminos y despoblados, corre hoy a cargo principalmente de la Guardia Civil.

6.º Malhechores. -Las cuadrillas de salteadores de caminos y gente viciosa y desalmada que amenazan cada día y cada hora las vidas y haciendas de los pacíficos habitantes del campo y lugares de corto vecindario, deben ser perseguidas sin descanso por la autoridad superior de la provincia y sus delegados, empleando al efecto, no sólo todos los medios ordinarios de protección y seguridad pública, sino requiriendo el auxilio de la fuerza armada hasta lograr la aprehensión de los malhechores, y entregarlos a los tribunales competentes que los juzguen con arreglo a las leyes.

7.º Reunión y asociación. -La ley fundamental del estado consagra el derecho de reunirse pacíficamente, y de asociarse para todos los fines de la vida humana que no sean contrarios a la moral pública. Const., art. 17.

En esta misma ley se limita el ejercicio del derecho de reunión, ordenando que todas las públicas queden sujetas a las disposiciones generales de policía, y que las reuniones al aire libre, así como las manifestaciones políticas, sólo puedan celebrarse de día. Const., art. 18.

Los derechos de reunión y asociación se derivan del principio de sociabilidad, y ninguna constitución liberal debe abstenerse de reconocerlos y proclamarlos. Enhorabuena por respeto a la libertad del hombre y del ciudadano se renuncie al sistema preventivo que tal vez los anula so pretexto de moderarlos; mas tampoco es lícito dejar a la moral indefensa, ni al orden en peligro por la flaqueza de la autoridad.

Difícil, muy difícil es trazar la línea divisoria entre el uso legítimo y el punible abuso de estos derechos y otros que constituyen diversas libertades, o por mejor decir, que son diversas formas de la libertad. Todo depende de la sinceridad con que se practiquen, y principalmente del grado de educación política de cada pueblo, y en suma, de los tiempos, lugares y circunstancias.

El Gobierno provisional decretó el derecho de reunión pacífica para fines no reprobados por las leyes, con la condición de dar aviso a la autoridad local con veinte y cuatro horas de anticipación, expresando el objeto y el sitio donde hubieren de celebrarse; y añadió que las reuniones al aire libre quedasen sometidas a las ordenanzas municipales en cuanto pudiesen interceptar la vía pública y ser un obstáculo a la libre circulación. Por último dijo que toda reunión pública perdería su carácter de pacífica desde el momento que alguno o algunos de los ciudadanos que a ella concurriesen, se presentasen con armas. Decreto de 1.º de Nov. de 1868.

Los gobernadores de provincia por sí o por medio de sus delegados deben abstenerse de toda intervención en esta clase de reuniones, y proteger el libre ejercicio del derecho; mas no consentir que se celebren de un modo ilegal, o se altere el orden, o se infrinjan los reglamentos de policía; y si en ellas se cometiere algún delito, deben entregar los culpados a los tribunales.

También decretó el Gobierno provisional el derecho de asociación, esto es, la facultad de todos los ciudadanos para constituir libremente asociaciones públicas, sin más limitación

que poner en conocimiento de la autoridad el objeto y los reglamentos o acuerdos por que hayan de regirse. Decreto de 20 de Nov. de 1868.

Promulgada la Constitución vigente, halló necesario el Gobierno explicar la inteligencia que conviene dar a los derechos individuales, con cuyo motivo asienta la doctrina muy sana y verdadera, que la prohibición de dictar medidas preventivas hace doblemente necesaria la represión legal, y que los tribunales deben velar cuidadosamente por la rigurosa aplicación de las leyes que no permiten vulnerar el derecho, el legítimo interés, la honra de ningún ciudadano, ni menospreciar la autoridad pública, ni alterar la paz y el orden social a la sombra de los derechos individuales falsamente entendidos, y más o menos extremados en su ejercicio. Circular de 22 de Junio de 1869.

En resolución, los derechos de reunión y asociación no pueden limitarse en virtud de ninguna providencia de carácter preventivo. La justicia y la policía son las únicas fuerzas que moderan su ejercicio y les sirven de contrapeso.

8.º Asonadas y motines. -En estos casos de grave perturbación del orden público hay una rebelión manifiesta, una abierta desobediencia a las leyes y magistrados que debe ser reprimida y castigada con todo rigor y severidad. A las autoridades políticas pertenece reprimir los tumultos populares y restablecer la paz y la calma entre los habitantes, debiendo para ello requerir, si fuere preciso, el auxilio de la fuerza armada.

La nueva ley de orden público distingue el estado de prevención y alarma del estado de guerra.

El estado de prevención empieza desde el momento en que se promulga la ley de suspensión de garantías individuales sin necesidad de una declaración especial. Revestido el Gobierno con facultades extraordinarias, puede la autoridad civil cohibir la libertad de imprenta, detener a cualquiera persona sospechosa, compelerla a mudar de residencia o domicilio, desterrarla y penetrar en la morada de un español o extranjero residente en España sin su consentimiento y examinar sus papeles y efectos.

El Código penal vigente manda que luego de manifestada la rebelión o sedición, la autoridad civil intime hasta dos veces a los sublevados que inmediatamente se disuelvan y retiren, dejando pasar entre una y otra intimación el tiempo necesario. Las intimaciones deben hacerse mandando ondear al frente de los sublevados la bandera nacional, si fuese de día, y si de noche, requiriendo la retirada al toque de tambor, clarín u otro instrumento análogo.

Si la autoridad civil, agotados todos los medios ordinarios y extraordinarios de restablecer el orden y dominar el tumulto, no lograse ser obedecida, publica un bando declarando el estado de guerra, y requiere a la militar para que proceda a las medidas de rigor. En caso de ser urgente la necesidad de apelar a las armas, se pone de acuerdo con la judicial y la militar y anuncia la inmediata declaración del estado de guerra.

En la capital de la monarquía y puntos donde residan el Rey o la Regencia no se hace esta declaración sin autorización del Gobierno; y cuando ocurran actos de rebelión o

sedición en dos o más provincias, el Gobierno determina el territorio a que el estado de guerra se extiende.

Los delitos contra el orden público son castigados con arreglo al Código penal, y la jurisdicción competente es la ordinaria. Exceptúanse los casos en que la rebelión fuere de carácter militar y apareciesen reos militares de mar o tierra en activo servicio, quienes deben ser juzgados por los consejos de guerra. Ley de 20 de Abril de 1870.

En resolución, sobreviniendo circunstancias extraordinarias, y cuando lo exija la seguridad del estado, pueden suspenderse las garantías individuales, pero sólo temporalmente y en virtud de una ley. Durante la suspensión, el territorio a que se aplicare, debe ser regido por otra de orden público establecida de antemano. Los derechos que admiten esta temporal limitación son la seguridad personal, la inviolabilidad del domicilio y la libertad de residencia, de imprenta, de reunión y asociación. Const., art. 31.

Para revestir a un Gobierno con poderes excepcionales, hay que considerar dos cosas, a saber, si estas facultades extraordinarias son realmente indispensables, y si merecen confianza los hombres a quienes se les otorgan. Si una sola de dichas condiciones falta, negarlas es más que un derecho: es un deber.

De todos modos las leyes de excepción, como dijo un escritor político de grande autoridad, son empréstitos usurarios que empobrecen el poder con apariencias de enriquecerlo.

## Capítulo XXI

### De las prisiones

El objeto de las prisiones es castigar y corregir, y por ambos medios se procura mantener el orden público, porque o se escarmienta con la pena o se precave con el ejemplo. De aquí nace que la prisión debe ser rigurosa sin crueldad para lograr la intimidación saludable y la enmienda de las costumbres. Una prisión cruel más parece tortura que custodia.

Tres fines principales se propone el legislador alcanzar por medio de la prisión, a saber: impedir la evasión del culpado, evitar la corrupción mutua de los presos y disminuir el número de las reincidencias; y así las condiciones de toda buena prisión deben ser la seguridad, la salubridad y la separación.

La seguridad, para que no quede burlada la justicia. La seguridad de las prisiones más bien depende del orden moral y la buena disciplina interior, que de la vigilancia exterior, el empleo de la fuerza y las precauciones vulgares.

La salubridad, porque no hay derecho para atormentar a los presos y menos para poner su vida en peligro con duras privaciones que aumentan el rigor de la pena impuesta por sentencia de los tribunales.

La separación de sexos, edades y aun categorías de moralidad, para que la comunicación de los presos no convierta las casas o establecimientos de corrección en escuelas mutuas de vicio, y salgan los inocentes corrompidos, y los culpados adoctrinados en todas las malas artes que profesan, agravando los peligros que cercan el orden social.

Divídense las prisiones en preventivas y represivas. Aquéllas son una simple detención o una pura cautela para impedir la fuga de cualquiera persona sospechosa de crimen; y éstas tienen ya el carácter de pena, y no se padece en ellas sino en virtud de sentencia judicial.

Como las prisiones preventivas encierran sólo a las personas que se hallan en un estado legal de inocencia, puesto que los acusados se reputan inocentes mientras la ley no los condena, no deben imponer más privaciones que las necesarias a la custodia del detenido y a la instrucción del proceso. Puede, sí, convenir el aislamiento como medio de evitar la corrupción; pero sin agravar la soledad con el trabajo obligatorio, ni con reglas de disciplina que acibaren la existencia de los presos.

La prisión represiva tiene ya el carácter de pena, y por tanto procede emplear contra los presos todos los medios de castigo y enmienda que el legislador considere justos y convenientes.

El principal es el trabajo, cuya poderosa eficacia contribuye a la regeneración moral de los delincuentes, además de conservar la disciplina interior de las prisiones y satisfacer en parte, a lo menos, la responsabilidad civil proveniente del delito y los gastos que ocasionan los establecimientos penales.

Para que el trabajo sea fecundo en buenos resultados, importa combinarlo con el recogimiento y alentarlo con el estímulo de las ganancias. Los ahorros que hicieren los presos deben aplicarse a un fondo de reserva que perciben al tiempo de salir a la vida libre, y acaso, remediando las necesidades del día, precaven o dificultan las reincidencias.

El gobierno inmediato de las prisiones está encomendado a las autoridades administrativas, y el superior al ministerio de la Gobernación. La autoridad judicial interviene en esta materia; pero sólo en cuanto tiene relación con la administración de la justicia y la ejecución de las sentencias. Si advirtiere excesos o abusos dignos de enmienda, debe participar las observaciones que hiciere durante su visita a la administración para que remedie y corrija las faltas de policía, e impida la relajación de la disciplina carcelaria.

El régimen interior de las prisiones comprende varios puntos principales, a saber:

1.º Admisión de los presos. -Los alcaides de las cárceles están obligados a llevar dos registros, el uno destinado a los presos con causa pendiente, y el otro de sentenciados a las penas de arresto mayor o menor, cuyos registros deben presentarse en las visitas a las autoridades gubernativas y judiciales. Deben anotarse en ellos el nombre, apellidos,

naturaleza, vecindad, edad y estado de cada preso y la autoridad de quien procede la orden de prisión, sin lo cual suspenderá el admitirlo, dando cuenta al gobernador, alcalde o juez que ha expedido el mandamiento.

2.º Distribución de los presos. -La legislación vigente distingue las prisiones en depósitos municipales, cárceles de partido, cárceles de Audiencia, presidios y casas de corrección y colonias penitenciarias.

Los Ayuntamientos deben cuidar de que los depósitos municipales respondan, en cuanto sea posible, al objeto de la ley que con notoria impropiedad los comprende en la categoría de los establecimientos penales.

Las cárceles de partido y de Audiencia deben reunir las condiciones de capacidad, higiene, comodidad y seguridad. Los detenidos habrán de estar separados por grupos o clases según su sexo y edad, y la gravedad de los delitos por que fueren procesados, y se les proporcionarán los medios de ejercer su profesión, arte y oficio; de modo que la detención, salvo la privación de libertad, no les cause molestia alguna. Ley de 21 de Octubre de 1869.

3.º Policía de salubridad. -Consiste en las precauciones higiénicas que la administración adopta ya con respecto al alimento, vestido y habitación de los presos en estado de sanidad, ya en punto al establecimiento de enfermerías y a la asistencia de los enfermos.

4.º Policía de seguridad. -Comprende los cuidados relativos a la custodia de los presos de que son responsables los alcaides; por lo cual pueden adoptar las providencias oportunas en casos urgentes, incluso la agravación de la pena, dando cuenta inmediata a la autoridad superior.

5.º Policía de orden. -Está prohibido a los presos el juego, el uso del vino y de toda bebida espirituosa, conservar en su poder ningún dinero, vender entre sí la ropa o ración diaria y otras cosas contrarias a los hábitos de sobriedad y templanza y al sosiego y disciplina que debe reinar en tales establecimientos.

6.º Alimentos. -Los presos pobres deben ser alimentados con el producto de las obras pías destinadas a este objeto; y cuando no existan semejantes fundaciones o sus rentas fueren escasas, y faltaren también los dones eventuales de la caridad, será carga del Ayuntamiento respectivo. Los presos no pobres o que puedan subvenir en todo o en parte a las necesidades de la vida, deberán mantenerse a su costa hasta donde lleguen sus medios y recursos.

La manutención de los presos en las cárceles de partido es carga común a todos los Ayuntamientos del territorio; y si fueren cárceles de Audiencia, las obligaciones se satisfacen en justa proporción por el Ayuntamiento de la capital, por los de los pueblos de todos los partidos en que resida la Audiencia, y por las Diputaciones provinciales comprendidas en la jurisdicción de aquel tribunal.

7.º Trabajo.-En los depósitos municipales es voluntario, y obligatorio en las cárceles de partido para los sentenciados a la pena de arresto mayor, y en las de Audiencia para los que en ellas sufren las de presidio y prisión correccionales.

En ambos casos se hallan los presos sujetos a la ley del trabajo forzoso en beneficio del establecimiento, mientras no hicieren efectivas la responsabilidad civil proveniente del delito y la indemnización de los gastos que ocasionen. Satisfechas estas deudas, el trabajo continúa obligatorio como regla de disciplina, pero a elección del preso y en su propio beneficio.

8.º Correcciones. -Si las faltas de disciplina cometidas por los presos constituyen verdaderos delitos, debe conocer de ellos el tribunal competente; mas cuando son simples infracciones de los reglamentos carcelarios, corresponde la corrección a la autoridad política y a sus delegados en el establecimiento. Está formalmente prohibido imponer más privaciones que las necesarias para la custodia y disciplina exterior de los presos, dando cuenta inmediata a la autoridad para que modere cualquier exceso y ponga coto a lo arbitrario.

## Capítulo XXII De los presidios

Son los presidios verdaderos establecimientos penales donde los sentenciados extinguen la condena a que se hicieron acreedores por sus delitos.

1.º Clasificación. -Divídense en tres clases, depósitos correccionales, presidios peninsulares y de África. A los primeros se destinan los sentenciados a presidio correccional, dura de 7 a 26 meses y debe sufrirse la pena en el establecimiento de la provincia donde tuviere el reo su domicilio, y en su defecto en el de aquélla donde hubiere cometido el delito.

A los segundos se envían los sentenciados a presidio mayor o menor, debiendo aquéllos cumplir su condena en los situados en la Península, islas Baleares o Canarias, y éstos en los contenidos dentro del territorio de la Audiencia que la imponga.

En los terceros, es decir, en el de Ceuta y menores de África, ingresan los sentenciados a cadena perpetua, y los sentenciados a cadena temporal son destinados a los arsenales, obras públicas y de fortificación.

2.º Gobierno. -Todos los establecimientos penales y correccionales dependen del ministerio de la Gobernación y sus delegados en las provincias. La administración inmediata está a cargo de un comandante bajo la inspección y vigilancia de los gobernadores de provincia.

3.º Régimen y disciplina interior. -Dentro de los cuarteles no se conoce más autoridad que la del comandante, asistido de un mayor que lleva la cuenta y razón de los caudales y efectos de los presidios, de un ayudante que entiende en los pormenores relativos a la salud, provisión, aseo y trabajo de los confinados, y un furriel que cuida el menaje de los hierros, herramientas, enseres y maquinaria del establecimiento.

Cada depósito se divide en brigadas de a 100 hombres, a cuyo frente hay un capataz elegido en la clase de sargentos o cabos retirados del ejército o de la armada: cada brigada se divide en cuatro escuadras de a 25 hombres, gobernada cada una por dos cabos de vara, uno primero y otro segundo elegidos entre los confinados.

Distribúyense éstos en dos secciones, una de jóvenes menores de 18 años que se destinan a los talleres del establecimiento que elijan, y otra de adultos en la cual ingresan los mayores de 20 años que el comandante aplica a los trabajos que cree convenientes.

El trabajo es forzoso en todos los establecimientos propiamente dichos penales. El producto de las labores de los sentenciados a reclusión perpetua, cede íntegro en beneficio del estado, y el de los sentenciados a presidio se distribuye en tres partes; una para hacer efectiva la responsabilidad civil, otra para satisfacer los gastos de la prisión, y la tercera aplicable a proporcionar algún alivio y formar un fondo de reserva al preso de que pueda disponer, cuando llegue el día en que, cumplida la condena, recobre su libertad.

4.º Orden económico y administrativo. -Las juntas económicas presididas por los gobernadores de provincia en la Península y por los gobernadores militares en África, y compuestas del comandante, comisario y mayor o quien haga sus veces, resuelven los negocios económicos y administrativos del establecimiento, examinan los presupuestos, comprueban los gastos, revisan las nóminas, contratan los suministros, abren las subastas y adjudican el remate al mejor postor.

5.º Cumplimiento de las condenas. -Siendo el confinamiento a presidio una pena, no puede aplicarse sino en virtud de sentencia judicial; por cuya razón a cada confinado debe acompañar un testimonio o certificado de su condena. El cumplimiento de ésta empieza a contarse desde el día en que se notificó al reo la última sentencia, sin más interrupción que la del tiempo que estuviere fugado.

Deben extinguirse las condenas en los establecimientos penales a que los reos fueron destinados, desterrando el abuso de aplicarlos con cualquier título al servicio doméstico, y prohibiéndose la concesión de rebajas, licencias temporales y otras gracias reservadas a la Corona.

Las rebajas de condena son una recompensa que el Gobierno ofrece a los confinados cuyo mérito particular, trabajos extraordinarios o señales visibles de arrepentimiento los hicieren acreedores a la clemencia real. No se propone para esta gracia sino a los sentenciados que hayan cumplido sin nota la mitad de su condena, ni puede exceder nunca de la tercera parte del tiempo que debe durar la pena.

Extinguida la condena debe entregarse a cada confinado su licencia el día mismo en que expire el término de su sentencia. Los cumplidos reciben un socorro o haber de marcha, si no tuvieren reservas en la caja del establecimiento, y las licencias se dirigen a los alcaldes de los pueblos de su naturaleza.

6.º Policía judicial. -La autoridad judicial y el ministerio fiscal tienen derecho de visita en todos los establecimientos penales, aunque para el solo efecto de inquirir si se cumplen las condenas, debiendo los jefes respectivos obedecer las órdenes que en esta parte les comuniquen conforme a reglamento.

La reforma de las prisiones es asunto de grave controversia. Unos opinan por la reclusión solitaria, o sea el aislamiento de los penados por medio de la separación material de las celdas, para en esta parte les comuniquen conforme a reglamento.

La reforma de las prisiones es asunto de grave controversia. Unos opinan por la reclusión solitaria, o sea el aislamiento de los penados por medio de la separación material de las celdas para establecer una incomunicación absoluta durante el día y la noche, cuya rigurosa disciplina produce a lo menos el resultado de impedir el contagio de las malas inclinaciones y costumbres de los mayores delincuentes.

Otros prefieren el régimen más suave de la prisión celular durante la noche y el trabajo en común por el día con la regla del silencio. Cuál de los dos sistemas sea más eficaz para imponer un castigo ejemplar y conseguir la enmienda del hombre criminal y perverso, no es punto definido por la ciencia carcelaria, a pesar de haberse ocupado en resolver el problema grandes ingenios. La cuestión es ardua y compleja, porque militan en pro y en contra poderosas razones de moral, de justicia, de higiene y economía que se equilibran y dificultan el acierto.

Sin embargo, entre las bases para la reforma y mejora de las cárceles y presidios aprobadas por el poder legislativo hace poco, hay una que autoriza al Gobierno para plantear desde luego sus proyectos sobre presidios de todas clases y casas de corrección y establecer el mejor sistema penitenciario para nuestro país que es (dice) el mixto, o sea el de separación y aislamiento de los penados durante las horas de la noche con el trabajo en común durante las del día; pero distribuidos en grupos y clases según la gravedad de los delitos, la edad, inclinaciones y tendencias de los penados, su buena o mala conducta, etc. Ley de 21 de Octubre de 1869.

Esta disertación académica impropia de una ley que siempre, debe ser concisa, y en todos sus pormenores preceptiva, contiene una afirmación que supone el don de profecía, a saber, que el mejor sistema penitenciario para nuestro país es el mixto.

Anda en esta materia tan cerca la verdad del error, que el único criterio seguro de la bondad absoluta o relativa de cada sistema es la estadística de las prisiones; y como en España por desgracia no se ha ofrecido todavía la ocasión de ensayar ninguno, con igual razón puede la ley optar por el mixto que pudiera preferir otro cualquiera, pues nadie sabe cuál será el mejor: Con más reserva debería anunciarse y de otro modo emprenderse la reforma.

## Capítulo XXIII

### De la beneficencia pública

Los deberes de la administración son comunes a todas las personas o particulares según su condición o estado.

Distinguen el estado de las personas en natural, civil y político conforme las leyes que lo determinan; y así la administración lo toma en cuenta para fijar los derechos y deberes que a cada individuo corresponden.

Según el estado natural son las personas válidas o inválidas, es decir, capaces de procurarse los medios de existencia aplicándose al trabajo, o incapaces por no gozar de la plenitud de sus facultades físicas y morales.

Cuando los hombres por efecto de una enfermedad del cuerpo o del espíritu padecen este infortunio, la administración los protege como a personas débiles y menesterosas. De aquí procede el deber moral de asistirlos y ampararlos, ejercitando con ellos la caridad que convertida en un servicio público, toma el nombre de beneficencia.

Mas no solamente protege la sociedad a los inválidos, sino también a los válidos que padecen los rigores de la miseria, aunque de muy distinta manera. Los primeros necesitan socorros permanentes y tales que les ayuden a soportar el peso de la vida, mientras que los segundos tienen lo bastante en los auxilios temporales dispersados con la condición del trabajo.

El indigente válido está pues, en la obligación de trabajar para el estado que le alimenta y le viste por ley de la naturaleza que a todos los hombres impuso esta carga, y por ley de agradecimiento al beneficio recibido. Viene ya de antiguo la aplicación de este principio, como son antiguas las providencias del Gobierno encaminadas a recoger los mendigos, a proporcionar trabajo útil a los brazos faltos de ocupación, a suministrar materias primeras a las familias pobres para que las labren en su domicilio, y a fomentar el establecimiento de talleres públicos donde puedan hallar jornal seguro durante las perturbaciones del mercado.

Los indigentes inválidos viven en los establecimientos públicos de beneficencia, entendiéndose por tales aquellos que en todo o en parte se sostienen a expensas de la nación, de las provincias o de los pueblos, y los que fueron particulares en su origen, pero cuyo patronato llegó a extinguirse por la supresión del oficio al cual se hallaba vinculado.

Clasificanse en casas de maternidad y expósitos, o casas de huérfanos y desamparados, o en fin hospitales y hospicios.

1.º Casas de maternidad. -Son establecimientos destinados al refugio de las mujeres frágiles y al asilo de los niños ilegítimos, como un medio de guardar el sigilo que importa al honor de las familias Y evitar los casos de infanticidio. Las mujeres acogidas se distribuyen en dos departamentos según la conducta pública que hubieren observado, y es condición rigurosa mantener el secreto. Cada provincia debe tener su casa de maternidad sin perjuicio de establecer otras subalternas.

2.º Hospicios. -Los niños expósitos, ya procedan de las casas de maternidad, ya fueren expuestos, ya entregados a la mano, son recibidos en el departamento de la lactancia y allí subsisten hasta la edad de dos años, en cuya época se les traslada al de crianza y educación hasta los seis. La administración vela sobre estos desvalidos, los protege con solicitud paternal, y les procura nodrizas dentro del establecimiento, o los entrega a familias de buenas costumbres que mediante una pensión los crían en sus casas.

Concluido el período de la lactancia deben los directores practicar las diligencias más eficaces para colocar los niños expósitos y desamparados en casas de labradores o artesanos de buena conducta; y si sus nodrizas manifestasen deseos de conservarlos en su poder, permitírsele habiendo cumplido bien con su primer encargo.

También favorece la administración su prohijamiento por personas honradas que se hallen con recursos para sustentarlos; pero sin olvidarlos en manera alguna, pues si considera que no es beneficioso al expósito, lo retira del poder de su padre adoptivo y lo vuelve a recoger debajo de su amparo. Si algún niño prohijado fuere reclamado después por sus padres naturales, lo recobrarán éstos, concertándose antes con el prohijante o interviniendo la administración en punto al modo de indemnizarla de los gastos de crianza y educación.

3.º Casas de huérfanos. -El instituto de estas casas de misericordia es acoger a los niños que habiendo sido abandonados por sus padres o quedado huérfanos, no fueren recogidos por pariente alguno o por persona extraña que cuide de ellos. Entran en semejantes asilos los párvulos de dos a seis años.

Cada provincia debe tener un establecimiento de esta clase dividido en dos departamentos separados por el orden de sexos. Allí reciben la primera enseñanza y aprenden un arte u oficio en las fábricas o talleres de la casa, reservándoles la parte de producto del trabajo diario que exceda a los gastos del huérfano, cuyas sumas forman el fondo común de los ahorros.

La administración considera las casas de huérfanos como un asilo perpetuo de los desamparados, supliendo la tutela del estado la falta de una familia. Por esta razón no deben recogerse en ella los vagos y mal entretenidos ni otra gente alguna de mal vivir digna de corrección y enmienda, ni hacer oficio de prisiones preventivas, ni aplicarse a otro uso que al socorro de los menesterosos.

4.º Hospitales. -Están los hospitales públicos destinados a la asistencia de los enfermos que no pueden ser curados en sus casas. Cada capital debe tener uno cuando menos, y el Gobierno procura establecerlos en los otros pueblos, oyendo a las Diputaciones

provinciales y a los Ayuntamientos; pero en ninguna ciudad o villa puede haber más de cuatro, y los que hubiere, estarán situados, en cuanto fuere posible, en los extremos de la población.

El hospital de convalecencia es distinto del de enfermos y están separados, si obstáculos insuperables no lo impiden; mas la casa de dementes siempre.

Debe haber departamentos y salas distintas para hombres y mujeres, niños y adultos, parturientas y paridas, enfermos y convalecientes hasta donde la comodidad del edificio lo permita, y habitaciones reservadas para los que costearan sus estancias.

El servicio interior de los hospitales públicos está a cargo de un director, jefe inmediato de todos los empleados e inspector de sus actos. Las autoridades administrativas de cada provincia o pueblo vigilan sobre el cumplimiento de las leyes y reglamentos y dictan las providencias necesarias a su ejecución.

5.º Casas de dementes. -Tienen por objeto estos asilos cuidar de restablecer la salud del enfermo siendo posible, socorrer al desvalido privado de razón y protegerá la sociedad contra los peligros del abandono.

Las casas de dementes pueden ser comunes a dos o más provincias según su población, distancia, recursos, número de enfermos y demás circunstancias, y están situadas en los pueblos donde a juicio del Gobierno conviene más para el objeto.

Debe haber en ellas un departamento para hombres y otro para mujeres, y las estancias de los enfermos estar separadas, en cuanto fuere posible, según el diferente carácter y período de la emanación mental.

Prohíben las leyes todo tratamiento duro, porque no sólo es inhumano, pero también exagera la enfermedad en vez de curarla. Los particulares pueden establecer por su cuenta casas de dementes, aunque ejerciendo la administración sobre ellas el derecho supremo de inspección y vigilancia, para precaver los peligros que pudieran amenazar la salud o la libertad personal.

Divídense los establecimientos públicos de beneficencia por razón de los fondos con que se sostienen, en generales, provinciales y municipales. El Gobierno clasifica todos los del reino, considerando la naturaleza de sus servicios y el origen de sus recursos, y oyendo previamente a las Juntas establecidas por la ley para auxiliarla en este y otros pormenores de la caridad pública. Organizado el servicio, debe la administración dirigir e inspeccionar los establecimientos de beneficencia, visitarlos por sí o por medio, de sus delegados, cumplir y hacer cumplir las leyes y reglamentos, apartar los obstáculos, y en suma ejercer de lleno su autoridad en favor del pobre. El obispo de la diócesis puede también visitarlos, pero sin derecho para enmendar o corregir los abusos que advierta, sino limitándose a ponerlos en noticia de la autoridad competente.

Los fondos de beneficencia consisten en los bienes y rentas que poseen o poseyeren en lo sucesivo, y en las cantidades que para este objeto se consignent en los presupuestos generales, provinciales o municipales.

Son establecimientos particulares de beneficencia los costeados con fondos dorados o legados por personas piadosas, y que están al cargo inmediato de las corporaciones o patronos llamados por el fundador para dirigirlos y administrarlos.

Los establecimientos particulares se convierten en públicos, si estando el patronato agregado a un oficio, quedase éste suprimido.

Así como en los establecimientos públicos ejerce el Gobierno toda su autoridad, así en los particulares tiene solamente un derecho de inspección y vigilancia, es decir, la intervención necesaria para que la voluntad del fundador sea guardada y cumplida.

En efecto, cuida el Gobierno de que la inversión de las rentas de los patronatos y obras pías sea conforme al espíritu, ya que no siempre pueda ajustarse a la letra de las fundaciones; a cuyo fin los clasifica y determina el carácter de cada patronato, declarando aplicables sus fondos a un establecimiento general, provincial municipal o particular, y designa las personas: corporaciones o funcionarios públicos que deben ejercerlo, según fuere meramente familiar, oficial o mixto.

Como los patronos lo son por derecho propio, la administración no puede removerlos sino mediante la instrucción de expediente gubernativo en que conste una falta grave. Destituido un patrono, el Gobierno debe nombrar otro temporal mientras el destituido viviere o sirviere el oficio que lleva consigo el patronato. Si el patrono hubiese de ser nombrado por alguna corporación perpetua, ésta debe elegir el sucesor, y no haciéndolo en el plazo de 15 días, lo nombra el Gobierno.

Pertenece al Gobierno crear y suprimir, agregar y segregar los establecimientos de beneficencia, ajustando su número a la intensidad y extensión de las necesidades públicas, previa consulta del Consejo de Estado, si fueren generales. Si fueren provinciales, son las Diputaciones competentes para crearlos, suprimirlos o reformarlos, y si municipales los Ayuntamientos.

Sin embargo no pueden prescindir aquéllas ni éstos de que la beneficencia pública es un servicio que impone gastos obligatorios, ni deben olvidar los Ayuntamientos que sus acuerdos relativos a la supresión o reforma de dichas instituciones no son ejecutivos sino mediante la aprobación de la Comisión provincial.

Los socorros domiciliarios son un medio muy recomendable de asistir a los pobres, porque llevan el remedio y el consuelo al seno de las familias; pero debe la administración cuidar con esmero que no se conviertan en estímulos del vicio. Por eso conviene conocer los pobres verdaderos, clasificarlos y auxiliar a cada uno según la naturaleza de su infortunio, ya suministrando materias primeras, ya alimentos o medicinas, ya ropas y demás objetos de primera necesidad en la vida. Las Juntas municipales de beneficencia organizan y fomentan esta especie de socorros, auxiliadas por las Juntas parroquiales. Las

Diputaciones y los Ayuntamientos organizan y promueven esta especie de socorros, habiéndose refundido en sus facultades las directivas y administrativas que pertenecían a las suprimidas Juntas provinciales y municipales de Beneficencia.

La mendiguez es un grande infortunio cuando procede de la miseria, y un delito si la fomenta el ocio y se convierte en profesión o industria. Una perfecta administración llegará a extirpar los mendigos, porque asistirá en su domicilio o recogerá en los asilos de la caridad los verdaderos y legítimos pobres, y castigará con todo rigor a los vagabundos. Está prohibido entre nosotros pedir limosna en los pueblos donde existan casas de misericordia esté organizado el socorro domiciliario; y en los demás, sólo pueden pedirla los indigentes que fueren habilitados para ello con licencia por escrito de la autoridad local, después de informarse del estado de pobreza del pretendiente y sus motivos.

## Capítulo XXIV

### De la instrucción pública

La instrucción es una parte de la educación del hombre, porque ilumina su entendimiento, forma su corazón, arregla las costumbres y enseña a discernir el bien y el mal, la verdad y el error. Cuando la instrucción se aplica a los pueblos, entra en el dominio de la administración, es fuente de riqueza y medio poderoso de felicidad. Así pues todo Gobierno justo concertado procurará la enseñanza de la buena doctrina, porque la ignorancia sólo aprovecha a la opresión y tiranía.

La Constitución vigente consagra la libertad de enseñanza al otorgar a todo español el derecho de fundar y mantener cualesquiera establecimientos de instrucción o educación sin previa licencia, salva la inspección de la autoridad competente por razones de higiene y moralidad. Const., art. 24.

Libertad de enseñanza quiere decir libre competencia de las escuelas y los maestros, las doctrinas y los métodos. Proclamar la libertad de enseñanza equivale a condenar todo privilegio, todo monopolio. No significa, como algunos presumen, que el estado se abstenga de intervenir en la instrucción y educación, considerando estas funciones impropias del Gobierno y verdaderas usurpaciones de los derechos del individuo y la familia.

El estado puede crear y sostener escuelas públicas y someterlas a cierto régimen y disciplina, así como puede y debe ejercer el derecho de inspección y vigilancia sobre las particulares en interés del orden, de la moral y de la higiene. Mientras la iniciativa individual no sea tan vigorosa y fecunda que un pueblo se baste a sí mismo, la enseñanza necesitará del concurso de la autoridad pública y la industria privada.

Tal es el espíritu de nuestra moderna legislación sobre enseñanza. Declarar la primaria obligatoria; excitar oficialmente el celo de las corporaciones populares; mandar a los

Ayuntamientos que restablezcan las escuelas suprimidas; arrogarse el poder central la facultad de separar a los maestros; organizar el servicio de inspección facultativa, y dictar otras providencias análogas, manifiestan que la libertad absoluta de enseñanza, aun respecto a la instrucción primaria, la más libre por su naturaleza, no existe entre nosotros; y si el Gobierno fuese tan incauto que se abandonase a esta ilusión, no tardaría en recoger, como ha recogido ya en premio de su ciega confianza, tristes desengaños. La libertad absoluta de enseñanza es un ideal hacia el que caminan y no han alcanzado todavía, los pueblos más cultos de Europa; y si llega ese día, en España amanecerá mucho más tarde.

La educación debe ser moral y religiosa, análoga a la constitución del estado, conforme a las leyes y preparatoria para el ejercicio de las diversas profesiones de la vida civil. De esta manera se logra que las ciencias florezcan, que prosperen la agricultura, las artes y el comercio, que la paz reine entre las gentes, que la ley se respete y se preste obediencia a los magistrados. Y si la instrucción pública ha de corresponder a su objeto, llevará el mismo sello de la educación, porque en verdad no es sino su desarrollo y complemento.

El gobierno superior de la instrucción pública está a cargo del ministro de Fomento, auxiliado por un Consejo y una dirección especial: su gobierno inmediato es atribución propia de las autoridades provinciales y municipales, y mayormente de los rectores de las Universidades.

Divídese la instrucción pública en tres grados, a saber, primaria, secundaria y superior.

1.º La primera enseñanza comprende la suma de los conocimientos necesarios para los usos comunes de la vida, y contribuye a formar el hombre y el ciudadano.

I. Puede ser pública y privada, según que la proporcione la administración en beneficio de los pueblos, o se la procuren los individuos a su propia costa.

II. También se distingue en elemental y superior, porque o se limita a dar leves nociones de las materias contenidas en este grado de enseñanza, o las amplía con mayores noticias y más abundante caudal de doctrina.

Todos los pueblos de cierto vecindario están obligados a consignar en el presupuesto municipal las cantidades precisas al sostenimiento de un número de escuelas de niños y niñas proporcionado a la extensión de sus recursos.

La instrucción primaria es gratuita para las familias pobres y obligatoria para todos. La ley considera como un deber, no sólo moral, pero también civil, que los padres cuiden de dar la primera enseñanza a sus hijos, y por eso multiplica las escuelas y allana el camino de un saber tan modesto aun a los menesterosos y desvalidos.

Oponen algunos al principio de la instrucción primaria obligatoria los sagrados derechos de la conciencia, porque en efecto, nadie debe ser compelido a frecuentar una escuela de distinto culto que profesa, si la enseñanza ha de ser moral y religiosa. Cortan el nudo de la dificultad proponiendo la exclusión de toda enseñanza dogmática de las escuelas públicas,

idea que aceptan gustosos cuantos opinan por la separación absoluta de la Iglesia y el Estado.

De lo uno y lo otro no hay ejemplo sino en los Estados Unidos, donde la vida religiosa es tan activa y las sectas innumerables. En Europa las leyes, las costumbres y las tradiciones no han consentido hasta ahora el divorcio del alfabeto y el catecismo. La libertad de conciencia queda a salvo, no obligando a los niños de diferente culto a oír ninguna doctrina, ni a participar de ningún ejercicio piadoso. Además, la libertad de enseñanza concilia el precepto legal con el respeto a toda creencia, permitiendo abrir escuelas especiales para el servicio de cada religión o secta.

Las esperanzas de alcanzar el fruto de la instrucción primaria descansan en las buenas cualidades de los maestros de primeras letras. Esta profesión es libre. Todos los españoles pueden ejercerla, y establecer y dirigir escuelas sin necesidad de título ni autorización previa. Asimismo son libres los maestros en adoptar cualesquiera métodos de enseñanza.

Los maestros de las escuelas públicas deben reunir las condiciones de moralidad y aptitud que determinan las leyes, y son nombrados por los Ayuntamientos respectivos mediante oposición o concurso, según fuere mayor o menor la categoría de la escuela.

La separación de estos maestros pertenece al Gobierno, cuyas facultades se hallan limitadas por la necesidad de proceder en virtud de causa justa que resulte de un expediente formal instruido con audiencia del interesado.

Las escuelas normales sirven para formar maestros hábiles y experimentados en el arte difícil de instruir y educar a los niños, y con este loable propósito se fundan y establecen.

Hay o debe haber en cada provincia una escuela normal de maestros, y en donde sea conveniente, otra de maestras, ambas a cargo del presupuesto provincial. El nombramiento de maestros y maestras de las escuelas normales corresponde al Gobierno.

Las escuelas de mujeres influyen de un modo extraordinario en la moral pública y privada, porque el hombre recibe las primeras impresiones en el regazo de su madre, la mujer determina la conducta del marido, y a veces es la hija quien calma las arrebatadas pasiones del padre.

Procura la ley que haya escuelas elementales y superiores para niñas, como un medio de fortificar su razón, enseñarles las labores propias de su sexo y separarlas de los niños en aquella edad temprana y peligrosa. La inspección de estas escuelas y el examen de sus maestras corresponde a las mismas autoridades que intervienen en las escuelas y maestros de niños.

Solicita la ley por mejorar la condición de los pueblos favorece el establecimiento de las escuelas de párvulos, que son verdaderos asilos donde se recogen durante el día los niños de corta edad pertenecientes a familias pobres, cuya continua asistencia al trabajo les impide dejarlos resguardados de todo peligro en su casa, o llevarlos consigo sin grande

molestia y sin exponerlos a riesgos mayores. Aunque se llaman escuelas, y en efecto se procura dar cierta instrucción a los niños, participan menos de la enseñanza que de la beneficencia.

2.º La segunda enseñanza es continuación de la primera y preparatoria de la superior, y por eso la llaman también intermedia. Divídese igualmente en pública y privada, porque hay Institutos consagrados a la enseñanza oficial y colegios o establecimientos particulares donde es libre, cuyos profesores están dispensados de títulos académicos.

La enseñanza secundaria gravita a un tiempo sobre el estado y sobre las provincias o los pueblos, pues representa intereses de orden mixto por lo que tienen de generales y especiales.

Los Institutos son provinciales o locales. Los primeros deben existir en todas las capitales de provincia, salvo si por alguna razón particular conviniese situarlos en otro punto, por ejemplo, si hubiese Universidad en el distrito. Los segundos pueden establecerse en todos los pueblos donde las Diputaciones y los Ayuntamientos crean conveniente establecerlos y sostenerlos con fondos propios.

Los Institutos provinciales comprenden todos los estudios generales de la segunda enseñanza y los de aplicación que el Gobierno estime oportuno establecer; y los locales abrazan las asignaturas y los estudios que las Diputaciones y los Ayuntamientos en uso de su libre iniciativa prefieran por más útiles o necesarios.

La segunda enseñanza es voluntaria y retribuida, porque el estado no debe a sus miembros sino aquella parte de instrucción que completa la existencia del individuo y se considera necesaria en la vida civil.

La segunda enseñanza privada se facilita en colegios instituidos por la iniciativa particular. Partiendo el Gobierno del principio que enseñar es un derecho de todos, declaró la enseñanza libre en todos sus grados, y de consiguiente todos los españoles están autorizados para fundar establecimientos de enseñanza, cualquiera que sea su clase.

Los alumnos procedentes de colegios que deseen probar en los Institutos las asignaturas que en aquéllos hubieren estudiado, deben examinarse en éstos conforme a las leyes y reglamentos de la enseñanza oficial.

3.º Las Universidades comprenden los estudios que llaman de facultad, y las escuelas especiales los que preparan y habilitan para el desempeño de ciertas profesiones. Las Universidades están a cargo de un rector auxiliado por un Consejo universitario. Al frente de cada facultad hay un decano que preside el claustro de catedráticos, el cual sólo entiende en los negocios relativos a la enseñanza.

La organización del magisterio debe descansar en tres puntos principales, a saber: moralidad, ciencia e independencia. La moralidad, por su influjo en las buenas costumbres, ya se considere el poder de la doctrina, ya la fuerza del ejemplo. La ciencia, porque difundirla y adelantarla es su ministerio, y para ello están constituidos en dignidad. El saber

se busca por medio de la oposición, adjudicando el premio al mejor entre los mejores. Y la independencia, porque el catedrático es un sacerdote que sacrifica a la verdad sin amor ni odio, ni otro deseo que guiar a la juventud por el campo de la sabiduría; por cuya razón deben ser inamovibles como los magistrados. El principio de la inamovilidad no se opone a la remoción por justa causa, probada en la forma debida.

Completan nuestro actual sistema de enseñanza varias disposiciones dignas de notarse.

Lo primero conviene saber que los alumnos pueden cursar las asignaturas de su elección en establecimiento público, o aprovecharse del beneficio de la enseñanza libre optando por el estudio privado; pero en ambos casos para los efectos académicos, deben someterse a examen.

Lo segundo que cualquiera persona puede dar lecciones o conferencias sobre la materia o materias de su agrado en un establecimiento público, previo el permiso de los claustros respectivos. Estos profesores libres no necesitan ningún título académico. La institución es buena, no tanto para quebrantar, como vulgarmente se dice, el orgullo de la ciencia oficial, cuanto para dar ocasión a que resplandezca el mérito, y se recluten en las filas de los profesores libres los profesores titulares; pero no dará fruto en ningún país en donde no se cultiven las ciencias y las letras con amor, y la instrucción no sea muy general.

Por último, pueden los Ayuntamientos y las Diputaciones fundar libremente toda clase de establecimientos de enseñanza, desde las escuelas elementales hasta las Universidades, sosteniéndolos con fondos propios, sin perjuicio de los que tienen obligación de costear conforme a la ley. Para que los establecimientos de enseñanza libre confieran grados académicos, es preciso que acepten el régimen de la enseñanza oficial.

Deseando el Gobierno promover la instrucción general, tomó la iniciativa en la creación de las Bibliotecas populares. Su sostenimiento y conservación pertenece a las Diputaciones y Ayuntamientos. Su objeto es propagar y difundir los conocimientos más vulgares, pero también más útiles, que constituyen la primera enseñanza, los elementales de las ciencias y los de aplicación a las artes, a la agricultura y la industria, y en fin desarrollar la inteligencia, sobre todo en sus relaciones con el trabajo.

Buenas son las Bibliotecas populares; mas lo principal es dar un vigoroso impulso a la instrucción primaria. Mientras sólo una quinta parte de los habitantes del territorio español sepa leer y escribir, pocos libros harán falta.

## Capítulo XXV

### De los espectáculos públicos

Las diversiones públicas son una necesidad social como medio de proporcionar el solaz y esparcimiento de los ánimos, de suavizar las costumbres, de infundir alegría y hacer

agradable la vida ciudadana. La administración debe por lo mismo protegerlas, cuidando sin embargo de evitar los abusos en cuanto al tiempo, lugar y modo de los espectáculos.

Entre todos los que ahora se usan, ninguno es tan general ni tan digno de un pueblo culto como el teatro. Cualquiera que sea su eficacia para mejorar las costumbres, es indudable que puede contribuir mucho a corromperlas con la predicación de mala doctrina, el alarde del ejemplo y el prestigio de la escena.

Considerando los Gobiernos tamaño peligro, establecieron la censura previa para las obras dramáticas; pero no una censura literaria, sino puramente moral.

Díjose que siendo el teatro una escuela donde lo mismo puede enseñarse la virtud que el vicio, o una cátedra desde la cual así se puede incitar a la obediencia como a la desobediencia de leyes, debía ponerse bajo la tutela del estado. Si hay una higiene pública para precavernos de las epidemias que matan el cuerpo ¿por qué no ha de haber una policía sanitaria que preserve el espíritu del contagio que también le mata?

Enhorabuena desaparezcan los privilegios y el monopolio, y goce el teatro de la libertad común a todas las ramas de la industria privada. No se requiera autorización para construir un teatro, ni el Gobierno imponga condiciones a los autores o empresarios de compañías dramáticas; mas tampoco se muestre indiferente a un espectáculo moral o inmoral, admitiendo como artículo de fe que las heridas de la libertad son inofensivas, porque se curan con la libertad misma, cuya virtud y eficacia son soberanas.

El Gobierno provisional abrogó todos los reglamentos anteriores relativos al teatro, decretando la libertad en su más lata expresión, por visar de sus palabras. Así pues, no hay censura moral, ni política, ni medio alguno preventivo que pueda coartarla. La experiencia no ha sido muy feliz hasta ahora. Acaso los males se remedien, cuando la autoridad llegue a comprender que la abolición de la censura no implica el abandono del derecho de vigilancia, y que cuando un Gobierno renuncia al sistema preventivo, cobra el represivo mayor fuerza, como única defensa de la sociedad.

La suspensión o interrupción de las funciones dramáticas de orden de la autoridad procede cuando ofenden la moral, y en los casos de epidemia o de peligro de alterar la tranquilidad pública. No se debe abusar de este derecho, considerando los perjuicios que se siguen a las empresas particulares.

Los toros fueron en la Edad Media ejercicios de valor y destreza que cuadraban a las costumbres ásperas y rudas de aquellos tiempos. Isabel la Católica repugnaba este sangriento espectáculo, aunque hubo de tolerarlo muy a disgusto suyo. Carlos III prohibió las fiestas de toros de muerte, exceptuando aquellas cuyo producto estuviere aplicado a un objeto útil o piadoso, y mientras no se imaginase un arbitrio con que sustituirlo. Hoy prevalecen todavía con aplauso del vulgo; pero es un deber de la administración procurar por medios indirectos que se minore el número de los espectáculos, hasta lograr que otros más suaves reemplacen estas escenas ocasionadas a graves peligros, además de su maligna influencia en la educación de los pueblos.

## Capítulo XXVI

### Del estado civil de las personas

Las leyes comunes determinan el estado civil de las personas según el cual gozan de ciertos derechos y viven sujetas a ciertos deberes administrativos.

En razón del estado civil distínguense las personas en residentes y transeúntes, domiciliados y vecinos, independientes y dependientes, clérigos y legos, mayores y menores de edad.

1.º Los habitantes de un distrito o término municipal se distinguen en residentes y transeúntes, y aquéllos en vecinos y domiciliados.

Es vecino todo español emancipado que reside habitualmente en un distrito municipal y se halla inscrito como tal en el padrón del pueblo; y domiciliado todo español que sin estar emancipado, reside habitualmente en el término formando parte de la casa o familia de un vecino. Transeúnte es el que reside accidentalmente en un pueblo, o por otro nombre forastero.

Todo español debe constar empadronado como vecino o domiciliado en algún municipio. Si tuviere residencia alternativa en varios, está obligado a optar por la vecindad de alguno de ellos. Nadie puede ser vecino de más de un pueblo; y si estuviere inscrito en el padrón de dos o más, se reputa válida la vecindad últimamente declarada y quedan anuladas las anteriores.

El Ayuntamiento respectivo declara la cualidad de vecino de oficio o a instancia de parte. De oficio, cuando al formar o rectificar el padrón lleva el interesado dos años de residencia fija en el término municipal, o si ejerce algún cargo público que exija esta residencia, aunque no haya completado los dos años. A instancia de parte, en cualquiera tiempo que el interesado lo solicite, probando que cuenta seis meses por lo menos de residencia efectiva y continuada en el distrito municipal. Ley de administración municipal.

La vecindad da derecho al disfrute de las aguas, montes, pastos y demás aprovechamientos comunes, a participar de los beneficios propios del pueblo y a intervenir en la administración municipal con exclusión de los domiciliados y transeúntes, salvo cuando las leyes le otorgan el derecho de media vecindad, es decir, ciertos disfrutes propios de los vecinos por razones de utilidad general, como a los ganaderos mineros y dependientes y trabajadores de las empresas constructoras de caminos de hierro.

2.º Son independientes las personas, exentas de toda potestad doméstica, y dependientes las que viven en la potestad ajena.

Los padres están obligados a sustentar y educar a sus hijos por derecho natural y civil, y mientras cumplen con este deber la administración fortalece su autoridad; pero si lo descuidan, los exhorta y compele por el bien de la familia y del estado. Asimismo, los padres, tutores o encargados tienen obligación de enviar sus hijos o pupilos a la escuela pública, o proveer de otro modo a su enseñanza y educación. También los padres, curadores, amos o parientes en grado conocido concurren a ciertos actos del sorteo para el servicio militar en representación de los interesados ausentes, sus allegados; y por último, a los padres y guardadores legales alcanza la responsabilidad civil por la infracción de los reglamentos de policía, cuando las faltas proceden de locos y dementes menores de 15 años.

Son dependientes los hijos de familia no emancipados, por cuya razón no se cuentan (según queda dicho) en el número de los vecinos.

3.º Son clérigos los que han recibido las órdenes mayores, o aquellos que teniendo solamente las menores poseen algún beneficio eclesiástico y gozan del privilegio del fuero.

Los clérigos disfrutaban por regla general de todos los derechos y están sujetos a las cargas comunes al ciudadano; pero la ley ha solido incapacitarlos para el ejercicio de otros que hasta aquí, y no sin causa, se reputaron incompatibles con su ministerio. Hoy prevalece distinto criterio, y los clérigos son electores y elegibles, y así pueden desempeñar los cargos de concejal, diputado provincial y diputado a Cortes, bien que estén exentos del servicio militar.

4.º Son mayores de edad las personas que han cumplido 25 años. Hasta entonces no entra el español en el pleno goce de sus derechos políticos, porque no es elector ni elegible, ni puede optar a ciertos empleos en que se requiere madurez de razón y cabal entendimiento.

5.º Los casados, a diferencia de los solteros, disfrutaron antes de ciertos privilegios que las leyes otorgaban como un medio de fomentar la población. Ideas más exactas de economía política han puesto en claro la ineficacia de estos arbitrios, y así cayeron en desuso.

## Capítulo XXVII

### Del estado político de las personas

Distínguense las personas por razón de su estado político en nacionales y extranjeros, ciudadanos y no ciudadanos.

1.º Son ciudadanos o se reputan españoles todas las personas nacidas en España; los hijos de padre o madre españoles, aunque hayan nacido fuera de España; los extranjeros

que hayan obtenido carta de naturaleza, y los que sin ella hubiesen ganado vecindad en cualquier pueblo de la monarquía.

La Constitución consigna los derechos civiles y políticos del ciudadano español. Los derechos civiles o garantías individuales consisten en la seguridad personal, en la inviolabilidad del domicilio y en la igualdad ante la ley.

Admitido el principio que el derecho público es una emanación del derecho individual, se sigue que la ley debe encerrarse en el círculo que le trazan las necesidades colectivas del estado, respetando siempre la libertad del hombre y del ciudadano.

I. La seguridad personal o libertad individual consiste en la facultad de disponer cada uno de su persona bajo la protección de las leyes, sin temor a detenciones o prisiones arbitrarias.

La Constitución proclama este derecho estableciendo que ningún español pueda ser preso sino por causa de delito. El detenido debe ser puesto en libertad o entregado a la autoridad judicial dentro de las 24 horas siguientes al acto de la detención, la cual quedará sin efecto o se elevará a prisión dentro de las 72 horas de haber sido entregado el detenido al juez competente.

II. Ningún español puede ser preso sino en virtud de mandamiento de juez competente, cuyo auto debe ratificar o reponer, oído el presunto reo, dentro de las 72 horas siguientes al acto de la prisión.

Toda persona detenida, o presa sin las formalidades legales, o fuera de los casos previstos en la Constitución, debe ser puesta en libertad a petición suya o de cualquiera español. La autoridad gubernativa que infringiere este precepto, además de ser responsable como reo de detención arbitraria con arreglo al Código penal, queda sujeta a la indemnización de los daños y perjuicios que regule el juez. Const., arts. 3, 4, 8, 9 y 12.

III. Ningún español puede ser compelido a mudar de residencia o domicilio sino en virtud de sentencia ejecutoria. Const., art. 6.

El destierro es una pena que sólo tiene derecho a imponer la autoridad judicial. Cuando la gubernativa obliga a un ciudadano a mudar de residencia o domicilio, además de cometer un atentado contra la libertad individual, ofende la propiedad alejando la persona del centro de sus negocios, y la incapacita para ejercer los derechos políticos que del domicilio se derivan.

IV. Nadie puede entrar en el domicilio de un español sin su consentimiento, excepto en los casos urgentes de incendio, inundación u otro peligro análogo, o de agresión ilegítima procedente de adentro, o para auxiliar a persona que desde allí pida socorro.

Fuera de estos casos, la entrada en el domicilio de un español y el registro de sus papeles y efectos sólo puede decretarse por juez competente y ejecutarse de día.

El registro de papeles y efectos debe siempre hacerse en presencia del interesado o un individuo de su familia, y en su defecto de dos testigos vecinos del mismo pueblo.

Sin embargo, cuando un delincuente hallado in fraganti y perseguido por la autoridad o sus agentes se refugiare en su domicilio, pueden aquélla o éstos penetrar en él sólo para el acto de la aprehensión; y si se refugiare en domicilio ajeno, debe preceder requerimiento al dueño.

La autoridad gubernativa que faltare a estas reglas cometería el delito de allanamiento de morada previsto en el Código penal, y quedaría obligada a indemnización como en el caso anterior de detención arbitraria. Const., artículos 6 y 9.

Nada más justo que proteger el hogar doméstico que es al mismo tiempo el santuario de la familia. El domicilio absolutamente inviolable es un imposible. Basta que haya formas tutelares de este derecho, y que la ley lo ponga debajo del amparo de la justicia.

Los principios son buenos; mas por desgracia suelen las costumbres públicas falsear en el terreno de la aplicación, las mejores doctrinas.

V. En ningún caso es lícito a la autoridad gubernativa detener ni abrirla correspondencia confiada al correo, ni impedir la circulación de la telegráfica. Para detener una y otra correspondencia y abrir la que se dirija por el correo en presencia del procesado, se requiere auto de juez competente. Const., art. 7.

VI. Todo español tiene derecho de dirigir peticiones individual o colectivamente a las Cortes, al Rey y a las autoridades; pero no puede ejercerlo colectivamente ninguna clase de fuerza armada, ni tampoco individualmente los que forman parte de una fuerza armada, sino con arreglo a las leyes de su instituto en cuanto tenga relación con él. Const., arts. 17 y 20.

Los derechos de asociación, reunión y petición se derivan todos de la misma fuente y proceden del mismo origen que la libertad de imprenta. En efecto son modos distintos de manifestar nuestras ideas, y de agitar la opinión pública hasta imponer su voluntad al gobierno.

No hay reforma económica, política o administrativa que tarde o temprano no se alcance, cuando insiste en pedirla un número considerable de ciudadanos. La iniciativa individual robustecida con la adhesión de una creciente mayoría, tiene una fuerza irresistible donde quiera que existen instituciones populares.

El derecho de petición se desnaturaliza, cuando se convierte en un acto de violencia. Quien pide con las armas en la mano manda, no ruega.

VII. Todos los españoles son admisibles a los empleos y cargos públicos según su mérito y capacidad. Const., art. 27.

Este precepto constitucional se deriva del principio que todos los hombres son iguales ante la ley. La igualdad consiste en que todos gocen de los mismos derechos y participen de las mismas cargas y obligaciones. Quedan, pues, abolidos los antiguos privilegios de clase y nacimiento.

Mas como la igualdad política no excluye las desigualdades naturales o adquiridas, en graduar el mérito y la capacidad se funda la justicia distributiva. Los hombres de más talento y virtud prestan mayores servicios a la sociedad, y por eso merecen mayor recompensa.

2.º Extranjero es la cualidad opuesta a natural. Viven como los españoles bajo la protección de nuestras leyes y autoridades, pero no pueden ejercer en España cargo alguno que lleve aneja autoridad o jurisdicción.

Gozan de la libertad individual y la inviolabilidad del domicilio como los españoles, y pueden practicar pública o privadamente cualquiera culto sin más limitaciones que las reglas universales de la moral y el derecho.

Los extranjeros se diferencian en domiciliados y transeúntes. Los primeros son los que se hallan establecidos o con casa abierta o residencia fija o prolongada por tres años y bienes propios o industria o modo de vivir conocido en territorio de la monarquía. Los segundos son los que viven de paso sin ánimo de permanecer en nuestro territorio.

Todos los extranjeros pueden entrar y salir libremente, transitar por el reino sujetándose a los reglamentos establecidos para los naturales, adquirir y poseer bienes inmuebles, ejercer su industria y comercio, o dedicarse a cualquiera profesión que no requiera título de aptitud conforme a nuestras leyes, porque, no han de ser de mejor condición que los españoles. Están, por su parte, obligados al pago de los impuestos de cualquiera clase que correspondan a su propiedad, profesión o ejercicio, y los domiciliados satisfacen además los préstamos, donativos y contribuciones extraordinarias o personales.

Los extranjeros pueden entrar en el ejercicio de todos los derechos inherentes a la calidad de ciudadano español mediante el privilegio de naturalización en estos reinos o carta de naturaleza. Esta habilitación es de cuatro clases, desde la absoluta o total incorporación en el reino del sujeto a quien se concede para poder disfrutar todos y cualesquiera oficios seculares, cargos públicos y beneficios eclesiásticos, como si verdaderamente hubiese nacido en España, hasta la limitada o extensiva a más o menos gracias.

Para que un extranjero pueda obtener carta de naturaleza necesita estar casado con española, haber tenido o fijado en España alguna invención o industria apreciable, o adquirido bienes raíces por los que pague contribución directa, o ejercer el comercio con capital propio, o en fin, haberlo merecido por servicios señalados. Const., arts. 1, 2, 5, 21 y 25.

## Capítulo XXVIII

### La libertad de imprenta

La facultad de pensar sería un don estéril de la naturaleza, si no fuese acompañada de la libre manifestación del pensamiento. La idea más fecunda es semilla perdida, si el hombre que la concibe no la saca a luz comunicándola por medio de la palabra hablada o escrita y entregándola, por decirlo así, al dominio público.

La invención de la imprenta trocó la faz del mundo. Hoy las ideas cruzan el aire como los relámpagos, y el pensamiento de un hombre llega a ser el pensamiento del universo, y el de una época el de todos los siglos. Gracias a la imprenta el espíritu de la humanidad es uno y la palabra inmortal.

La libertad de imprenta es un derecho al mismo tiempo que una necesidad. Derecho, porque significa el ejercicio de nuestra actividad intelectual: necesidad, porque existe por sí mismo, por la fuerza de la costumbre y con toda la autoridad de una institución.

En efecto, del derecho de cada ciudadano de hacer imprimir y circular sus opiniones resulta un sistema de publicidad universal. Esta opinión pública es un modo eficaz de resistir a los poderes constituidos, y denunciando sus errores y extravíos, facilita el triunfo de la verdad y la justicia. La imprenta al servicio de una buena causa, no sólo tiene el carácter de una libertad política, pero también debe estimarse como la más firme garantía de todas las libertades.

Vana sería la división de los poderes del estado, si la libertad de imprenta no formase parte integrante del derecho público de las naciones donde el régimen constitucional prevalece. La libertad de pensar es la fuente de todas las libertades civiles y políticas, porque es la libertad moral que desciende de las altas regiones de la filosofía y penetra todas las esferas de la sociedad y del gobierno.

Disputóse, y aun se disputa con calor, si la libertad de imprenta es un bien o un mal. La pasión se mezcló en la controversia exagerando las ventajas o los inconvenientes de este derecho y alejándose unos y otros de la verdad, porque ofuscaba su razón el espíritu de partido.

No hay ninguna institución humana, por buena que sea, que no se preste al abuso. Así pues, la cuestión no se cifra en averiguar si la libertad de imprenta es inofensiva, sino en comparar la suma del bien y del mal que hace, pesando el pro y el contra en la balanza de un criterio imparcial.

Decir que con la libertad de imprenta es imposible mantener ningún orden legal; que no respeta ningún principio de gobierno, ni permite consolidar ninguna institución; que sustituye a la verdad el sofisma; que solicita el apoyo de la opinión halagando las pasiones más irritables del pueblo; que con capa de bien público encubre la ambición y la codicia; que ofende sobre seguro, porque elude la responsabilidad; que los escritores políticos

suelen mojar la pluma en hiel, cuando no en veneno, y en fin que la previa censura es la ley sanitaria de la fiebre de escribir que nos invade, sería adoptar un criterio pesimista, y condenar, por temor del abuso, el uso legítimo de todo lo bueno, empezando por la palabra.

Decir por el contrario, que la libertad de imprenta es la luz que guía la opinión por la senda de la verdad y la justicia sin ánimo de extraviarla; que nunca se emplea en defender de buena o mala fe doctrinas falsas o peligrosas; que respeta siempre la honra de los ciudadanos; que como la lanza de Aquiles, cura las heridas que abre; que los delitos de imprenta son imaginarios; que la conciencia pública debe ser la única autoridad protectora del individuo y la sociedad; y que pues no hay fuerzas humanas bastante poderosas a contener el torrente, lo mejor es dejar correr el agua, sería abandonarse a un ciego optimismo y exponerse a crueles desengaños.

La palabra y la imprenta son inocentes por sí mismas; pero se puede abusar de una y otra hasta cometer delitos y crímenes dignos de las penas más graves. Aunque no constituyan actos culpables de naturaleza especial, y sean perseguidos y castigados sus autores con arreglo al derecho común, siempre habrá una justicia que reprima el abuso en nombre de la libertad de todos; que la libertad no es licencia, ni quien injuria o calumnia o provoca a la rebelión o sedición por medio de la imprenta debe gozar del privilegio de la impunidad.

Varia y aun contradictoria fue la legislación de imprenta en lo que va del siglo, según la mayor o menor fuerza de los principios, o las alternativas de la política ya de expansión, ya de resistencia. Unas veces prevaleció el sistema preventivo como favorable al orden, y otras el represivo más compatible con la libertad.

Entre los medios preventivos que excogitaron los Gobiernos para contener los excesos de la prensa política, y sobre todo la periódica, que es una influencia poderosa y la más apasionada acaso violenta, cuando aspira a formar y dirigir la opinión en vez de ser el eco fiel de la opinión misma, ocupan el primer lugar la autorización administrativa, la censura previa, el depósito, la amonestación, la recogida y el timbre.

La autorización para fundar y publicar un periódico y la previa censura de los escritos son contrarias a la libre manifestación del pensamiento; y los de precaver la licencia, la provocan irritando los ánimos que si no se dilata en la imprenta legal, buscan el desahogo en la imprenta clandestina.

El depósito, como un obstáculo a la multiplicación de los periódicos, carece de verdadera eficacia. El número de ellos se determina por el de los partidos militantes, y todos son bastante ricos para ofrecer esta caución legal.

La amonestación es la censura retroactiva si la seguridad: la recogida de orden de la autoridad un secuestro sin forma de juicio; y quien juzga la prensa es dueño de ella.

Si el derecho de timbre no traspasa los límites de una contribución industrial, será bueno o malo, pero no afectará a la libertad de imprenta: si tiene por objeto gravar las empresas para encarecer el periódico y reducir el número de lectores, la libertad se convierte en monopolio.

No hay mejor sistema para debilitar el influjo del periódico que todas las mañanas se levanta como el sol, y despierta las mismas ideas y excita las mismas pasiones de un pueblo entero que la libertad y la costumbre. Cuando la palabra escrita sea tan fácil y tan libre como la hablada, en vez de una sola voz o pocas y autorizadas que se dirijan a la opinión, se levantarán muchas, discordes y sin crédito, que no producirán más efecto que el canto importuno de las cigarras. En suma, descentralizar la imprenta es arrancarle el cetro usurpado de la opinión, rebajando el orgulloso periodismo al humilde nivel de una diaria conversación familiar.

Nuestra legislación de imprenta antes de ahora no descuidó los medios preventivos, puesto que exigía autorización administrativa para fundar un periódico, editor responsable y depósito, y admitía la recogida y aun la censura previa en materias religiosas. Completaban el sistema la calificación de los delitos especiales de imprenta, penas en su mayor parte pecuniarias y a veces el juicio ante el jurado.

El Gobierno provisional decretó la libertad de imprenta, declarando que todos los ciudadanos, tienen derecho a emitir su pensamiento por medio de la prensa sin sujeción a censura ni otro requisito previo con arreglo al Código penal, si el abuso llegare a constituir un delito. «Semejante al vapor (dijo en otra ocasión) la libertad no ofrece peligros, sino cuando se la comprime, obligándola a estallar con destructora violencia.»

Algo sin duda se arrepintió de esta absoluta confianza, cuando a poco se duda en un documento oficial de que «con actos y sugerencias de palabra y por escrito, se hubiesen dirigido ataques a la seguridad personal y excitaciones más o menos embozadas contra el sagrado derecho de propiedad y contra la ordenanza y disciplina del ejército, y malignas insinuaciones para soliviantar los ánimos, encender las pasiones y concitar a la rebelión».

La Constitución proclama el derecho que tiene todo español de emitir libremente sus ideas y opiniones, ya de palabra, ya por escrito, valiéndose de la imprenta o de otro procedimiento semejante; y prohíbe que por las leyes o las autoridades se establezca disposición alguna preventiva respecto al ejercicio de éste y otros cualesquiera derechos individuales. Const., artículos 17 y 22.

Hay pues en España una latísima libertad de imprenta, y tanto mayor cuanto la Constitución le sirve de escudo contra los atentados de un régimen nimia y cautelosamente preventivo. Esto mismo obliga a redoblar la energía de la autoridad dentro del sistema represivo, porque la única, defensa de la sociedad y del individuo es la protección de la justicia.

El Código penal hasta hace poco vigente, no abrazaba los delitos bien o mal llamados de imprenta, porque admitía la distinción de comunes y especiales. La libertad de cultos, los derechos individuales, el matrimonio civil y otras novedades que se desprendieron de la Constitución de 1869, hicieron necesaria la reforma de nuestra legislación criminal; y de aquí que en la reforma del Código penal vigente se prevean los delitos cometidos por escrito y con publicidad, y aun que haya capítulo particular de las faltas de imprenta, como

si la fuerza de las cosas arrollase la idea preconcebida que todos los delitos son de igual naturaleza.

## Capítulo XXIX

### De las elecciones

La Constitución declara que el Congreso se compondrá de un diputado al menos por cada 40.000 almas de población, elegido con arreglo o la ley electoral, y que los senadores serán elegidos por provincias. Arts. 60 y 65.

Además las leyes orgánicas de la administración local establecen Diputaciones y Ayuntamientos populares; de modo que hay tres clases de elecciones, las políticas o parlamentarias, las provinciales y las municipales.

Donde quiera que existe cierto grado de libertad política, y mayormente allí donde se acata el principio de la soberanía nacional, es preciso solicitar repetidas veces el voto público para conocer la voluntad de la nación, de la cual emanan todos los poderes del estado. Const., artículo 32.

### Artículo I.- Elecciones en general.

Dice en otra parte la Constitución vigente: «Ningún español que se halle en el pleno goce de sus derechos civiles, podrá ser privado del derecho de votar en las elecciones de senadores, diputados a Cortes, diputados provinciales y concejales». Art. 16.

De aquí se sigue que la Constitución admite y reconoce como uno de los fundamentos de nuestra organización política el sufragio universal, bien que sin definirlo ni consagrarlo en absoluto, antes dejando la aplicación del principio a la merced de mil dudosas interpretaciones. Las leyes orgánicas deben desarrollarlo y establecer las reglas que moderan su ejercicio, porque el sufragio podrá ser más o menos extenso, pero nunca ilimitado.

Son electores todos los españoles que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles. Exceptúanse:

1.º Los que por sentencia ejecutoria se hallen privados del ejercicio de los derechos políticos.

2.º Los procesados criminalmente, si al tiempo de verificarse las elecciones se hubiese dictado contra ellos auto de prisión, y no la hubieren subrogado con fianza con arreglo a derecho.

3.º Los sentenciados a penas aflictivas o correccionales, mientras no hayan extinguido sus condenas y obtenido rehabilitación conforme las leyes.

4.º Los pobres acogidos a los establecimientos de beneficencia, o autorizados para mendigar.

Los Ayuntamientos forman, según el padrón de vecindad, las listas electorales que se fijan al público para conocimiento de los interesados.

Todo vecino puede reclamar su propia inclusión o exclusión y la de un tercero que reputa elector o no elector, ante el Ayuntamiento, contra cuyos acuerdos hay recurso de alzada a la Comisión provincial.

Rectificadas y ultimadas las listas, forman los Ayuntamientos con arreglo a ellas el libro del censo electoral, en el cual se inscriben por orden alfabético y numeración correlativa los nombres de todos los electores de aquel distrito. Deben asimismo constar las incapacidades posteriores a la formación del libro.

Una copia de éste constituye el libro o libros, talonarios, de donde se cortan las cedillas talonarias con las cuales acredita cada elector su derecho de votar en tal colegio o sección. Por eso deben tener los Ayuntamientos tantos cuantos fueren los colegios o secciones en que se divide el término municipal, y renovarlos en todas las elecciones sucesivas. Por eso también, como el domicilio es una circunstancia que se tiene en cuenta para declarar el derecho electoral, ningún elector puede votar sino en la sección o colegio que designe su cédula talonaria.

Los presidentes de las mesas velan por la conservación del orden en el lugar de la elección y sus avenidas, y disponen de los agentes municipales que consideran necesarios para hacer respetar su autoridad.

## Artículo II. -Elección de senadores.

En cada distrito municipal nombran los electores un número de compromisarios igual a la sexta parte del de concejales que deben componer el Ayuntamiento. Los compromisarios han de saber leer y escribir.

Los elegidos pasan a la capital de la provincia en donde se retiene la junta general para el nombramiento de senadores, compuesta de la Diputación y los representantes de los distritos municipales, cuatro días después de haberse celebrado el escrutinio general para la elección de los diputados a Cortes.

Para tomar acuerdo se requiere la presencia de la mitad más uno de los electores. Reunido el número suficiente, se procede a elegir una mesa interina que verifica los poderes de los compromisarios o las certificaciones de su nombramiento. Enseguida se elige la definitiva.

Al día siguiente se verifica la elección de senadores por mayoría absoluta de votos y en votación secreta.

Son elegibles para senadores todos los electores mayores de 40 años que pertenezcan a alguna de las categorías que la Constitución designa. Arts. 62 y 63.

No son elegibles para este cargo ni para otro alguno popular, los que desempeñen o hubieren desempeñado tres meses antes de la elección empleo o comisión del Gobierno con ejercicio de autoridad en la provincia, distrito o localidad respectiva.

### Artículo III. -Elección de diputados a Cortes.

Las elecciones de diputados a Cortes son unipersonales y por distritos. Cada provincia se divide en tantos distritos electorales como diputados debe elegir según su población. El Gobierno designa los distritos, oyendo a las Diputaciones provinciales, y esta demarcación es permanente.

Los distritos electorales se arreglan al número de 40.000 almas, al cual corresponde un diputado con arreglo a la Constitución. Art. 65. Debe ser cabeza de distrito el pueblo cabeza del partido judicial más céntrico de la demarcación.

Las fracciones que exceden de 20.000 almas añaden un diputado a los que por cada 40.000 elige la provincia.

Los mismos colegios electorales y sus secciones establecidas para las elecciones municipales de que hablaremos más adelante, sirven para las de diputados a Cortes.

El primer día de elección se constituye la mesa interina y luego la definitiva, y los dos siguientes se emplean en la votación del diputado. A las cuatro de la tarde se cierra la urna y se verifica el escrutinio, fijando al público una lista con los nombres de los electores que han tomado parte en la votación y otra de los candidatos con el número de votos que cada cual hubiere obtenido.

Si algún candidato o cualquiera elector en su nombre, pidiese certificación del número y lista de los electores votantes y resumen de votos, la mesa debe dársela sin demora.

A los tres días de concluida la elección se instala en el pueblo cabeza de distrito la junta de escrutinio, compuesta de los secretarios comisionados por los colegios electorales, bajo la presidencia sin voto del juez de primera instancia del mismo. Presentadas las actas, se hace el recuento y resumen de los votos, y el presidente proclama diputado al candidato que resulte con mayoría.

La junta de escrutinio no puede anular acta alguna ni voto. Sus atribuciones se limitan a verificar sin discusión el recuento de los emitidos en los colegios y secciones electorales.

Hay lugar a elecciones parciales de diputados a Cortes:

- 1.º Cuando el diputado renuncie expresamente su cargo.
- 2.º Cuando sobrevenga incompatibilidad.
- 3.º Cuando ocurra fallecimiento.
- 4.º Cuando el Congreso declare la nulidad de una elección.
- 5.º Y por último, en las vacantes que resulten a consecuencia de las elecciones múltiples.

El Gobierno manda proceder a elección parcial por medio de un decreto que debe publicar dentro de los diez días siguientes al en que ocurrió la vacante. Sus trámites y procedimientos son los mismos que los prescriptos para las generales.

Son elegibles para diputados a Cortes todos los electores, salvos los casos de incapacidad absoluta o relativa arriba expresado, y el de incompatibilidad o incompatibilidades que la ley determine.

Por ahora la regla general es la incompatibilidad del cargo de diputado a Cortes con el ejercicio de todo destino público, aunque sea en comisión y sin sueldo, siempre que lo tengan señalado en los presupuestos del Estado o de la Casa Real; pero se abre la puerta a las excepciones, dejando el señalamiento de los límites y efectos de este principio a una ley especial.

Asimismo, es incompatible el cargo de senador o diputado a Cortes con la cualidad de contratista de servicios públicos del estado o provinciales; y además, los cargos de senador, diputado a Cortes, diputado provincial y concejal son incompatibles entre sí.

#### Artículo IV. -Elección de diputados provinciales.

También son estas elecciones unipersonales y por distritos como las de diputados a Cortes.

Pertenece al Gobierno, oyendo a las Diputaciones, hacer la división de la provincia en distritos, y una vez hecha, ya no puede alterarse sino en virtud de una ley.

Las elecciones ordinarias deben verificarse el día que fije el gobernador dentro de la primera quincena del tercer mes del año económico, y las extraordinarias siempre que por cualquiera causa ocurran vacantes. En ambos casos corresponde al gobernador expedir la convocatoria.

Pueden ser diputados provinciales los mismos que pueden ser diputados a Cortes, si reúnen alguna de las circunstancias siguientes:

1.<sup>a</sup> Naturales del distrito por el que fueren elegidos, o de la población de que forme parte, o vecinos de algún pueblo de la provincia con cuatro años consecutivos de vecindad.

2.<sup>a</sup> Igual tiempo de vecindad en algún pueblo del distrito, o en la población de que forme parte.

3.<sup>a</sup> Ocho años consecutivos de vecindad dentro de la provincia.

El cargo de diputado provincial es incompatible:

1.º Con el de senador, diputado a Cortes y concejal.

2.º Con todo empleo activo del estado, de la provincia o de alguno de sus municipios.

3.º Y en general con todo cargo público declarado incompatible por leyes especiales.

Están incapacitados para desempeñarlo, además de los inhabilitados para ejercer el derecho electoral:

1.º Los que directa o indirectamente lleven parte en servicios, contratas o suministros dentro de la provincia por cuenta de la misma, del estado o de los Ayuntamientos.

2.º Los que sostengan contienda administrativa o judicial con la Diputación o con los establecimientos que de ella dependen.

Pueden excusarse según la ley los mismos a quienes se dispensa de la obligación de servir los cargos municipales; mas como la ley también dice en otra parte que el de diputado provincial no es renunciable sino por justa causa, una vez aceptado, entiéndase que lo puede rehusar el elegido, si declara su voluntad en tiempo hábil. Más, claro: el cargo de diputado provincial es voluntario antes de su aceptación, y después de ella forzoso. En el primer período las excusas no son necesarias, y en el segundo no son excusas, sino justas causas de renuncia.

Es de la competencia exclusiva de las Diputaciones examinar y aprobar o desaprobar las actas de las elecciones provinciales, salvo el recurso por la vía contencioso-administrativa ante la Audiencia del territorio, si el interesado lo interpone dentro de los ocho días siguientes a la publicación del acuerdo.

Artículo V. -Elección de concejales.

Las elecciones municipales ordinarias deben hacerse en la primera quincena del undécimo mes del año económico: las extraordinarias siempre que ocurran vacantes cuyo número ascienda a la tercera parte del total de concejales.

Cada Ayuntamiento divide su término municipal en tantos colegios electorales como mejor le parezca, con tal que el número de ellos no sea menor que el de alcalde y tenientes.

Estos colegios se pueden subdividir en secciones para facilitar la emisión ordenada del sufragio; pero su número no debe exceder del de alcaldes de barrio.

Acordada la división se publica por medio del Boletín oficial, o de edictos, o de otro modo conveniente, a fin de que los vecinos y domiciliados en el término presenten las reclamaciones que hallaren oportunas. Si ninguna se deduce, el acuerdo se convierte en el ejecutivo: si las hubiere, la Comisión provincial, previo informe del Ayuntamiento, dicta la resolución definitiva. Hecha esta división no se puede variar hasta pasados dos años, a no ser que la experiencia acredite la necesidad de alterarla; pero nunca en los tres meses que precedan a cualquiera elección ordinaria.

El procedimiento de la elección municipal en cuanto a la constitución de la mesa, la emisión del sufragio, los escrutinios parciales y general y la proclamación de los elegidos es el mismo que el que en las demás elecciones se sigue y observa.

Sin embargo importa saber que la junta general de escrutinio compuesta de un comisionado por cada colegio, resuelve definitivamente todas las protestas relativas a la nulidad de la elección, y en unión con el Ayuntamiento las tocantes a la incapacidad y las excusas legales de los elegidos, oyendo a los interesados.

Si contra estos acuerdos nadie reclama, son ejecutivos; en otro caso decide sin ulterior recurso la Comisión provincial.

Por razón de incompatibilidad no pueden ser concejales:

- 1.º Los senadores, diputados a Cortes o provinciales.
- 2.º Los jueces de paz, notarios y otras personas que desempeñen cargos públicos declarados incompatibles por leyes especiales.
- 3.º Los que desempeñen funciones públicas retribuidas, aunque hayan renunciado el sueldo.

Están incapacitados para ejercer este cargo los deudores como segundos contribuyentes a los fondos municipales, provinciales o generales contra quienes se haya expedido apremio, y los que también lo están para ser diputados provinciales.

Para desempeñar los oficios de alcalde, teniente o síndico se necesita saber leer y escribir.

Como el cargo de concejal es obligatorio, nadie puede dejar de admitirlo sin justa causa alegada y probada ante el Ayuntamiento con recurso a la Comisión provincial. Son justas causas de excusa:

- 1.º Ser mayor de 60 años o hallarse físicamente impedido.

2.º Haber sido senador, diputado a Cortes, diputado provincial o concejal hasta dos años después de la cesación en el cargo.

#### Artículo VI. -Sanción penal.

Si los gobiernos populares significan algo más que el culto hipócrita de la forma, es preciso asentarlos sobre su única base legítima, a saber, la voluntad de la mayoría de los ciudadanos. De aquí se sigue que es condición esencial de estos modos de gobierno que haya una ley electoral eficaz para proteger la libertad del elector e impedir que se corrompa la verdad del sufragio.

En efecto, padece menoscabo el derecho electoral, cuando el Gobierno, las autoridades, las facciones o los particulares ejercen sobre el ánimo del elector algún género de coacción directa o indirecta, es decir, cuando se emplean la amenaza o la violencia para arrancarle un voto que en el pleno uso de su libertad no habría dado.

También padece menoscabo cuando se cometen falsedades, como alterar las listas electorales, quitar votos a un candidato y darlos a otros, faltar a la legalidad del escrutinio, etc.

Asimismo atentan contra la libertad y la verdad del sufragio los culpados de arbitrariedad, abuso o desorden con motivo de las elecciones.

La ley define esta clase de delitos y los tribunales de justicia castigan a los delincuentes. El Tribunal Supremo conoce de las causas que se instruyen contra los gobernadores de provincia u otras autoridades o funcionarios públicos de igual o superior categoría: las Audiencias de los respectivos territorios de las que se forman a los diputados provinciales y jueces de primera instancia; y los tribunales inferiores de las que se promueven contra los alcaldes y demás empleados públicos de menos categoría u otras personas que por razón de sus cargos intervengan en las elecciones.

Se reputan funcionarios públicos para los efectos de la ley electoral, no sólo los de nombramiento del Gobierno, sino también los alcaldes, sus tenientes, presidentes de mesa, secretarios escrutadores, comisionados a las juntas de escrutinio, compromisarios y otros cualesquiera que desempeñen un cargo público, aunque sea temporal, gratuito, obligatorio o electivo.

La acción para acusar por delitos cometidos con motivo u ocasión de las elecciones es popular, y puede ejercitarse hasta dos meses después de aprobada o anulada definitivamente el acta. Leyes electoral y de administración provincial y municipal.

#### Capítulo XXX

## Del servicio militar

Hasta aquí hemos reconocido los deberes de la administración a los cuales corresponden los derechos de los administrados; y ahora exige el método estudiar los derechos de la administración correlativos a los deberes de los administrados, es decir, sus obligaciones y cargas.

Divídense en personales y reales, porque o recaen sobre el individuo mismo en cuanto es miembro del estado, o afectan a sus bienes y miran a su condición de poseedor o propietario.

De todas las cargas personales ninguna hay tan pesada y molesta como el servicio militar, y por eso es preciso extenderla y repartirla con la mayor igualdad posible.

Todo español está obligado a defender la patria con las armas, cuando fuere llamado por la ley. Las Cortes fijan todos los años, a propuesta del Rey, las fuerzas militares de mar y tierra, y el Rey dispone de ellas. Para admitir tropas extranjeras en el reino, necesita estar autorizado por una ley especial. Const., arts. 28, 70, 74, y 106.

Tales son los principios constitucionales de donde se deriva el servicio militar, y en que estriba la organización del ejército permanente.

Esta carga personal alcanza a todos los españoles desde que cumplen veinte años de edad; y aunque no debe imponerse sino a falta de voluntarios en número bastante a cubrir las bajas del ejército, como la condición nunca se verifica, el servicio militar continúa siendo obligatorio. De aquí la necesidad de acudir al sorteo conforme a las leyes de reemplazo; mas esta operación requiere otras preliminares que conviene exponer sumariamente según el orden que al practicarlas debe observarse.

Alistamiento. -Al principio de cada año deben formar los Ayuntamientos el padrón general de vecinos, o sea el censo general de los habitantes de cada distrito municipal. De este padrón general se entresacan los mozos sujetos a la suerte de soldado, es decir, los que hubieren cumplido veinte años de edad, aunque residan en otros pueblos o en país extranjero, si sus padres tienen en aquél su residencia.

Concluido el alistamiento se expone al público por espacio de 10 días para que sea rectificado. El primer domingo del mes de Marzo el Ayuntamiento oye breve y sumariamente las reclamaciones de inclusión o exclusión que deduzcan los interesados, sus padres, parientes o curadores y resuelve en justicia. Los que se consideren agraviados con la providencia del Ayuntamiento, deben exponerlo así por escrito en el término de dos días, y pedir certificado para elevar su queja dentro de otros 10 ante la Diputación provincial.

Repartimiento de quintos. -Esta corporación señala a cada Ayuntamiento el cupo de hombres que le corresponde, para lo cual la convoca el gobernador de la provincia, si no estuviere reunida en el momento de ejecutar la ley de reemplazo.

Sorteo. -Rectificado el alistamiento se procede al sorteo que se verifica en toda la Península y sus islas adyacentes, el primer domingo del mes de Abril de cada año. El acto es público y lo preside el Ayuntamiento que incurre en grave responsabilidad por las ilegalidades cometidas en esta operación. Cada mozo saca un número, y por el orden numérico son llamados sucesivamente al servicio militar.

Declaración de soldado. -Terminado el sorteo se cita por edicto a los mozos sorteados, y además personalmente a todos los mozos comprendidos en el alistamiento y en los sorteos de los años anteriores. Se les mide en público, y en seguida se oyen sus excepciones y se admiten sus justificaciones en el acto, o señala un término breve para presentarlas. Si la excepción se funda en enfermedad o defecto físico, se procede al reconocimiento facultativo, salvo cuando la inutilidad fuere notoria y conviniesen en ella todos los interesados.

Además de la extensión del servicio por causa de inutilidad, hay otras que se fundan en principios de justicia o en razones de equidad y conveniencia.

Por principios de justicia están exentos los licenciados del ejército, los matriculados de marina, los carpinteros de ribera, los operarios de las minas de Almadén, los religiosos profesos de las Escuelas-pías y misiones de Filipinas, los novicios de las mismas órdenes que llevaren seis meses de noviciado, etc., porque prestaron o prestan servicios al estado equivalentes al servicio militar.

Por razones de equidad y conveniencia está exceptuado el hijo único del padre pobre, siendo impedido o sexagenario; el hijo único de viuda pobre, si la mantiene; el hijo único que mantiene a su madre pobre, si el marido de ésta, pobre también, se halla sufriendo una condena, que no haya de cumplir dentro de un año, o ausente por más de siete, ignorándose su paradero, o si siendo pobre, es sexagenario o está impedido y otros.

Entrega de los quintos. -Los comisionados de los Ayuntamientos hacen en todo el mes de Mayo la entrega de los quintos en la caja de la provincia. En este acto deciden las Comisiones, provinciales, a quienes compete privativamente la resolución de todas las incidencias de quintas, las reclamaciones y quejas de los que se consideren agraviados con las providencias de los Ayuntamientos en audiencia pública, examinan documentos, mandan practicar reconocimientos facultativos, oyen a los interesados y pronuncian el fallo que proceda en justicia.

Servicio por sustitución. -Dos maneras hay de sustitución, por cambio de número entre los mozos sorteados en un pueblo, o por licenciados del ejército solteros o viudos sin hijos de 23 a 30 años de edad. En el primer caso debe ser el sustituto de 20 a 25 años, soltero o viudo sin hijos; y si estuviere en la patria potestad, necesita licencia de su padre y a falta de éste, de la madre, otorgada en escritura pública o por comparecencia de los otorgantes ante el Ayuntamiento. El sustituido queda obligado a ocupar el lugar del sustituto en los reemplazos sucesivos.

En el segundo caso, si el sustituto fuere licenciado del ejército, no debe tener mala nota en su licencia; y siendo mozo soltero o viudo, acreditar el permiso de sus padres, y no haber

sido procesado criminalmente, ni penado en ningún tiempo con presidio mayor o menor prisión correccional.

La deserción del sustituto dentro del primer año de su ingreso en la caja de quintos, obliga al sustituido a cubrir su plaza.

La ley permite la redención del servicio militar mediante la entrega de 600 escudos. Las cantidades procedentes de la redención ingresan en la Caja del Consejo de gobierno y administración del fondo de redención y enganches del servicio militar, o en las tesorerías de Hacienda pública de las provincias en calidad de depósitos necesarios y a disposición de dicho Consejo. Esta entrega debe verificarse en el plazo fatal de dos meses contados desde el día de la declaración de soldado.

Prófugos. -La ley considera prófugos a los mozos declarados soldados o suplentes que no se presenten al acto de la entrega de los quintos, si se encuentran en el pueblo o a 10 leguas de distancia del mismo, o cuando se les cite para ser conducidos a la capital.

Para hacer la declaración de prófugo se abre un juicio ante el Ayuntamiento el cual dicta su providencia que se lleva a efecto, excepto si el prófugo se presenta después o fuere aprehendido, pues entonces se remite el expediente a la Comisión provincial que, oyendo al interesado y procediendo de plano e instructivamente, confirma o revoca la decisión.

Presentado o aprehendido el prófugo, queda libre el último suplente del cupo a que corresponde; y si el prófugo fuere conducido ante la autoridad por algún mozo comprendido en el alistamiento o por su padre o hermanos, se rebaja a dicho mozo del tiempo de su empeño el que se imponga de recargo al prófugo, sin perjuicio de dar de baja al suplente, con tal que el prófugo sea apto para el servicio.

La duración del servicio militar es de seis años, y el tiempo empieza a contarse desde el 1.º de Julio de aquel en que se hubiere verificado el sorteo. Todos los soldados, al cumplir los cuatro, pasan a la primera reserva, es decir, del ejército activo a la reserva activa, y su situación es la de licencia ilimitada en sus hogares.

Constituyen la segunda reserva todos los jóvenes de 20 años que excedan del contingente anual fijado por las Cortes.

Los individuos de la segunda reserva gozan de todos los derechos de ciudadanía, pueden contraer matrimonio sin autorización después del primer año de servicio, cambiar de residencia o domicilio y viajar por España o por el extranjero sin otra limitación que la de ponerlo en conocimiento de su jefe.

Sólo en virtud de una ley se puede poner en armas esta segunda reserva. Leyes de 30 de Enero de 1856, 1.º de Marzo de 1862 y 29 de Marzo de 1870, y decretos de 27 de Abril del mismo año.

## Capítulo XXXI

### De las matrículas de mar

El servicio naval es una parte del servicio militar, porque a la defensa de la nación concurren igualmente el ejército y la armada.

Para el servicio de los bajeles y de los arsenales se forman matrículas o registros de los hombres de mar que alistan los jefes respectivos de la marinería.

La inscripción es voluntaria, y son admisibles todos los individuos mayores de diez y nueve años que ejerzan industrias de mar u oficios marítimos, no siendo inconveniente para obtenerla ninguna dolencia o defecto físico.

Toda la gente alistada forma un cuerpo militar distribuido en los tres departamentos de Marina, o sea en los tercios navales del Norte de Levante y Poniente, y en sus comandancias y distritos.

Es obligación de los matriculados acudir a los llamamientos ordinarios y extraordinarios que hiciere el Gobierno. El servicio de la armada dura una sola campaña de cuatro años, más el breve período de retén o la situación en que se hallan los individuos próximos a ingresar en el servicio. Al cabo de este tiempo se expide al matriculado su licencia absoluta, y pueden trasladarse de unos a otros puntos y ejercer sus industrias donde quisieren, o pedir se les borre de la matrícula.

Expedida la convocatoria, los marineros ingresan en el servicio según el orden de inscripción en la matrícula respectiva, con exclusión de los mayores de 50 años de edad, aunque no les hubiera correspondido su turno, los declarados inhábiles previo reconocimiento facultativo y los que, alegaren alguna excepción legítima que les excuse de ello.

Son excepciones legítimas ser hijo único de padre destinado a campaña, siendo dudoso su regreso dentro del mismo año: ser padre de un hijo único que se halle en el propio caso: ser hijo soltero de viuda que tenga en campaña otro hermano, si provee a la subsistencia de su madre, etc. Las excepciones deben aducirse antes de la convocatoria, porque después no se atienden, salvo si hubiesen ocurrido motivos muy graves y recientes para tomarlas en cuenta.

Las dotaciones de los buques de la armada se componen de matrículas, de voluntarios de 12 a 15 años cuyos padres o tutores lo soliciten, si tienen la robustez necesaria para la vida de mar, y de quintos del sorteo general aplicados al servicio marítimo. El cupo de quintos se llena con los sorteados entre los que prefieran el servicio de mar al de tierra; y a falta de número suficiente de voluntarios, se completa por elección prefiriendo los quintos de las poblaciones del litoral e islas adyacentes.

## Capítulo XXXII

### De las cargas provinciales y municipales

Llámanse cargas personales provinciales, aquellas que recaen en los ciudadanos por su condición de habitantes de una provincia. A esta clase pertenece la obligación de ejercer el cargo de diputado provincial, cuando alguno fuere elegido según la ley, y lo aceptase, pues aunque sea voluntario presentar el acta al tiempo de constituirse definitivamente la Diputación, y no presentándola proceda la declaración de la vacante, una vez admitido no es renunciable sino por justa causa.

Son justas causas o legítimas excusas la edad de 60 años, hallarse físicamente impedido y haber sido senador, diputado a Cortes o de provincia o concejal hasta dos años después de su cesación.

Pueden rehusarlo los sexagenarios y físicamente impedidos.

Las cargas municipales, llamadas también vecinales o concejiles, se fundan en la cualidad de vecino o morador del territorio propio de un concejo o Ayuntamiento.

La primera de las cargas municipales inherentes a la persona es la obligación de servir los cargos de Ayuntamiento que nadie puede rehusar sin causa legítima debidamente probada a juicio de la Comisión provincial, puesto que la ley los declara honoríficos, gratuitos y obligatorios.

Las causas que alegadas dispensan de continuar desempeñando el cargo de diputado provincial una vez aceptado, excusan de servir los de alcalde, regidor y alcalde de barrio; pero nadie puede ni debe reputarse exento, ni exceptuado de las obligaciones que imponen los oficios de república, ni libre de responsabilidad, mientras que sus excusas no le fueren admitidas por la autoridad competente.

El cargo de individuo de la junta municipal es asimismo obligatorio; pero pueden excusarlo los mayores de 60 años, los senadores y diputados a Cortes, los reelegidos antes de mediar un plazo de cuatro años, y los suplentes durante los dos siguientes al de su cesación. Leyes de administración provincial y municipal.

## Capítulo XXXIII

### De las personas morales

Son personas morales, las corporaciones legítimas y públicas, y las particulares que tienen un objeto de utilidad común, en cuanto la ley las autoriza y confirma y reconoce en

ellas derechos y obligaciones. Las provincias, los pueblos, los establecimientos de caridad, instrucción pública y otros destinados a prestar servicios administrativos pertenecen a esta clase. Pueden poseer, adquirir, contratar, celebrar empréstitos y otros actos civiles: pueden presentarse en juicio como demandantes o demandados y litigar con particulares, con otras corporaciones o con el Gobierno.

La comunidad de sus intereses y los defectos anejos a su administración son causa poderosa para que la ley civil los considere en un estado de perpetua minoría y los ampare con su tutela.

De este mismo principio nace el protectorado, es decir, el derecho de inspección y vigilancia que por regla general ejerce el Gobierno sobre sus actos, cuando afectan a sus intereses permanentes o pueden cansar perjuicios irreparables.

Las provincias gozan de verdadera autonomía en punto a la administración de sus bienes y al ejercicio de sus derechos y acciones hasta el extremo de que la Diputación vota el presupuesto y examina las cuentas, y sus acuerdos son ejecutivos. Asimismo acuerda entablar o sostener los litigios que versan sobre negocios de mayor cuantía, pues en los demás casos basta el voto de la Comisión provincial a quien pertenece dirigir unos y otros.

El gobernador lleva el nombre y representación de la provincia en todos sus asuntos judiciales. Ley de administración provincial.

El pueblo no disfruta de igual grado de libertad en la gestión económica de los sus particulares intereses. En efecto, no puede el Ayuntamiento celebrar contratos relativos a los edificios municipales inútiles para el servicio a que estaban destinados, y créditos particulares a favor del pueblo sin la aprobación de la Comisión provincial, y sin la del Gobierno tampoco puede enajenar los bienes inmuebles del municipio, sus derechos reales y títulos de la deuda pública.

Para entablar pleitos a nombre de pueblos menores de 4.000 habitantes, necesita el Ayuntamiento autorización de la Comisión provincial. Uno o dos concejales con el carácter de procuradores o síndicos, representan al Ayuntamiento en juicio. Ley de administración municipal. Ahora bien: o prevalece el principio de la escuela democrática que estas corporaciones populares son respecto al Gobierno un individuo, y por tanto únicos jueces de sus intereses, o se mantiene la doctrina de la menor edad, la incapacidad y la tutela administrativa. El supuesto ha de ser común a la provincia y al pueblo; y si hubiese alguna diferencia en el grado de libertad, siempre debe otorgarse mayor al municipio.

Las leyes vigentes han invertido los términos de la cuestión al resolver el problema de la centralización administrativa, y no es este el único error que contienen. Si el gobernador representa en juicio la provincia ¿por qué el pueblo no ha de estar representado por el alcalde? O si hay un concejal procurador del Ayuntamiento ¿por qué no un individuo procurador de la Diputación?

Los establecimientos públicos o instituciones provinciales y municipales corren a cargo de las Diputaciones y Ayuntamientos; y en cuanto a los privados o de origen particular,

pero de utilidad común, el Gobierno ejerce un derecho de alto patronato, o de inspección y vigilancia para que sus rentas se conserven y se apliquen al objeto de su instituto, en suma, para que la voluntad de los fundadores de estas obras piadosas se cumpla.

## Capítulo XXXIV

### División de las cosas

Queda dicho en otra parte que la administración tiene derechos y deberes con respecto a las personas y las cosas.

Hasta aquí hemos tratado de las primeras, y ahora pasamos a las segundas.

Divídense las cosas, en cuanto son objeto del derecho administrativo, en bienes públicos, bienes del estado, de corporación y particulares, sobre todos los cuales discurriremos por el orden de su precedencia.

## Capítulo XXXV

### De los bienes públicos

Llámanse bienes públicos las cosas que pertenecen en plena propiedad a la nación, y en cuanto al uso a todas las gentes, así naturales como extranjeros.

Los bienes públicos forman parte del territorio nacional que la sociedad conserva en el dominio común, porque no pueden dividirse, o divididos perderían su utilidad, o porque según su naturaleza no se prestan a la apropiación particular. El goce o disfrute en común los caracteriza, y a la administración toca dictar reglas para su aprovechamiento.

Estos bienes no se hallan en el comercio general, ni pueden ser adquiridos por prescripción. Tampoco está en la potestad del Gobierno enajenarlos, porque son una propiedad nacional, ni es conforme a su naturaleza entrar en el dominio privado. En efecto, la propiedad particular excluye el uso público a que la ley los destina. La utilidad de todos exige esta comunidad negativa.

## Capítulo XXXVI

### Del mar y sus riberas

Entre las cosas del dominio público se cuentan el mar y sus riberas, porque son de aprovechamiento común a todos los hombres por medio de la navegación o la pesca. Así declaran las leyes de Partida el mar y sus riberas cosas comunes o que comunalmente pertenecen a todas las criaturas.

Sin embargo de esta doctrina el derecho de gentes ha reconocido el dominio público en las costas o mar adyacente al territorio nacional, en el cual ejerce el príncipe el supremo imperio, ya en cuanto reserva a los naturales el derecho exclusivo a la pesca y a todo producto ordinario y extraordinario, ya prohibiendo a los extranjeros la navegación en aquellas aguas y la entrada en sus puertos, salvo en los casos de necesidad y uso inocente. El Gobierno de cada país ordena la policía de la pesca y navegación en la costa, y las leyes del reino prohíben a los naturales navegar fuera de los límites del departamento de Marina a que pertenecen, sin estar habilitados con pasaporte en regla y demás documentos requeridos por la ordenanza de matrículas. También prohíbe a los barcos pescadores ejercitarse en el comercio de cabotaje y dirigirse a puertos extranjeros sino en casos muy especiales, a juicio de los comandantes de Marina.

Las riberas del mar o las playas siguen las condiciones del mar, porque son necesarias para completar el disfrute común de las aguas. Se entiende por playa el espacio que alternativamente cubren y descubren las aguas en el movimiento de la marea.

Las heredades colindantes al mar o sus playas están sometidas a las servidumbres de salvamento y de vigilancia del litoral. La vía que da paso a la servidumbre de vigilancia no distingue los terrenos cercados de los abiertos.

Sin embargo los dueños de estas heredades pueden sembrar, plantar y edificar dentro de la zona litoral terrestre y en terreno propio; mas para la edificación están obligados a dar previo conocimiento a la autoridad de Marina, la cual no deberá oponerse sino en el caso de resultar notorio obstáculo al ejercicio de la servidumbre de salvamento. Ley de 3 de Agosto de 1866.

## Capítulo XXXVII

### De las aguas

La importancia de las aguas es suma, bien se consideren como riego de los campos, bien como fuerza motriz de la industria o como vehículo del comercio. Nunca, pues, prestará la administración un cuidado excesivo al régimen y policía de las aguas para que cedan en beneficio de los pueblos.

Pertenecen las aguas al dominio público o al privado. Son aguas públicas todas las corrientes sin artificio, es decir, las de los ríos, riachuelos, rieras, arroyos o cualesquiera otras corrientes naturales; las de las fuentes, pantanos, estanques, lagos o lagunas formadas

en terrenos del estado o del común; las que no tienen dueño particular conocido, y las subterráneas siempre que para su iluminación se hayan de hacer labores en terrenos del estado o del común, o no pertenezcan a nadie en particular.

Las aguas públicas están destinadas al servicio de todas las gentes, y así pueden usar de ellas a su albedrío, con tal que no embarguen el común aprovechamiento.

El dominio público de los ríos se extiende a su cauce y sus márgenes.

También pertenecen al dominio público los álveos en terreno público de los arroyos por donde corren aguas manantiales; pero los de los demás arroyos pertenecen a los dueños de las heredades o terrenos que atraviesen.

Álveo o cauce natural de un arroyo o río es el terreno que cubren sus aguas en las mayores crecidas ordinarias.

Clasificar los ríos según que fueren útiles para la navegación, el flote, el riego, la pesca, etc. es un acto administrativo. Toca al Gobierno estudiar las necesidades públicas y adoptar las providencias oportunas para remediarlas.

Los precios colindantes con los ríos gozan los primeros de los beneficios que su vecindad proporciona, incluso el aumento insensible de la heredad o aluvión; pero en cambio están sujetos a cargas o servidumbres no menores, como no impedir el uso público de las orillas, no edificar, no plantar árboles formando bosque o empalizada, ni poner obstáculo alguno al libre tránsito.

Los dueños de tierras contiguas a los canales no disfrutan de iguales beneficios, por que las corrientes naturales son de distinto carácter que las artificiales; mas puede imponerse a las heredades contiguas la servidumbre llamada camino de sirga para conducir los barcos a remolque desde la orilla, si surgiere la necesidad de él, conforme a la ley de enajenación forzosa.

Conviene al mejor uso y aprovechamiento de los canales, deslindar y amojonar los terrenos inmediatos y necesarios al servicio público. Este deslinde, así como el de los cauces y terrenos adyacentes a los ríos, es un acto administrativo, salva la competencia de los tribunales ordinarios, si se ventila la cuestión de propiedad.

Para que las aguas públicas pasen al dominio privado se requiere una concesión individual o colectiva. El Gobierno es por regla general el árbitro y dispensador de dichas aguas, quien ordena su distribución y arregla su policía.

Según este principio se necesita autorización administrativa para establecer cualquiera empresa que tenga por objeto o pueda hallarse en relación inmediata con la navegación de los ríos, su curso y régimen, con el uso y aprovechamiento de sus aguas y con la construcción de toda obra nueva en ellos. La autorización se concede o niega previa la

instrucción de expediente a solicitud de parte, con audiencia de los interesados y consulta de la dirección de Obras públicas, dictando el ministro de Fomento la resolución definitiva.

Sin embargo, para la construcción de canales de riego, si los ríos, pantanos y demás aguas que hubieren de utilizarse, nacen, se hallan y no salen de los confines de la provincia, otorga la concesión o autorización la Diputación provincial respectiva. Ley de 5 de Febrero de 1870.

Las concesiones de aguas se ajustan siempre a ciertas condiciones que ya son generales o comunes a todas ellas, ya son propias o especiales de aquel uso o aprovechamiento.

1.º Son comunes:

I. Que siempre se entienda otorgada la autorización sin perjuicio de tercero y salvo el derecho de propiedad.

II. Que toda concesión de aguas públicas comprenda la de los terrenos que hayan de ocuparse para las obras, siendo baldíos, ora pertenezcan al estado, ora al común de vecinos.

III. Que las aguas concedidas para un objeto, puedan aplicarse a otro distinto sin nueva autorización, bastando el permiso del gobernador de la provincia, si el nuevo aprovechamiento nos, exigiere mayor cantidad de agua, ni alterase su calidad y pureza, ni variase la altura de la presa, ni la dirección y el nivel de la corriente.

IV. Que se fije el caudal de agua, objeto de la concesión.

V. Que se fije un plazo para la conclusión de las obras.

Deben ser preferidos los proyectos de mayor utilidad e importancia, y en igualdad de caso los primeros solicitantes, y a falta de éstos los que le sigan por el orden de prioridad.

2.º Son especiales las relativas a cada clase de aprovechamiento y las que exigen las circunstancias.

Varios son los usos o aprovechamientos de las aguas públicas. La ley los enumera según el orden de preferencia del modo siguiente:

I. Abastecimiento de poblaciones.

II. Abastecimiento de ferro-carriles.

III. Riegos.

IV. Canales de navegación.

V. Molinos y otras fábricas, barcas de paso y puentes flotantes.

## VI. Estanques para viveros o criaderos de peces.

Riegos. -Siempre que haya aprovechamientos inferiores, no se otorga ninguna nueva concesión sin que preceda el aforo de las aguas estiales para asegurarse de que existen sobrantes; pero no es necesario el aforo si la concesión se limita a las aguas invernales, primaverales o torrenciales.

Los que de tiempos antiguos riegan otros terrenos más bajos no pueden ser despojados del beneficio adquirido en favor de otros que por no haberlas ellos aprovechado antes, consagraron el derecho de los poseedores.

Las obras de canales y pantanos de riego, si producen el volumen de agua necesario a fertilizar una extensión de 200 hectáreas, cuando menos, son de utilidad pública para los efectos de la ley de emancipación forzosa.

A toda concesión para riegos que afecte los intereses de una comarca, se sigue el establecimiento de una junta sindical y la formación de un reglamento tocante al uso de las aguas aprobado por el Gobierno o sus delegados en las provincias.

Lagos, lagunas y pantanos. -Autorizado el aprovechamiento de las aguas muertas o estantías, se entienden cedidos los terrenos que resulten desecados o saneados, ya pertenezcan al estado, ya a los vecinos de un pueblo.

Aguas subterráneas. -Las que los particulares sacaron a la superficie con la debida autorización en terrenos del estado o del común son propiedad del inventor.

Movimiento de artefactos. -Las concesiones para este objeto son perpetuas, y se hacen siempre sin perjuicio de los riegos existentes y con la condición, si los hubiere inferiores, de restituir el agua al cauce público antes de la derivación de aquéllos.

Divídense las concesiones en perpetuas y temporales.

Son perpetuas las que tienen por objeto el riego, si fueron hechas a los propietarios de las tierras que las han de utilizar, las de aguas subterráneas y las relativas al movimiento de artefactos y al establecimiento de viveros de peces.

Son temporales las que se hacen a particulares o empresas para regar tierras ajenas mediante el pago de un canon, y por regla general las que tienen tiempo limitado o plazo fijo.

Las concesiones de aguas públicas caducan:

I. Siempre que el concesionario no deposite en el término de 15 días el uno por ciento del importe total del presupuesto. Exceptúanse los canales de riego cuyos concesionarios deben consignar el dos por ciento en el plazo de 40 días.

II. Cuando no se concluyan las obras en el término señalado, a no haber el concesionario obtenido prórroga mediante justa causa.

III. Si dejare de hacer uso del agua con el objeto para que fue concedida por espacio de un año y un día continuos, a no intervenir fuerza mayor u otra causa excepcional que lo hubiese impedido.

IV. Si fuere temporal, acabado el tiempo.

V. Si fuere provisional, al hacer la concesión definitiva.

La misma autoridad de quien emana la concesión, es la competente para declarar la caducidad procediendo de oficio o a instancia de parte, previa audiencia del concesionario.

El uso y aprovechamiento de las aguas públicas implica la necesidad de ciertas servidumbres naturales unas y otras legales.

Los terrenos inferiores, por ejemplo, están sujetos a recibir las aguas que naturalmente y sin obra del hombre fluyen de los superiores, y esto no da derecho al resarcimiento de daños y perjuicios.

Son servidumbres legales las de estribo de presa y de parada o partidior, de abrevadero y saca de agua, de camino de sirga y la principal de todas que es la de acueducto.

Puede imponerse la servidumbre forzosa de acueducto para la conducción de aguas destinadas a algún servicio público que no exija la formal expropiación del terreno, y también para objetos de interés privado, como establecimiento o aumento de riegos, desecación de lagunas y pantanos, evasión o salida de aguas y otros.

Cuando el dueño del terreno sobre el cual se pretende constituir la servidumbre se allana, basta con la avenencia; mas si hiciere oposición, la decreta el gobernador de la provincia previa instrucción de expediente en el cual deben ser oídos los dueños de los predios a los que afecta el gravamen.

No puede imponerse esta servidumbre forzosa a los edificios, jardines o huertos existentes al tiempo de reclamarla; y siempre que proceda y se decrete, el dueño del futuro predio dominante está obligado a satisfacer el valor del terreno ocupado e indemnizar los daños y perjuicios que se causaren al resto de la finca convertida en predio sirviente.

Son aguas privadas todas las contenidas dentro de ciertos límites y capaces de una ocupación constante; las vivas que nacen o se descubren en terrenos de dominio particular; las corrientes con artificio del hombre y las subterráneas sacadas a la superficie en terrenos del citado o del común con la autorización debida.

Las aguas privadas pertenecen al orden civil, y todas las cuestiones que con motivo de su posesión, propiedad, servidumbres, etc. se susciten, se ventilan ante los tribunales de justicia.

Corresponde a la administración ordenar el régimen y policía de las aguas públicas y sus cauces naturales, así como velar sobre las privadas en cuanto puedan comprometer la salubridad general y la seguridad de las personas y las cosas; es decir, en cuanto guardan relación con los intereses colectivos que la administración tiene a su cargo. Leyes de 24 de Junio de 1849, 3 de Agosto de 1866 y 5 de Febrero de 1870, etc.

## Capítulo XXXVIII

### De los caminos

Son también los caminos cosas públicas, y al Gobierno toca dictar providencias relativas a su uso como medios de comunicación o de transporte.

Divídense los caminos en vías de servicio público y vías de servicio particular. Las vías de servicio público son de primer, segundo y tercer orden. Su clasificación corresponde al Gobierno.

Asimismo le pertenece construir las carreteras generales o vías de servicio público de primer orden, y todas las demás obras del estado, costeándolas a expensas del tesoro, y ejecutándolas bajo su inmediata inspección y vigilancia.

Una vez construidas, debe procurar su conservación, ya dictando reglas para su uso, ya promoviendo las obras de reparación necesarias. Sin embargo, el Gobierno se ha desprendido ya de los caminos ordinarios paralelos a las líneas férreas en explotación, y arrojó la carga de conservarlos sobre los débiles hombros de las Diputaciones provinciales, de los Ayuntamientos y de los particulares, por razones de economía (dice), y sin detrimento de los intereses generales.

El primer cuidado de la administración es impedir la intrusión en la vía pública de los dueños y cultivadores de los terrenos inmediatos. A los alcaldes pertenece restituir al dominio público los terrenos usurpados, allanando las zanjas, tapias o vallados que se hubieren construido, y acotar y amojonar los caminos y sus obras accesorias con intervención del ingeniero de la provincia o los empleados del ramo.

También toca a los alcaldes velar sobre el cumplimiento de las reglas de policía a tránsito, en cuanto son delegados del gobernador de la provincia. Estas reglas tienen por objeto ordenar el disfrute de los caminos de manera que no se destruyan más de lo necesario, y proporcionar la seguridad y comodidad necesarias a los transeúntes.

Las vías de servicio público de segundo orden o carreteras provinciales son aquellas que interesan a la generalidad de una provincia o a determinadas comarcas.

Las Diputaciones cuidan de construir y conservar los caminos, canales de navegación y de riego y toda clase de obras públicas de interés provincial, y sus acuerdos en este punto son ejecutivos, porque recaen en materia de su exclusiva competencia. No es potestativo en las Diputaciones, sino obligatorio, consignar en el presupuesto de gastos las partidas necesarias a la construcción, conservación y administración de sus obras públicas según los recursos de la provincia. Ley de administración provincial.

Las vías de servicio público de tercer orden o los caminos vecinales completan el sistema de comunicaciones terrestres. Llámense así las que ceden en particular beneficio de los pueblos y tienen el carácter de obras de utilidad municipal. Desde tiempos muy antiguos corría su construcción y reparación a cargo de los Ayuntamientos; y aunque un sistema de exagerada centralización les arrebató estas facultades, las recobraron de poco tiempo acá y las poseen en virtud de la ley que declara la apertura y alineación de calles y plazas y la conservación y arreglo de la vía pública un derecho y una obligación de los Ayuntamientos y de su exclusiva competencia.

Además de las partidas consignadas en el presupuesto municipal para atender a la construcción y conservación de las obras públicas de interés municipal, autoriza la ley a modo de auxilio la prestación personal exigible a todos los habitantes del distrito mayores de 16 y menores de 60 años, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo.

El número de días no puede exceder de veinte al año, ni de diez consecutivos, y la prestación es redimible a dinero según el precio del jornal en cada comarca. Ley de administración municipal.

La policía de los caminos vecinales corre cargo de los alcaldes, atemperándose a las leyes, ordenanzas y reglamentos sobre carreteras generales, en cuanto fueren aplicables a ellos.

Todas las vías de comunicación, así como las demás construcciones de utilidad común, forman la clase de obras públicas que depende del ministerio de Fomento. Divídense en generales, provinciales y municipales según el linaje de necesidades que satisfacen y la procedencia de los fondos con que se ejecutan.

Pueden las obras públicas realizarse por empresa o por administración. Por empresa, cuando un particular o compañía desempeña este servicio en nombre del Gobierno; y por administración, cuando es el Gobierno mismo quien promueve y dirige los trabajos.

En el primer caso el particular o compañía entrega las obras, luego de concluidas, a la administración que está obligada a satisfacerle su importe, o bien se reserva el derecho de aplicar sus productos a la extinción del capital y cobranza de los intereses, restituyéndolas al uso común terminado el plazo de la concesión. Ninguna concesión es perpetua, porque las cosas destinadas al uso público no pueden pasar al dominio privado.

Los particulares o compañías constructoras gozan de todos los derechos inherentes al estado, porque son delegadas de su autoridad; y así hay lugar a la expropiación por causa de utilidad común.

Las obras de utilidad pública en vía de ejecución exigen con frecuencia la ocupación temporal de terrenos de propiedad particular para establecimiento de caminos provisionales, talleres, extracción o acopio de materiales u otros usos análogos que obligan a imponer este gravamen mediante indemnización.

Los trámites legales que en tales casas deben seguirse, así como la forma establecida para regular la suma que la administración o de abonar al propietario a título de resarcimiento de daños y perjuicios, se explicarán más adelante al tratar de las servidumbres públicas y de la expropiación.

La dirección facultativa de las obras públicas que ejecute la administración por sí misma, corre a cargo de los ingenieros del ramo.

## Capítulo XXXIX

### De los caminos de hierro

Hay dos clases de caminos de hierro en España, a saber, líneas de servicio general y líneas de servicio particular.

Las primeras se distinguen en líneas de primer y segundo orden. Son de primer orden las que partiendo de Madrid terminan en las costas o fronteras del reino y otras principales: las restantes son de segundo orden. Todas pertenecen al dominio del estado y se reputan obras de utilidad pública.

El Gobierno clasifica los caminos de hierro previos los estudios y la formación de los planos y presupuestos necesarios para proceder a su construcción. También puede autorizar a los particulares, y compañías para que verifiquen los estudios preparatorios de alguna concesión, sin que por este acto se entienda limitada la facultad de otorgar la misma autorización a otras personas o sociedades.

Es obligatorio para el Gobierno promover la construcción de las líneas de servicio general de primer orden, y potestativo procurar la de las líneas de segundo orden y favorecer los proyectos de servicio particular.

De dos maneras se procede a la construcción de los caminos de hierro, o directamente por el estado, o por medio de particulares o compañías. En ambos casos se requiere autorización legislativa. Si es el estado quien pretende construirlos, el Gobierno lleva a las Cortes el proyecto de ley acompañado de los documentos necesarios para formar juicio de la utilidad y coste de la obra. Si una empresa solicita la concesión, debe dirigirse al

Gobierno a quien presenta sus proposiciones, constituye un depósito proporcionado al presupuesto, y se conciertan ambas partes, después de lo cual el Gobierno acude a las Cortes en demanda de la autorización competente. Esta concesión no es sin embargo definitiva, porque la adjudicación de los caminos de hierro, como la de todas las obras públicas, debe hacerse mediante subasta y remate en el mejor postor.

Las concesiones no son perpetuas, sino que el término máximo, según la ley, es de 99 años, al cabo de los cuales se incorporan los caminos de hierro al dominio del estado.

Caducan además las concesiones, si las obras no se empiezan o no se acaban en el plazo convenido, salvo el caso de fuerza mayor, o si se interrumpe total o parcialmente el servicio por culpa de la empresa.

El Gobierno declara la caducidad de las concesiones, sin perjuicio del derecho que pueda asistir a los particulares para impugnar su providencia por la vía contencioso-administrativa. Los efectos de la caducidad son ceder en beneficio del estado la garantía exigida al concesionario, y sacar a pública subasta la concesión anulada.

Con razón procura el Gobierno alentar a las empresas concesionarias, otorgándoles privilegios y exenciones generales, como los terrenos de dominio público que hubiere de ocupar la vía, el beneficio de vecindad para participar de los aprovechamientos comunes, la franquicia de ciertos derechos, y sobre todo la facultad exclusiva de percibir los productos del peaje y transporte mientras dura la concesión. Ésta es una manera de hermanar el interés público con el privado.

También suele el Gobierno fomentarlas concediendo subvenciones o auxilios pecuniarios o de otra especie con que puedan las empresas llevar más fácilmente su obra a cabo. Ayudan a soportar esta carga del estado las provincias y los pueblos inmediatamente interesados.

Las empresas concesionarias no pueden emprender obra alguna en los caminos de hierro sin la aprobación del Gobierno, para que no eludan por este medio el cumplimiento de las condiciones del contrato, mientras dura la construcción y establecimiento de la vía; pero pueden hacer obras de ampliación y mejora empezada la explotación, salva la vigilancia del Gobierno sobre la seguridad del tránsito y buen orden del servicio.

Pueden los gobernadores de provincia aprobar o no aprobar los medios propuestos por los ingenieros respecto al sistema de pasos para los caminos y servidumbres que interceptan los ferro-carriles, sin que estos actos que emanan de su potestad discrecional estén sujetos a revisión por la vía contenciosa.

El servicio de los caminos de hierro construidos por el estado o por empresas concesionarias está sujeto a reglas comunes que el Gobierno dicta y manda observar, y a otras convencionales para el aprovechamiento de la vía en peajes y transportes.

El servicio debe ser continuo; de modo que no puede interrumpirse por efecto de ninguna acción judicial ni providencia administrativa. En caso de responsabilidad por

deudas de una compañía, no procede despachar ni trabar ejecución en las vías férreas abiertas al servicio público, ni en sus estaciones, almacenes, talleres, terrenos, obras y edificios, ni en el material fijo y móvil necesario al movimiento de la línea.

Las tarifas no son invariables ni perpetuas. Las empresas pueden en cualquier tiempo bajar los precios anunciándolo al público, y poniéndolo además en noticia del Gobierno y del gobernador de la provincia. Por lo demás, como no excedan del máximo fijado en la concesión, gozan de plena libertad para poner en vigor las tarifas y celebrar los contratos que juzguen convenientes, salvas la inspección administrativa y la responsabilidad de las empresas, si a la sombra de esta autorización general cometieren algún abuso.

Hay reglas de la policía particulares a los caminos de hierro, además de las comunes a todos los medios de peaje y transporte. los delitos y faltas especiales contra la seguridad y conservación de los caminos de hierro, se castigan según el Código penal y los reglamentos de administración pública: la denuncia es una acción popular: la jurisdicción competente la ordinaria: la sustanciación sumaria, y los alcaldes están encargados de hacer cumplir las penas. Leyes de 3 de Junio de 1855, 11 de Julio de 1860, 1.º de Marzo de 1861, 29 de Enero y 20 de Julio de 1862, 12 de Noviembre de 1869.

## Capítulo XL

### De los puertos

Son los puertos obras públicas de carácter civil de la mayor importancia por su poderoso influjo en el comercio. Así pues, su construcción, limpia y reparación constituyen un servicio administrativo que interesa en extremo a la prosperidad del estado.

Divídense para este efecto todos los puertos, de la Península española y sus islas adyacentes, en puertos de interés general y puertos de interés local.

Son puertos de interés general aquellos cuyo comercio cede en utilidad de varias provincias y favorece a todo el reino, así como los de refugio.

Los puertos de interés local se distinguen en puertos de primer y segundo orden. Llámense de primer orden los que derraman sus beneficios sobre toda una comarca, y que, aumentando su prosperidad, pueden llegar con el tiempo a ser declarados puertos de interés general. Los restantes entran en la categoría inferior de puertos de segundo orden.

Corresponde al Gobierno clasificar los puertos y trasladarlos de una a otra categoría, formando expediente instructivo y oyendo a las Diputaciones provinciales, Juntas de Agricultura y Comercio y Sociedades de amigos del país inmediatas.

El estado costea en su totalidad las obras y limpias de los puertos de interés general, y auxilia las de los puertos de interés local por el ministerio de Fomento.

## Capítulo XLI

### De los contratos de servicios y obras públicas

Toca a la administración ejecutar las obras públicas. Unas veces las emprende y lleva a cabo por sí misma, valiéndose de las autoridades y personal facultativo de que dispone, y otras prefiere encomendarlas a particulares que se obligan a realizar sus proyectos como delegados del Gobierno.

Hay también servicios públicos, por ejemplo, el suministro de víveres a la tropa, la fabricación de armas o papel sellado, el transporte de efectos pertenecientes al estado y otros semejantes que la administración desempeña directamente por medio de agentes o cuerpos organizados ad hoc, o indirectamente, cuando llama en su auxilio a la industria privada.

De aquí nacen los contratos administrativos que es un concierto entre la administración y las personas o empresas que se obligan a servirla bajo las condiciones estipuladas.

Para que exista contrato administrativo, es preciso que se celebre directamente con la administración, y que su objeto sea una obra o servicio público. Todos deben ajustarse a reglas de equidad y prudencia, consultando en las cuestiones que se susciten la justicia, y en el sistema que se adopte la economía.

En efecto, no es obligatorio, sino potestativo en la administración, ejecutar las obras o prestar los servicios públicos de un modo o de otro, según lo reclamen en cada caso los intereses del estado, de las provincias o de los pueblos.

Cuando la administración opta por el método de los contratos, es de rigor que estos se celebren con publicidad y concurrencia, es decir, que se llame a pública subasta y se adjudique el remate al mejor postor.

La publicidad exige que se anuncie por medio de carteles en la Gaceta y en los Boletines oficiales, con 30 días de anticipación en los casos ordinarios y 10 en los urgentes, el negocio de que se trata; que se pongan de manifiesto los pliegos de condiciones; que se exprese la forma de la subasta con el modelo de las proposiciones que se han de presentar en pliegos cerrados; que se señale la autoridad, día, hora y lugar donde se ha de verificar el acto, y se fije el tipo o precio de la obra o servicio.

Excepción sin embargo de la regla general de la subasta los contratos para operaciones del Tesoro que se rigen por una legislación especial; los de menor cuantía, a saber, los que no exceden de 30.000 reales, en su total importe, o de 6.000 las entregas anuales, si se celebran con un ministro; de 15.000 a 3.000 respectivamente, si se celebran con alguna dirección general; y de 5.000 a 1.000, si se celebran en las provincias por delegación del

Gobierno; los relativos a objetos en que haya un solo productor o poseedor; los de reconocida urgencia; los que se verifiquen después de dos subastas consecutivas sin haber licitadores, con tal que no pasen del tipo fijado en las condiciones; aquellos en que la seguridad del estado exige garantías especiales o una gran reserva y los de explotación, fabricación o abastecimiento por vía de ensayo. Para celebrar cualquiera de estos contratos debe preceder un real decreto de autorización expedido con acuerdo del Consejo de ministros.

La doctrina legal tocante a la publicidad y concurrencia se relaja, cuando una necesidad de fuerza mayor obligara a la administración a prescindir de los trámites regulares, y en los casos previstos en los reglamentos de cada servicio.

La validez de estos contratos pende de la aprobación superior en el orden ascendente de las autoridades encargadas de celebrarlos. Así carecen de eficacia, mientras no fuere aprobado el expediente de la subasta. Cumplido dicho requisito, la persona a quien se adjudicó el remate otorga la escritura de obligación, constituye la fianza exigida y renuncia el fuero de su domicilio para el caso en que sea necesario proceder ejecutivamente.

I. Para que los contratos de obras y servicios públicos produzcan obligación, es preciso que hayan sido celebrados en forma legal, esto es, con las condiciones y solemnidades del derecho. El rematante queda ligado con el Gobierno por el hecho de haber presentado proposiciones que le fueron admitidas; pero el Gobierno no se obliga a nada, mientras no recayere la aprobación de la subasta.

II. Son de la competencia administrativa y producen una obligación especial los contratos de servicios y obras públicas celebrados directamente con la administración; de modo que el concesionario no puede ceder su derecho ni subrogar otra persona en lugar de la suya sin el expreso consentimiento de la autoridad. Los terceros contrayentes o contratistas subalternos, tales como destajistas, proveedores de materiales, etc., sustitutos y auxiliares del empresario, son extraños a la administración que sólo reconoce personas directa e inmediatamente responsables. Sus cuestiones con la empresa deben ventilarse ante los tribunales ordinarios.

III. La obligación del contratista se extiende a llevar a cabo las obras y servicios públicos según las condiciones aceptadas. Estas condiciones son generales o comunes a todas las obras y servicios, de modo que tienen la fuerza de leyes y el carácter de reglamentos administrativos, y particulares o privativas de tal negocio determinado, y por eso se modifican según el caso.

Para exigir el cumplimiento de unas y otras se estipulan garantías que constan en la escritura de adjudicación, sin perjuicio de los medios coercitivos a que hubiere lugar. La administración procede gubernativamente contra los empresarios, haciendo efectivas las multas e indemnizaciones en las sumas consignadas en depósito, en los bienes dados en fianza o especialmente hipotecados y otros cualesquiera que pertenezcan al contratista o sus fiadores.

El empresario de toda obra o servicio público no pueden reclamar aumento de precios o indemnización de daños y perjuicios, a no ser en los casos de fuerza mayor, cuando acredita que hizo todo lo posible por precaver los efectos de aquel accidente e intenta la reclamación dentro de 10 días después del suceso.

Los contratos administrativos se rescinden:

I. Por la muerte del contratista, salvo si los herederos se ofrecen a continuar, y el Gobierno acepta su proposición. La administración busca personas dignas de su confianza por su aptitud, diligencia y otras dotes personales.

II. Cuando el Gobierno, modificando el proyecto de una obra, altera la contrata, de modo que el importe total arroje una diferencia de la sexta parte en más o menos. Ni a la administración se le debe despojar del derecho de variar su pensamiento al tenor que varían las necesidades públicas, ni al empresario se le puede obligar a cosas que traspasan el límite de sus cálculos.

III. Siempre que el Gobierno acuerda que cesen o se suspendan indefinidamente las obras. En este caso la rescisión no es obligatoria para el contratista; pero puede solicitarla.

IV. Si durante la ejecución de las obras experimentasen los precios un aumento notable, es decir, un aumento tal que aplicado a la masa de la obra que falte, de una cantidad superior al sexto del importe total de la contrata, procede también la rescisión a petición del empresario.

V. Si el contratista dejase de cumplir en el plazo convenido la contrata, queda de hecho rescindida con pérdida de la fianza.

Todas las dudas y controversias que ocurran con motivo de la inteligencia, cumplimiento, rescisión y efectos de los contratos de esta clase, los resuelve la administración, primero por la vía gubernativa, y luego, en caso de agravio, los tribunales de justicia; es decir que las Audiencias y el Tribunal Supremo son los competentes para fallar estas cuestiones; pero no ejerciendo la jurisdicción ordinaria, sino la especial sobre los asuntos contenciosos de la administración que hace poco les fue delegada.

Ningún litigio derivado de un contrato de obras o servicios públicos puede ni debe someterse a juicio de árbitros, porque la competencia de las diversas jurisdicciones es de orden constitucional. Real decreto de 27 de Febrero de 1852, instrucción de 18 de Marzo del mismo año, pliego de condiciones generales aprobado en 10 de Julio de 1861, leyes de 2 de Abril y 6 de Julio de 1845, decreto de 26 de Noviembre de 1868, etc.

## Capítulo XLII

### De los baldíos

Llámanse baldíos los terrenos que no correspondiendo al dominio privado, pertenecen al dominio público para su común disfrute y aprovechamiento, y no están destinados a labor ni adhesados.

Desde tiempos antiguos procuraron los reyes utilizar los baldíos, ya concediéndolos a particulares que los pusiesen en cultivo, ya promoviendo su enajenación a favor de la deuda pública. Hoy se hallan en estado de venta según la ley de desamortización civil.

Las Cortes de Cádiz hicieron varios repartimientos de tierras baldías entre los militares veteranos; y éstas y otras apropiaciones legítimas confundidas con muchas usurpaciones particulares, pusieron de manifiesto la necesidad de declarar, fijar y establecer de una manera perpetua los derechos de los poseedores.

Son de propiedad particular las suertes de terrenos baldíos, realengos, comunes, propios y arbitrios repartidas con autorización competente, así como los repartimientos hechos por los Ayuntamientos y Juntas durante la guerra de la independencia, allanándose los poseedores a pagar al estado cierto canon en reconocimiento del directo dominio. También se respeta la posesión de los que se apoderaron de tierras baldías y legitimaron el acto según las leyes, si roturaron los terrenos para el plantío de viñedo o arbolado y vienen pagando el canon establecido por espacio de dos años.

Puede el Gobierno conceder los terrenos baldíos a las personas o empresas que pretendan fundar colonias agrícolas, con tal que no tengan una aplicación especial, se concilien los efectos de la ley de desamortización civil, no sirvan de pretexto para destruir los montes públicos y se respeten las servidumbres establecidas.

Estas concesiones tienen el carácter de provisionales, y no pasan a ser definitivas hasta después de cuatro años.

Los colonos gozan por espacio de 10 de la exención de toda contribución directa y de ciertas cargas municipales. Si son extranjeros también se hallan exentos del servicio militar por sí y sus hijos nacidos fuera de España. Ley de 21 de Noviembre de 1855.

## Capítulo XLIII

### De los montes

Entiéndese por monte todo terreno cubierto de árboles a propósito para la construcción naval o civil, carboneo y demás necesidades, ya sean montes altos, bajos, bosques, sotos, plantíos o matorrales de toda especie distinta de los olivares, frutales o semejantes plantaciones de especial fruto o cultivo agrario.

Divídense los montes en públicos y particulares. Son públicos los del estado, de los pueblos y de las corporaciones que dependen del Gobierno, y particulares los de dominio privado.

Pertencen al estado los montes realengos, baldíos y otros cualesquiera que no tengan dueño conocido.

La administración superior de los montes del estado, corre a cargo del ministerio de Fomento. La inmediata pertenece a los gobernadores asistidos de un ingeniero del ramo y un personal subalterno compuesto de cierto número de ayudantes, sobreguardas y guardas que prestan el servicio pericial y de policía.

Los montes de los pueblos y de los establecimientos públicos son administrados por los Ayuntamientos y corporaciones respectivas bajo la vigilancia del Gobierno.

Los montes particulares o pertenecientes al dominio privado gozan de plena libertad, salvas las reglas de policía.

Deslinde. -El primer cuidado de la administración con respecto a los montes del estado es deslindarlos o proceder a su apeo y amojonamiento. Los ingenieros retienen todos los datos y antecedentes, y en vista de ellos presentan al gobernador una memoria que muestre las razones en que se funda la propiedad del estado. Se anuncia al público por edictos y por medio del Boletín oficial con dos meses de anticipación, el día en que deben empezar los deslindes, y se cita en particular a los propietarios colindantes. Los interesados presentan los títulos y documentos comprobantes de su derecho, y se procura practicar la operación con avenencia de entrambas partes. Las cuestiones de propiedad se dirimen por los tribunales ordinarios.

Terminado el apeo, se levantan los planos de los montes del estado, y unidos a las diligencias originales del deslinde, se someten a la aprobación del gobernador. Después, previa, la citación de los interesados, se colocan los hitos o mojones.

Los Ayuntamientos y corporaciones promueven el deslinde de los montes de su pertenencia; y cuando ni lo hacen, lo acuerdan de oficio los gobernadores.

-Enajenación. -Hay tres clases de montes, a saber: los exceptuados de enajenación, los enajenables y los de enajenación dudosa. Esta clasificación se funda en las especies arbóreas, pues unas rinden productos seculares, otras tienen turnos cortos para sus producciones, y otras en fin, ocupan un término medio entre ambas.

Hállanse en situación de venta los montes del estado, de los pueblos y establecimientos públicos, excepto los que por sus especies arbóreas, por razones cosmológicas, o por ser de aprovechamiento común deben conservarse a juicio del Gobierno y seguir bajo el régimen de las ordenanzas.

A la enajenación de fincas pobladas en todo o en parte de árboles debe preceder expediente en que consten la solicitud de la subasta o la orden del gobernador, el informe

facultativo y la tasación pericial. Una copia literal y autorizada de todo se remite al ministerio de Fomento.

La subasta se anuncia al público en la forma debida, y se adjudica el remate al mejor postor.

Aprovechamientos. -Hasta que haya una ordenación definitiva de los montes públicos, forman los ingenieros de las provincias planes provisionales de aprovechamientos, fijando por un solo año los productos primarios y secundarios que el estado de cada monte permite, sin perjuicio de su buena conservación.

Aprobado el plan provisional de aprovechamiento de los montes públicos de una provincia, ni el Gobierno ni los gobernadores pueden autorizar ningún disfrute ordinario que no esté en él comprendido; pero pueden los gobernadores autorizar los disfrutes extraordinarios que no admiten espera y nacen de casos imprevistos como los productos de una corta fraudulenta o de un remate caducado, los restos de un incendio, los árboles derribados por los vientos y otros semejantes.

Los Ayuntamientos y las corporaciones administrativas dueñas de montes, deben atemperar sus acuerdos y deliberaciones al plan de aprovechamiento, sin perjuicio del derecho o derechos que les correspondan para ordenar y arreglar los disfrutes comunes conforme a la ley de administración municipal.

Por regla general todo aprovechamiento de productos forestales se adjudica mediante pública subasta doble y simultánea en la capital de la provincia y en el pueblo donde radique el monte, si el valor en tasación excede de 2.000 escudos; si no excede, basta una sola ante el alcalde. El gobernador la aprueba, o no, y resuelve las reclamaciones que se presenten contra ella, con recurso por la vía contenciosa a la Audiencia del territorio.

El rematante está obligado a terminar las operaciones del aprovechamiento dentro del plazo señalado en el pliego de condiciones con exclusión de toda prórroga. Si no se hubiese fijado plazo alguno, se entiende que es un año, a contar desde la fecha de la aprobación del remate.

Puede el rematante, pedir la rescisión del contrato, o que no le pare perjuicio el tiempo que corre, cuando el aprovechamiento se hubiere suspendido por actos procedentes de la administración, o en virtud de providencia judicial fundada en una demanda de propiedad, o a causa de fuerza mayor debidamente justificada.

Esos contratos se celebran a todo riesgo y ventura; y así no hay lugar a solicitar indemnización de daños por cualesquiera accidentes imprevistos, salvo en los casos expresados a propósito de la rescisión.

La administración declara extinguido todo uso, aprovechamiento o servidumbre contraria a las leyes generales u ordenanzas anteriores que no se acredite con títulos claros y no disputados, o con una posesión no interrumpida de 30 años. Cuando las servidumbres, legítimamente constituidas, fueren incompatibles con la conservación del arbolado de un

monte público, el Gobierno las redime, indemnizando previamente a los poseedores; y lo mismo puede y debe hacer, si la incompatibilidad naciere de aprovechamiento comunes o vecinales.

Policía. -Reglas especiales determinan la manera de usar de los montes del estado sin perjudicar a su conservación y fomento, y protegen los públicos y particulares contra los peligros de incendio, usurpación de maderas y leñas y otros daños cualesquiera que puedan comprometer los intereses; comunes, o menoscabar el derecho de propiedad. Reglamento de 17 de Mayo de 1865, decreto de 27 de Diciembre de 1868, ley de 28 de Agosto de 1869 y reglamento de igual fecha.

## Capítulo XLIV

### De las minas

Mueven los jurisconsultos reñida controversia acerca de la propiedad de las minas. Dicen unos que la superficie y el fondo de la tierra forman un solo cuerpo, y así quien es dueño de la heredad, debe serlo de la riqueza mineral que oculta en su seno. Otros distinguen el suelo del subsuelo; de donde concluyen que las sustancias minerales no son parte integrante ni accesoria de la propiedad territorial, sino que pertenecen al dominio del estado. Otros, por último, que las minas son dones gratuitos de la naturaleza, mientras el hombre no las utiliza y fecunda con su trabajo; de modo que las hace suyas con justo título el primer ocupante.

Nuestra legislación de minería se funda en el principio que las minas son propiedad del estado, en lo cual seguimos el ejemplo de Francia, Austria, Prusia y otras naciones de Europa. Este principio implica la necesidad de una concesión para que la mina pase al dominio particular, y supone cierto grado de intervención del poder central en la industria minera que limita su libertad.

Son objeto de las leyes especiales de minería todas las sustancias útiles del reino mineral, cualquiera que sea su origen y forma de yacimiento, ya se hallen en lo interior de la tierra, ya se presenten en la superficie.

Divídense las sustancias minerales en tres clases o secciones. La primera comprende las producciones de naturaleza terrosa, las piedras silíceas, los granitos, basaltos y en general todos los materiales de construcción cuyo conjunto forma las canteras.

La segunda abraza los placeres, arenas o aluviones metalíferos, los minerales de hierro, los escoriales y terrenos metalíferos procedentes de beneficios anteriores, las arcillas y otras sustancias que con éstas guardan analogía.

Entran en la tercera los criaderos de sustancias metalíferas y salinas, los betunes y aceites minerales, las piedras preciosas, las aguas subterráneas y demás producciones semejantes que la ley expresa con sus nombres.

La riqueza mineral de la primera clase es de libre y común aprovechamiento, cuando se halla en terrenos de dominio público; mas si fueren de propiedad particular, el estado la cede al dueño de la superficie sin otra limitación que la de someterse a la intervención administrativa en cuanto a la seguridad de las labores, en caso de emprenderlas.

Las sustancias minerales de la segunda clase son también de aprovechamiento común cuando, las de la primera; y si se hallan en terrenos de dominio privado, el estado se reserva el derecho de cederlas a quien solicite su explotación con tres condiciones, a saber: que el dueño no se obligue a explotarlas por sí mismo; que la empresa sea declarada de utilidad pública, y que preceda la indemnización por la superficie expropiada y los daños causados a la finca.

En cuanto a las producciones minerales de la tercera clase rige el principio que nadie puede beneficiarlas sino en virtud de concesión otorgada por el Gobierno, la cual constituye el título de una propiedad distinta de la del suelo; y si a consecuencia de las labores alguna de estas dos propiedades hubiere de ser anulada y absorbida por la otra, deben preceder la declaración de utilidad pública, la expropiación y la indemnización.

El suelo comprende la superficie, y además el espesor a que ha llegado el trabajo del propietario, sea para el cultivo o sea para solar o cimentación, u otro objeto cualquiera ajeno a la minería. El subsuelo se extiende indefinidamente en profundidad desde donde el suelo termina.

El suelo puede ser de propiedad particular o de dominio público, y el dueño nunca pierde su derecho, salvo el caso de expropiación. El subsuelo pertenece originariamente al estado que puede abandonarlo al aprovechamiento común, cederlo al dueño de la superficie, o enajenarlo a tercera persona bajo las condiciones que las leyes determinan.

Investigaciones. -Todo español o extranjero puede hacer libremente calicatas, excavaciones u otras cualesquiera labores de investigación de minerales en terrenos de dominio público, con tal que no excedan de diez metros de extensión en longitud o profundidad. Así pues, no necesita autorización administrativa para ello; pero debe dar precisamente aviso a la autoridad local.

Si los terrenos fueren de dominio privado, se requiere el permiso del dueño o de quien le represente. Si lo otorga, es llano que impondrá sus condiciones, y la más natural de todas será que el explorador se obligue al resarcimiento de daños y perjuicios, o preste fianza antes de empezar las labores.

La administración se abstiene de intervenir en estos actos que se arreglan a voluntad de los interesados, y son objeto de un contrato particular.

Pertenencia. -La extensión legal de una mina constituye una pertenencia. La unidad de medida para las concesiones mineras relativas a las sustancias de la segunda y tercera clase es un sólido de base cuadrada de cien metros de lado medidos horizontalmente en la dirección que designe el peticionario y de profundidad indefinida. En las de primera clase, termina la profundidad allí donde concluye la materia explotable.

Los particulares pueden obtener en virtud de una sola concesión cualquier número de pertenencias, con tal que sean más de cuatro. Todas las que en conjunto formen una concesión, deben estar agrupadas sin solución de continuidad.

Cuando entre dos o más concesiones resulte un espacio franco cuya extensión superficial sea menor de cuatro hectáreas, o no se preste a la división en pertenencias, se concede a aquel de los dueños de las minas limítrofes que lo solicite, y por renuncia de éstos, a un extraño que lo pida.

La ley de minas llama estos espacios francos que por su corta extensión no bastan a formar nuevas pertenencias, demasías.

Las pertenencias mineras se transmiten, como otra cualquiera propiedad, con arreglo a las leyes comunes pero cada una es indivisible.

Concesiones. -La concesión es un modo de adquirir que no se ajusta a las reglas del derecho común: es un verdadero acto administrativo, y el título originario de propiedad en materia de minas.

Para obtener una concesión debe preceder solicitud de parte al gobernador de la provincia, quien instruye el oportuno expediente en el cual se acredite a existencia de terreno franco y se oigan las reclamaciones que puedan intentarse. La oposición de tercero exige la publicidad. La prioridad de la solicitud de derecho preferente.

Antes de dictar providencia se procede a la demarcación de la mina, esto es, al señalamiento de los límites de cada concesión. El peticionario designa la forma, y la diligencia se practica por un ingeniero, aunque no haya mineral descubierto o labor ejecutada, pero sí terreno franco para cuatro pertenencias a lo menos.

Las concesiones de sustancias minerales son perpetuas, mediante un canon anual por hectárea.

Otorgada la concesión, el gobernador expide al concesionario el correspondiente título de propiedad.

Caducan las concesiones en el solo caso de que el dueño de la mina deje de satisfacer durante un año el canon, si apremiado no lo satisface dentro de quince días, o resulta insolvente.

-Beneficio. -El laboreo de las minas constituye una industria libre, de modo que los mineros las benefician a su riesgo y ventura. La administración no dicta ninguna, regla

técnica, ni se cuida de averiguar si están o no pobladas, ni se reserva otro derecho que el de velar por el cumplimiento de las ordenanzas de policía, sobre todo en lo relativo a la higiene y a la seguridad.

Los mineros están obligados a facilitar la ventilación de las minas colindantes, y el paso de las aguas hacia el desagüe general. Éstas y otras servidumbres llevan consigo la indemnización. También deben indemnizar por convenios privados o por tasación de peritos, con arreglo al derecho común, los daños y perjuicios que ocasione a otras minas, ya por acumulación de aguas en sus labores, si requeridos no las achicasen en el plazo de reglamento, ya de otro modo cualquiera.

Los mineros se conciertan libremente con los dueños de la superficie acerca de la extensión que necesiten ocupar para almacenes, talleres, lavaderos, oficinas de beneficio, etc.; y si no pueden avenirse, el dueño de la mina usará de su derecho solicitando el gobernador la aplicación de la ley de enajenación forzosa por causa de utilidad pública.

Minas reservadas el estado. -En consecuencia del dominio absoluto y exclusivo que el estado se reserva en ellas, nadie puede hacer calicatas ni exploraciones dentro de su perímetro, sino de orden y por cuenta del Gobierno. Tampoco se otorgan pertenencias de minas o escoriales dentro de los mismos linderos, salvo si los minerales no fuesen objeto de la explotación del Gobierno, y las labores se estableciesen a la distancia de 600 metros a lo menos de las minas y oficinas del estado en actividad.

El Gobierno necesita una autorización legislativa para adquirir o enajenar minas o escoriales.

Autoridad y jurisdicción en minería. -Todos los expedientes de concesión en minería son gubernativos. La parte agraviada con la providencia de un gobernador tiene expedito el recurso de queja ante el ministro, haciendo uso de su derecho dentro de 30 días.

Contra las declaraciones de caducidad procede el recurso por la vía contenciosa. También procede dicho recurso contra las resoluciones del Gobierno que confirmen las providencias de los gobernadores despojando al dueño de la mina del terreno concedido a pretexto de no haber pagado el canon, u otra cualquiera ofensiva a su derecho. Este recurso debe entablarse en el plazo de 30 días.

La jurisdicción ordinaria conoce de todas las cuestiones que se promuevan entre partes con motivo de propiedad, participación y deudas, así como de los delitos comunes en las minas y sus dependencias, una vez hecha la concesión; pero no debe entorpecer la tramitación administrativa de los expedientes, ni la marcha de las labores.

Los tribunales competentes para entender en las causas de fraude contra la Hacienda pública, lo son también para conocer de las de defraudación con motivo de la circulación de los productos minerales estancados, mientras subsista el estanco.

Los ingenieros del cuerpo de Minas son los únicos peritos para todos los efectos legales en los juicios sometidos al conocimiento de los tribunales ordinarios, y la Junta superior de

Almería evacua las consultas e informes que el ministro de Fomento le pida de carácter facultativo. Leyes de 6 de Julio de 1859 y 4 de Marzo de 1868, y decreto de 29 de Diciembre del mismo año.

## Capítulo XLV

### De los bienes de corporación

Las corporaciones legítimas y públicas suelen poseer bienes, rentas, derechos y acciones a título de dominio. El derecho de propiedad de las corporaciones no es absoluto como el de los particulares que pueden usar y abusar de las cosas que les pertenecen, salvo el perjuicio de tercero, sino limitado por razones de utilidad común. La propiedad colectiva, en su esencia idéntica a la individual, aspira a ser perpetua como la corporación a quien pertenece, y bien puede decirse que es la propiedad de los muertos, de los vivos y de la posteridad.

Las Diputaciones provinciales acuerdan la compra, venta o cambio de sus propiedades, y sus acuerdos son ejecutivos.

Los Ayuntamientos poseen bienes comunes, o destinados al aprovechamiento de los vecinos, cuyo disfrute arreglan por medio de acuerdos, y otros bienes llamados de propios que forman su patrimonio y aumentan los ingresos municipales.

Las fincas rústicas y urbanas pertenecientes a los propios de los pueblos, se hallan en estado de venta según la ley de desamortización civil; pero no así los bienes de aprovechamiento común, y los terrenos destinados a dehesa de pasto del ganado de labor.

Cuando los bienes comunes no se prestaren a un aprovechamiento igual entre todos los vecinos, se adjudica el disfrute exclusivo mediante pública subasta al mejor postor de ellos. Si fuere posible dividirlos en lotes, se dividen. Si son capaces de común beneficio, se distribuyen sus productos por familias o vecinos, por personas o habitantes, o según la cuota del repartimiento, si lo hubiere, al arbitrio de la corporación municipal.

Los establecimientos de beneficencia, instrucción pública y otros semejantes, si son generales, dependen del Gobierno; y si provinciales o municipales, las Diputaciones o Ayuntamientos acuerdan la venta o permuta de sus bienes que todavía conservaren y deban conservar por hallarse exceptuados de enajenación, como edificios, huertos, jardines, etc.

## Capítulo XLVI

### De la caza y pesca

Caza es la ocupación de las fieras y animales. La caza es un medio de proveer a la subsistencia de los pueblos, de procurarse materias primeras para la industria, de extender el comercio y hasta de proporcionar un honesto y agradable entretenimiento.

Pues que la caza significa un interés común, debe estar subordinado este ejercicio a reglas de policía que se fundan en el respeto a la propiedad, la conservación de la caza y la seguridad personal.

Por respeto a la propiedad, se prohíbe cazar en terreno ajeno sin licencia por escrito de su dueño; pero éste puede cazar en sus tierras con libertad absoluta, como consecuencia del dominio. En los terrenos baldíos no se puede cazar en tiempo de veda, ni con tales artes que se extermine la caza, salvo si fuesen animales dañinos que es lícito perseguir y desterrar sin limitación alguna.

Por respeto a la seguridad personal, nadie puede cazar sin licencia de la autoridad competente, ni dentro del radio de 500 varas desde las últimas casas de los pueblos, ni usar trampas, cepos o armadijos en terrenos abiertos sin adoptar las convenientes precauciones para impedir que causen daño a los pasajeros o a los animales domésticos.

La pesca u ocupación de los peces es una industria semejante a la caza, y sujeta como ella a reglas de policía.

La pesca en alta mar es común a todas las gentes; pero en las costas constituye un derecho exclusivo de los naturales, y entre nosotros un privilegio de los matriculados de marina.

En los estanques, lagunas y charcas de propiedad particular, se puede pescar con libertad absoluta. En las aguas corrientes que sirven de linde a tierras de distintos dueños, pueden pescar los propietarios ribereños desde su orilla hasta la mitad del río, con sujeción a las reglas de policía. En los ríos y canales navegables también pertenece el derecho de la pesca a los dueños colindantes sin perjuicio de la navegación y de las servidumbres correlativas.

Está prohibido pescar envenenando o inficionando las aguas, excepto si fueren estancadas y estuviesen enclavadas en tierras cercadas de propiedad particular. Asimismo se prohíbe pescar en tiempo de veda, salvo con caña o anzuelo. Real decreto de 3 de Mayo de 1834.

## Capítulo XLVII

### De la propiedad literaria

Llámanse propiedad literaria el derecho de los autores al goce exclusivo del fruto de sus trabajos intelectuales; es decir, la facultad exclusiva de reproducir sus escritos originales o autorizar su reproducción por medio de copias manuscritas, impresas, litografiadas o por cualquiera otro medio semejante.

También consagra la ley este derecho en favor de los traductores en verso de obras escritas en lenguas vivas; de los traductores en verso o prosa de obras escritas en lenguas muertas; de los autores de sermones, alegatos, lecciones u otros discursos pronunciados en público; de los compositores de cartas geográficas, de música, calígrafos y dibujantes, y de los pintores y escultores.

Este derecho dura toda la vida del autor y 50 años más en beneficio de sus herederos legítimos o testamentarios, si se trata de obras originales, o de traducciones en verso de obras escritas en lenguas vivas, o de traducciones en verso o prosa de obras escritas en lenguas muertas. De igual derecho gozan los compositores de cartas geográficas y los de música, los calígrafos y dibujantes y los pintores y escultores con respecto a la reproducción de sus obras por el grabado u otro cualquiera medio.

La propiedad de los escritos sueltos y de los traductores de obras escritas en lenguas vivas dura toda la vida del autor o traductor y 25 años más en favor de sus herederos. Sin embargo esto no impide que se publiquen otras traducciones.

La propiedad de las obras del estado o de una corporación científica o literaria autorizada por las leyes, dura 50 años contados desde su publicación.

Los que dieren a luz por la primera vez un códice o manuscrito, mapa, dibujo, muestra de letra o composición de música de que sean legítimos poseedores, disfrutan de su propiedad durante 25 años.

Las obras dramáticas y musicales están sujetas a las mismas reglas en cuanto a su reproducción por la imprenta, y además no pueden ponerse en escena sin permiso de sus autores durante su vida y 25 años más.

Para gozar de los beneficios de la propiedad literaria, es preciso entregar dos ejemplares de la obra en el ministerio de Fomento, si la edición se hiciere en Madrid, y si en provincias en la secretaría del gobierno político. Los documentos que acreditan la entrega son los verdaderos títulos de propiedad literaria en caso de duda o litigio.

La ley protege el goce exclusivo de los derechos de Propiedad literaria prohibiendo la reproducción de una obra ajena, ni aun con el pretexto de anotarla, comentarla, adicionarla o mejorar la edición sin consentimiento del autor. Tampoco se puede extractarla o compendiarla sin su permiso. Ley de 10 de Junio de 1847.

En época reciente ha desaparecido la prohibición de introducir en España las obras impresas en idioma español en país extranjero. «Hoy que la libertad es la regla (dijo el Gobierno en un documento oficial), y que el libre cambio ha sido proclamado en principio, fuera absurdo mantener semejante prohibición literaria; antes bien, si ha de comenzar una

nueva vida para las ciencias y las letras, forzoso es abrir las fronteras para que afluyan a nuestro país todo el movimiento intelectual de Europa.» Decreto de 4 de Setiembre de 1869.

Tratados especiales ajustados entre España y diversas potencias, aseguran el derecho de propiedad literaria en beneficio de los autores.

## Capítulo XLVIII

### De la agricultura

Ocioso por demás sería encarecer la importancia de la agricultura como productora de subsistencias y de materias primeras, sin las cuales es imposible toda industria y todo comercio. El Gobierno debe, pues, procurar su prosperidad y fomento, amparando la libertad de los labradores, defendiendo su propiedad, facilitando los riegos, fomentando la enseñanza agrícola y construyendo vías de comunicación rápidas y económicas.

La libertad de los labradores se consagra principalmente en las leyes que declaran a los dueños y poseedores de tierras áribos de destinarlas a labor, pasto, plantío u otro uso cualquiera, y con el derecho de recoger los frutos cuando y como lo tuvieren por conveniente; es decir, que hay libertad de cultivo y de cosecha.

Sin embargo, por razones de salubridad general no se permite el cultivo del arroz de regadío a las inmediaciones de los pueblos. Se necesita real autorización previa instrucción de expediente, para acotar terrenos destinados al cultivo del arroz; y todavía después de concedida se puede revocar, si en virtud de reclamaciones justificadas resulta probado que con tales plantaciones padece menoscabo la salud de una comarca o pueblo.

La propiedad agrícola envuelve el derecho de cerrar los terrenos y adhezarlos, y de aprovechar exclusivamente todos sus frutos y esquilmos. Los privilegios exorbitantes de la ganadería impidieron en lo antiguo al labrador levantar cercas y vallados que limitasen la libertad de los pastos; mas hoy se reconocen por cerrados y acotados todos los terrenos, aunque no lo estén materialmente; se prohíbe toda invasión en terreno ajeno; se declaran nulas todas las servidumbres no fundadas en títulos hábiles, corriendo la prueba a cargo de quien pretende imponerlas, y por último, cada cual puede introducir en todo tiempo en las tierras de su pertenencia el ganado propio o extraño, a pesar de cualquiera disposición municipal que lo prohíba.

Fiando poco el Gobierno de la iniciativa individual, si con poderosos estímulos no la despertaba de su profundo letargo, imaginó conceder terrenos baldíos o realengos clasificados como tales, y que no tuviesen una especial aplicación, a las personas o compañías españolas o extranjeras que se propusiesen reducirlos a cultivo y fundar colonias agrícolas.

Toda concesión de esta naturaleza es un acto legislativo, cuando la cabida de los terrenos exceda de 322 hectáreas, y si no excede, un acto administrativo. Empieza con el carácter de provisional, y no se transforma en definitiva hasta que no pasen los cuatro años primeros: entonces la posesión de los terrenos se convierte en propiedad.

Favorece la ley con diversas exenciones a los colonos durante 10 años; pero a pesar de una protección tan directa y generosa, si ha dado algún fruto, ha sido bien escaso. En efecto, responde la ley a un buen deseo, más que a un principio fecundo en otra cosa que vanas esperanzas. Ley de 21 de Noviembre de 1855.

Por el mismo estilo son las leyes relativas al fomento de la agricultura y de la población rural. Convidar a la construcción de casas en el campo donde habite el propietario, y otras de labor para colonos; aliviar a las ciudades de gente parásita, ociosa u ocupada en oficios menudos que disimulan la ociosidad; derramarla por granjas y cortijos en que se establezca con sus familias; ofrecerles terrenos incultos o pantanosos para que se apliquen a roturarlos y desecarlos; otorgarles exenciones y ventajas si los siembran o los plantan, y en fin, acercar el hombre a la tierra e inspirarle amor a la vida solitaria del que trabaja con la naturaleza por compañera y el cielo por testigo lejos del bullicio de un inquieto vecindario, retirado en su caserío y en medio de la finca rural que constituye su patrimonio, son medios empíricos de combinar la población y la agricultura, y un cierto artificio que en vano luchará con el influjo poderoso de las causas naturales. Leyes de 11 de Julio de 1866 y 3 de Junio de 1868.

Un buen sistema de guardería rural que haga la policía de los campos, protegiendo las personas y propiedades; velando por la seguridad de los frutos y cosechas; acudiendo al remedio de los males nacidos de algún siniestro, como incendio, inundación u otros casos semejantes; denunciando a la autoridad todo suceso que reclame su intervención y prestando cualesquiera servicios análogos, será más eficaz que los mayores esfuerzos del Gobierno cuya iniciativa se embota, citando a título de intereses colectivos, se convierten en negocios públicos los negocios, particulares.

Pertenece a los Ayuntamientos formar las ordenanzas de policía urbana y rural; pero ni en ellas, ni en los reglamentos para su ejecución pueden contravenir a las leyes generales.

Estas ordenanzas no son ejecutivas sin la aprobación del gobernador de acuerdo con la Comisión provincial, y en caso de discordia, si el Ayuntamiento insiste, sin la del Gobierno previa consulta del Consejo de Estado. Ley de administración municipal.

## Capítulo XLIX

### De la ganadería

Hállanse los intereses de la ganadería estrechamente enlazados con los del cultivo; de manera que todo cuanto favorece los unos cede en beneficio de los otros, y su conjunto representa en general la agricultura.

En otro tiempo concedieron los reyes exorbitantes privilegios a la ganadería, porque estimaban en más la riqueza semoviente que podía sustraerse a la rapacidad de los moros, que la riqueza inmueble expuesta de continuo a los estragos de la guerra. La suma de estos privilegios formó un cuaderno de leyes por las cuales se regía el gremio de los ganaderos o el Concejo de la Mesta. Consistían sus principales privilegios en la posesión que adquirían los ganados trashumantes en las dehesas y pastos, en la tasa de las yerbas, en la prohibición de romper las tierras y en la de cerrar las heredades.

El progreso de las ideas económicas destruyó esta organización antigua, quedando reducida aquella poderosa corporación a una Asociación general de ganaderos sin fuero ni jurisdicción propia.

La Asociación general de ganaderos es voluntaria sin más dependencia del Gobierno que la común fundada en el derecho de suprema inspección y vigilancia.

Conservan todavía los ganados de toda especie restos de los antiguos privilegios de la Mesta, como son:

1.º El paso por las cañadas, cordeles y abrevaderos, y el libre uso de las demás servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento común de la cabaña.

2.º Los descansaderos, sesteaderos y demás terrenos que bajo cualquiera denominación hubiesen disfrutado anteriormente para sus viajes y otros cualesquiera servicios.

3.º El pasto de las tierras con exclusión de los propios y baldíos arbitrados.

4.º Disfrutaban asimismo de varias exenciones de cargas y gabelas, y en fin, de todos los favores de que antes gozaban, salvo los incompatibles con el privilegio y el derecho de propiedad.

La cría caballar que antes estaba sujeta a minuciosos reglamentos, es hoy completamente libre y ajena a toda intervención oficial, fuera de los casos previstos en las leyes y ordenanzas de policía sanitaria en sus relaciones con la ganadería. Decreto de 23 de Julio de 1869.

## Capítulo L

### De la industria

La industria, como la agricultura, prospera donde alcanza el trabajo mayor grado de libertad y donde la propiedad es mas respetada. En lo antiguo no se fiaban los Gobiernos de la perspicacia del interés individual, y así creían necesario organizar la industria en gremios y dirigirla con ordenanzas y reglamentos.

Las Cortes de Cádiz abolieron este vicioso sistema, declarando que todos los españoles y extranjeros avecindados en España fuesen libres para establecer fábricas o artefactos de cualquiera clase sin permiso ni licencia alguna, y para ejercer su industria conforme a su voluntad, con sujeción a las reglas de policía. Si aun subsisten ciertas ordenanzas gremiales, no tienen otro objeto que auxiliarse y protegerse mutuamente los asociados, sin poner traba alguna a la libertad del trabajo.

Hay sin embargo algunas industrias reglamentadas; pero semejantes restricciones son puras cautelas o reglas de policía, sin ánimo de suplir con actos de administración la actividad de los particulares.

Son industrias reglamentadas:

1.º La fabricación de la pólvora y materias explosivas.

Las fábricas de pólvora común o de fulminantes y toda sustancia explosiva deben situarse a distancia de dos kilómetros, cuando menos de las poblaciones, y a uno así de los edificios que se hallen fuera de su recinto, como de los caminos públicos.

Reglas particulares determinan las condiciones de la construcción por respeto a la seguridad de las personas y propiedades.

2.º La tasación de joyas que requiere examen.

3.º La fabricación de objetos de oro y plata, porque es fácil burlar la buena fe de los compradores. Por eso mismo el Gobierno fija la ley del oro y de la plata que se emplean como materia primera de ciertos artefactos, y obliga a los fabricantes a ponerles su marca privada, y además la marca pública del fiel contraste.

Hay también industrias monopolizadas por razones de utilidad general, a saber, la fabricación de la moneda, el laboreo de las minas pertenecientes al estado, el servicio de correos, etc. En estos casos el monopolio nada tiene de común con el sistema reglamentario, pues sólo pretende el Gobierno reservarse el derecho exclusivo de ejercer un ramo de industria de extrema confianza o de pingüe rendimiento, considerándolo como un servicio público o una renta del estado.

Cuida el Gobierno de fomentar la industria amparando y defendiendo la propiedad inherente a las artes y oficios. Nada diremos de aquella manera de protección que es común a todos los intereses, y tan sólo examinaremos la propiedad verdaderamente industrial, o sean las patentes de invención, perfección e introducción y las marcas de los fabricantes.

Llámanse patente de invención el privilegio exclusivo de fabricación que el Gobierno concede al autor de algún descubrimiento y aplicación importante a la industria.

Estos privilegios sólo recaen sobre los medios de ejecutar y producir, nunca sobre los productos mismos: no versan acerca de objetos que se hallen ya descritos en el Conservatorio de artes, hasta tres años después de su entrada sin haber sido puestos en práctica: se refieren siempre a productos industriales, es decir, pertenecientes a las artes y oficios, y es preciso además que la industria sea lícita.

El objeto del privilegio de invención es todo producto o procedimiento fabril no usado en España ni en el extranjero. La originalidad es su fundamento, ya sea nueva la industria, o ya el método de la fabricación. Dura 5, 10, ó 15 años a voluntad de los interesados; y si sólo hubiese sido otorgado por 5, es prorrogable hasta 10.

Los privilegios de perfección suponen una mejora o adelantamiento en cualquier método conocido. Toda persona tiene derecho a perfeccionar la invención de otro; pero no a usar de la invención principal sin concertarse con el inventor, así como tampoco el inventor puede usar de las perfecciones y mejoras ajenas sin avenirse con el perfeccionador.

El privilegio de introducción protege la fabricación en España de máquinas, instrumentos, herramientas y demás objetos conocidos en el extranjero, recayendo sólo en la parte o medio que no estuviere antes practicado, y sin perjuicio de los adelantamientos sucesivos. La concesión de este privilegio no despoja a nadie de la facultad de introducir las máquinas, instrumentos y demás objetos análogos, a no estar expresamente prohibido, ni envuelve tampoco la exclusión de los artículos extranjeros que se fabrican mediante aquellos procedimientos.

Para obtener cualquiera de estos privilegios deben los interesados acudir al gobernador de la provincia, acompañando la solicitud con un pliego cerrado donde se contenga la descripción del invento; y el Gobierno, en vista del informe del Conservatorio de artes, expide la patente.

Los efectos del privilegio son el derecho exclusivo de fabricación o introducción, o sea la propiedad industrial desde el día en que fue presentada la solicitud hasta expirar el plazo de la concesión.

La cédula de privilegio se expide sin previo examen de la utilidad o la novedad del objeto, y sin que el Gobierno garantice la propiedad industrial en caso de oposición de tercero.

Estos privilegios pueden comunicarse por contrato o por testamento, y caducan:

- 1.º Concluido el tiempo de su concesión.
- 2.º Si el interesado no se presenta a sacar la cédula dentro de los tres meses siguientes al día en que hubiese hecho su solicitud.

3.º Cuando ni por sí ni por otra persona ha puesto en práctica el objeto del privilegio dentro de un año y un día.

4.º Por el abandono del privilegio, es decir, cuando ha dejado de usarse durante un año y un día.

5.º Cuando se prueba que el objeto privilegiado está en práctica en cualquiera parte del reino, o se halla descrito en libros impresos, o en láminas, estampas, modelos, planos o descripciones existentes en el Conservatorio de artes; o bien cuando se acredita que la pretendida invención es usual en otra nación.

Caducado el privilegio, entra el objeto privilegiado en el dominio público.

Las marcas de los fabricantes o comerciantes constituyen una propiedad inviolable. Usurparlas equivale a subrogarse maliciosamente en la confianza del público, aprovechándose en perjuicio de tercero del tiempo, del capital y del trabajo ajeno.

Los fabricantes o comerciantes deben presentar al gobernador de la provincia una solicitud acompañada de un modelo, y recoger certificado de su presentación. El gobernador lo remite todo al ministro de Fomento, quien, previo examen del Conservatorio de artes y anuncio en la Gaceta, expide el título correspondiente.

No pueden usarse como marcas las armas reales ni las mismas y condecoraciones españolas sin autorización competente, ni las marcas de otros fabricantes que ya hubieren obtenido certificado de propiedad. Reales decretos de 27 de Marzo de 1826 y 20 de Noviembre de 1850.

## Capítulo LI

### Del comercio

La policía de los abastos y el sistema prohibitivo contrariaban en el siglo pasado la libertad natural del comercio interior y exterior. El progreso de las ideas y el desarrollo de los intereses reclamaron de consuno la emancipación del trabajo, y siguiendo los hombres constituidos en autoridad la corriente de la opinión, la fueron otorgando por grados, como quien se prepara desde lejos a una capital reforma.

A las antiguas trabas y restricciones del tráfico y venta de los artículos de comer, beber y arder; a las tasas y posturas que a título de abundancia y baratura de los mantenimientos y demás cosas necesarias a la vida, aumentaban la escasez y carestía; a la prohibición de ejercitar la regatería, como causa principal de hambrear a los pueblos atravesando los comestibles, sustituyeron leyes sabias y justas que proclamaron la más amplia libertad del comercio, salvas las reglas de policía y buen gobierno.

También declararon libre la compra y venta de granos, semillas y harinas en todo el reino y sus islas adyacentes, «para que tanto en los años estériles (dijo Carlos III), como en los abundantes, fuese igual la condición de los vendedores y compradores», respetando la justicia de los contratos.

Asimismo fue suprimido el derecho de tanteo, en la venta de las lanas, seda, trapo, hilo, cáñamo y otras materias primeras de la industria, que era un modo de proteger a los fabricantes del reino del cual no recibían ningún beneficio, pero si mucho perjuicio los productores de aquellas cosas, soportando un gravamen tal que arruinaba su granjería.

Al propio tiempo, aunque más despacio, iba ganando terreno el principio de libertad aplicado al comercio exterior. Reformáronse varias veces los aranceles de aduanas, y siempre en sentido liberal; de modo que el sistema prohibitivo fue reemplazado por el sistema protector.

Si después de esta mudanza la idea fundamental subsistió la misma, por lo menos se ensanchó la libertad de los cambios, ocupando el privilegio el lugar del monopolio.

El número de las prohibiciones de importar y exportar que poco a poco se fue disminuyendo, quedó reducido a límites tan angostos que casi han desaparecido del arancel. Todas las mercaderías son admitidas a comercio en los dominios españoles de la Península y sus islas adyacentes, sin otra excepción que los artículos cuya circulación prohíben las leyes penales, las de seguridad pública y las relativas a efectos estancados. La exportación de todos los productos del país, sean naturales o artificiales, y la de los géneros nacionales de cualquiera clase, está permitida.

Los derechos de aduana se descomponen en un derecho fiscal que puede llegar al 15 por ciento del valor de la mercadería, y otro llamado de balanza y consiste en una leve cuota por unidad de cuento, peso o medida.

Los derechos extraordinarios que pueden ascender hasta el 30 y aun el 35 por ciento del mismo valor, son transitorios, y sustituyen a los antiguos derechos protectores y a las prohibiciones abolidas. Estos derechos son invariables durante los seis primeros años, y luego descienden gradualmente en el plazo de los otros seis siguientes, hasta ponerse al nivel de los fiscales.

La prohibición de importar granos y semillas alimenticias, así como la de introducir en España harinas extranjeras, como un medio de proteger y fomentar nuestra agricultura, salvo cuando en años estériles, al llegar los precios a cierto tipo regulador, el Gobierno les abría las puertas por tiempo limitado, ha sido suprimida y reemplazada con un moderado derecho fijo.

La extracción del oro y plata en moneda labrada, o en pasta severamente castigada en siglos pasados, y permitida desde la mitad del presente, es llano que continúa siendo lícita.

El derecho diferencial de bandera también ha desaparecido; y de consiguiente no se impone recargo alguno a la importación de los géneros y frutos que vinieren a nuestros

puertos en buques extranjeros que se igualan en todo a los nacionales. Leyes de 30 de Junio y 12 de Julio de 1869.

Sociedades anónimas. -Dando el Gobierno un paso más en el camino de la reforma, proclamó el principio de la libertad de la contratación y de la asociación para todos los fines humanos, que no sean contrarios a la moral y al derecho.

De aquí la derogación de las leyes que no permitían la constitución de ninguna sociedad anónima sin autorización legislativa o administrativa, previo examen de sus estatutos y reglamentos. Hoy estas sociedades, así en su organización como en sus operaciones, se rigen por el Código de comercio. Decreto de 28 de Octubre de 1868.

Los Bancos y Sociedades existentes con autorización del Gobierno, en cuyos estatutos y reglamentos no se hubiese previsto el caso de reformarlos, pueden hacerlo en junta general de socios convocada para este objeto, si lo acuerda un número de votos que represente las cuatros quintas partes de las acciones que componen el capital social. Ley de 21 de Enero de 1870.

Crédito territorial. -No son tan libres las instituciones de crédito territorial o las sociedades cuyo objeto es hacer préstamos hipotecarios, pues si bien establece el Gobierno que en ningún caso podrá concederse privilegio a persona alguna o compañía para emprender determinadas operaciones, o fijar sus negocios en tal pueblo, provincia o comarca, todavía asienta ciertas bases generales, siquiera lleven la mira de colmar el vacío de la legislación o dar condiciones de libertad dentro de un ancho reglamento. El Gobierno no interviene en la organización o en las funciones del crédito territorial, ni ejerce sobre las sociedades de esta naturaleza ninguna especie de vigilancia, antes goza el interés individual del derecho de constituirse adoptando cualquiera de las formas legales existentes y asume toda la responsabilidad de sus operaciones; pero al fin procura la autoridad apartar del público los peligros de la inmoralidad y la insolvencia. Decreto de 5 de Febrero de 1869.

Bolsas etc. -Es completamente libre la creación de bolsas de comercio, casas de contratación, pósitos, lonjas, alhóndigas u otros establecimientos que tengan por objeto la reunión de los que se propongan contratar efectos públicos o comerciales, frutos, granos y semillas, frutos, transportes, seguros y toda clase de operaciones mercantiles.

Los fundadores de dichos establecimientos forman los estatutos y reglamentos por que deben regirse sin intervención del Gobierno; pero están obligados a darlos a conocer al gobernador de la provincia y a la autoridad local.

Las operaciones mercantiles que allí se verifiquen, no tienen carácter oficial a no mediar agente o corredor, y sólo obedecen a las reglas del derecho común. Sin embargo, subsisten por ahora las disposiciones relativas a la Bolsa de Madrid, casas actuales de contratación, lonjas, pósitos, alhóndigas y demás establecimientos análogos. Decreto de 12 de Enero de 1869.

Agentes y corredores. -También son libres los oficios de Agentes de Bolsa, Corredores de Comercio e Intérpretes de Navíos; y así todo español o extranjero puede ejercerlos sin

autorización previa, examen, fianza a otro requisito. Mas para que estas personas auxiliares que ponen en relación el comprador con el vendedor y dan rapidez y seguridad a las operaciones mercantiles, medien en la contratación de los efectos públicos y en los negocios del comercio en general con el carácter de depositarios de la fe pública, deben inscribirse en la matrícula de su colegio respectivo.

Para ingresar en el de Agentes de Bolsa, o en el de Corredores de Comercio e Intérpretes de Navíos, acreditan los interesados buena conducta moral, constituyen fianza por cierta cantidad y llenan otras condiciones que determinan el Código de Comercio y la ley orgánica de la Bolsa de Madrid. Decreto de 30 de Noviembre de 1868.

Ferias y mercados. -Razones de utilidad común aconsejan al Gobierno facilitar la creación, supresión o traslación de las ferias y mercados.

Hoy no se necesita autorización superior para establecer, trasladar o suprimir las ferias y mercados. Es materia de la competencia exclusiva de los Ayuntamientos.

La concesión de franquicias o exención temporal o perpetua de derechos compete al ministro de Hacienda. El gobernador instruye el expediente, oyendo a las autoridades locales.

Pesas y medidas. -La uniformidad de las pesas y medidas es un bien notorio para el comercio, porque así se facilitan sobremanera las transacciones comerciales. En España se ha procurado alcanzar estos beneficios sustituyendo el sistema métrico antiguo con el decimal, que tiene además la ventaja de buscar su tipo en la misma naturaleza. Desde 1.º de Enero de 1860 debió ser obligatorio para todos los españoles. Mientras no penetraba en el uso común o vulgar, las dependencias del estado y de la administración local, tanto en la Península como en Ultramar, igualmente que los tribunales al redactar las sentencias y los escribanos públicos al otorgar las escrituras de contratos y estipulaciones entre particulares, fueron sometidos al nuevo sistema legal.

A pesar de los grandes beneficios que la industria y el comercio habían de reportar de esta reforma, la viva resistencia que los hábitos y costumbres de la generación actual opusieron a la introducción del nuevo sistema de pesos y medidas, forzaron al Gobierno a prorrogar el plazo hasta 1.º de Enero de 1869, desde cuyo día debiera empezar a ser obligatorio para los particulares, establecimientos y corporaciones. Sin embargo, en un documento oficial de data posterior relativo a este asunto, se asienta el principio que semejantes reformas deben plantearse y establecerse por la persuasión y no por medios coercitivos que no acepta el Gobierno; de modo que la antigua confusión de pesos y medidas seguirá reinando en España, aumentada con el uso del sistema métrico decimal hasta la consumación de los siglos.

La autoridad municipal vela sobre la fidelidad de los pesos y medidas, manda concertarlas y persigue a los que las alteran o emplean pesos o medidas falsas como regla de policía, y sin perjuicio de castigar el delito el tribunal competente.

Moneda. -Corresponde al Rey exclusivamente la acuñación de la moneda. Los particulares pueden llevar a la Casa de Moneda sus pastas, y reciben el valor equivalente en especies monetarias sin descuento ni retenida alguna por gastos de fabricación, siempre que las pastas reúnan la ductilidad y demás condiciones necesarias, y puedan alearse a la ley monetaria sin incorporar oro ni plata fina.

La unidad monetaria es la peseta, moneda efectiva de plata, equivalente a 100 céntimos, del peso de 5 gramos y ley de 835 milésimas y 5 de permiso en feble o en fuerte.

Las monedas de oro son de 100, 50, 20, 10 y 5 pesetas a la ley de 900 milésimas cuyo peso, diámetros y permiso se determinan por el Gobierno.

Las de plata son de 5, 2 y 1 peseta, de 50 y 20 céntimos.

Las de bronce de 10, 5, 2 y 1 céntimos. Estas monedas no pueden entregarse por las cajas públicas, ni tienen curso legal entre particulares en cantidad que exceda de cinco pesetas, cualquiera que sea la cuantía del pago; pero las cajas públicas deben recibirlas sin limitación alguna.

El uso del nuevo sistema monetario será obligatorio así en las cajas públicas, como entre particulares, desde 31 de Diciembre de 1870. Los contratos públicos o privados celebrados con anterioridad a esta reforma, si contienen la cláusula que los pagos hayan de hacerse en moneda a la sazón circulante, se liquidan con el abono correspondiente, siempre que el pago se hiciere en monedas del nuevo cuño.

El Gobierno al establecer el nuevo sistema monetario, se ajustó a las bases adoptadas en el convenio internacional celebrado entre Francia, Bélgica,, Italia y Suiza, sin adherirse a él, y conservando su libertad de acción por ahora. Decreto de 19 de Octubre de 1868.

## Capítulo LII

### De las contribuciones

Constituyen la Hacienda pública todas las contribuciones, rentas, fincas, valores y derechos cuyos rendimientos forman el haber del Tesoro, y se aplican al pago de las obligaciones del estado.

Son las contribuciones cargas reales que soportan todos los habitantes de España en proporción de su fortuna. Divídense en directas e indirectas según la base en que descansan y el método de cobranza.

1.º Entran como principales en el número de las contribuciones generales directas:

I. La de inmuebles, cultivo y ganadería que se exige por medio de repartimiento del producto líquido de las tierras, edificios, censos o pensiones y salinas particulares. Las Diputaciones reparten el cupo principal y las cantidades adicionales para atender a los gastos de repartimiento y cobranza y a los de interés común entre los pueblos de la provincia; y cada Ayuntamiento, asociado con un número igual de peritos repartidores, fija las cuotas individuales.

Para el amillaramiento de la riqueza inmueble se exige a cada contribuyente una declaración jurada del valor capital y del valor en renta de sus fincas. Comisiones especiales rectifican el amillaramiento en cada pueblo, y un jurado compuesto de contribuyentes, concejales y representantes de la administración, presidido por la autoridad judicial, falla en definitiva todas las reclamaciones. Ley de 1.º de Julio de 1869.

II. La contribución industrial, a la cual está sujeto todo español o extranjero que ejerza cualquiera industria, comercio, profesión, arte u oficio no exceptuado por la ley.

La legislación actual se funda en estas tres bases: 1.ª Importancia relativa de las poblaciones para las industrias locales: 2.ª Agremiación para la casi totalidad de las clases contribuyentes: 3.ª Investigación fiscal como defensa de los derechos del Tesoro.

Las poblaciones se clasifican en ocho categorías según el número de habitantes que el censo oficial atribuye a cada una. Madrid forma una categoría especial.

Las cuotas señaladas a cada clase de contribuyentes en las tarifas respectivas son ya fijas, ya variables consultando la escala de la población. Satisfacen una cuota fija los que ejercen ciertas industrias que rinden utilidades averiguadas por el resultado de sus balances, o por sueldos o asignaciones personales de carácter permanente. Al contrario, los que ejercen industrias locales o sedentarias que se desarrollan más o menos, según es mayor o menor el centro en que viven, satisfacen una cuota variable, es decir, proporcionada al número de habitantes que lo constituyen.

En cada distrito municipal se forma una matrícula general de todos los individuos sujetos al pago del impuesto, excepto los que deben contribuir por la tarifa de patentes. Hay industrias señaladas que la ley obliga a componer un gremio o colegio, el cual nombra los síndicos y clasificadores para el señalamiento de las cuotas individuales.

Las reclamaciones de agravio se exponen ante el gremio constituido en jurado con recurso a la administración, y por vía de alzada acuden los interesados al tribunal contencioso-administrativo del territorio dentro de los 30 días siguientes al de la notificación del acuerdo que causó estado en el procedimiento gubernativo. Ley de 1.º de Julio de 1869, decreto de 20 de Marzo de 1870 y reglamento de igual fecha.

III. Impuesto sobre las traslaciones de dominio. -No está sujeta al pago de ningún derecho la transmisión de herencias por sucesión directa. Decreto de 20 de Julio de 1869.

IV. Impuesto de minas, o el canon que se fija al otorgar una concesión y es proporcionado a la superficie.

V. Impuesto personal en sustitución de la abolida contribución de consumos. El impuesto debe gravitar sobre el haber líquido de todos los individuos de ambos sexos mayores de 14 años sin excepción de clase ni fuero, y la unidad para determinar la cuota es un día de haber por cada individuo contribuyente. Decreto de 12 de Agosto de 1869.

Son las principales entre las indirectas:

I. El sello del Estado.

II. Las rentas estancadas. -Abolido el estanco de la sal, contienen los productos de la venta de tabacos, derechos de regalía, beneficios de fabricación y administración y comisos. Ley de 14 de Junio de 1869.

III. Correos, Casas de moneda y Loterías.

Además de las contribuciones generales hay otras locales, esto es arbitrios o repartimientos destinados a satisfacer los gastos de la administración provincial y municipal.

Los arbitrios son impuestos sobre determinados servicios, obras o industrias, o ciertos artículos de comer, beber y arder de producción nacional, o alpinos aprovechamientos de policía urbana y rural, y en fin consisten en el producto de las multas e indemnizaciones por infracción de las ordenanzas municipales y bandos de policía.

Los repartimientos son gravámenes que se imponen a todos los vecinos y hacendados en razón de los medios o facultades de cada uno, citando no alcanzan los anteriores recursos.

Los Ayuntamientos acuerdan y votan los arbitrios y repartimientos municipales, y las Diputaciones designan a cada uno la parte con que debe acudir a los gastos de la provincia en la misma proporción que por contribuciones directas pagan al Tesoro. Ley de 23 de Febrero de 1870 y reglamento de igual fecha.

Esta materia guarda íntima relación con los presupuestos provinciales y municipales de que daremos noticia en el capítulo siguiente.

La recaudación del haber del Tesoro se halla a cargo del ministerio de Hacienda, y se verifica por medio de agentes responsables sujetos prestar fianzas y rendir cuentas al tenor de las leyes.

1.º Corresponde a la administración proceder contra los deudores de la Hacienda pública hasta conseguir la cobranza de los créditos liquidados a su favor, cuyos procedimientos son gubernativos, mientras no se realice el pago, empezando después a ser contenciosos.

2.º Corresponde asimismo a la administración acordar el pago de sus deudas y verificarlo en la forma y dentro de los límites del presupuesto, sin que ningún tribunal

pueda despachar mandamiento de ejecución, ni dictar providencias de embargo contra las rentas o caudales públicos.

Los jueces y tribunales no pueden admitir demanda alguna contra la Hacienda pública, sin que el demandante acredite haber precedido la reclamación de los derechos litigiosos en la vía gubernativa. Decreto de 9 de Julio de 1869.

Los que fueren competentes para conocer de cuestiones sobre reclamación de créditos a cargo de la Hacienda pública, dictan los fallos declaratorios de los derechos de las partes, y pueden mandar que se cumplan, cuando hayan causado ejecutoria; pero este cumplimiento toca a la administración.

3.º También son actos administrativos la venta y administración de bienes nacionales y fincas del estado.

Las contiendas sobre incidencias de subastas o arrendamientos de dichos bienes entre el estado y los particulares se ventilan ante las corporaciones y con sujeción a los trámites que dispongan las leyes e instrucciones que regulen estos servicios; y las cuestiones de dominio o propiedad, cuando lleguen a ser contenciosas, son de la competencia de los tribunales de justicia.

4.º Y por último, pertenecen al propio orden los procedimientos para el reintegro de la Hacienda pública en los casos de alcances, malversación de fondos o desfalcos de cualquiera naturaleza, y se siguen por la vía de apremio.

Cuando al procedimiento administrativo se opusiere demanda de tercera persona que no sea responsable a la Hacienda pública por obligación o gestión propia o transmitida, el incidente se ventila por trámites de justicia ante el tribunal competente.

Tiene la Hacienda pública por sus créditos liquidados derecho de prelación en concurrencia con otros acreedores sin otras excepciones que las siguientes:

1.º Los acreedores a título de dominio o hipoteca especial con relación a las fincas comprendidas en la fianza.

2.º Los que tengan la misma acción de dominio o hipoteca especial sobre los bienes del deudor no comprendidos en la fianza.

3.º Las mujeres por su dote entregada y constituida según establece el derecho común; pero no por la dote simplemente confesada, cualquiera que sea la fecha de su otorgamiento.

Ninguna reclamación contra el estado a título de daños y perjuicios o de equidad procede gubernativamente pasado un año después del hecho en que se funda. El interesado puede acudir al tribunal competente, si entabla el recurso dentro de dos años contados desde igual fecha. Ley de 25 de Junio de 1870.

## Capítulo LIII

### De la contabilidad

Son los presupuestos generales la cuenta universal del Estado, y deben contener el resumen de todos los presupuestos especiales e individuales, indicando las sumas totales de ingresos y gastos públicos.

Los presupuestos se dividen en ordinarios y extraordinarios. En aquéllos se incluyen los ingresos y los gastos de carácter permanente, aunque su cuantía sea variable: en éstos se comprenden los recursos y las obligaciones de carácter transitorio.

Cada ministerio forma el presupuesto anual de los gastos de su servicio y lo pasa al de Hacienda, por el cual se redacta y somete a la aprobación de las Cortes el general del Estado, presentando al mismo tiempo el de ingresos, o la propuesta de medios para cubrir todas las obligaciones.

No se considera vigente ningún presupuesto sino durante el año económico a que corresponda. El año económico se computa desde 1.º de Julio hasta el 30 de Junio siguiente. El ejercicio de cada presupuesto comprende los gastos y los ingresos de dicho período, considerándose abierto durante seis meses más, para concluir la cobranza de haberes y la liquidación y pago de obligaciones pendientes por servicios de aquel año.

Los diversos ministros hacen uso de los créditos que se le han consignado sobre el Tesoro para satisfacer los servicios que dependen de su autoridad, y de todo rinden mensual y anualmente sus cuentas particulares que después del primer examen, reparos y fallo de la Intervención general del estado a cargo de la Dirección general de Contabilidad, a quien con este carácter pertenece fiscalizar todos los actos de la administración pública que produzcan ingresos o gastos, pasan al Tribunal de Cuentas para su aprobación definitiva.

Cuando ocurren gastos urgentes y de imprescindible necesidad a juicio y bajo la responsabilidad del Gobierno, y no se hallan comprendidos en los presupuestos; o cuando, hallándose previstos, el crédito legislativo fuere insuficiente, y no resultaren sobrantes en otros capítulos de la sección a que corresponda el gasto, de modo que no se pueda satisfacer la obligación mediante una simple transferencia de crédito, se concede al ministerio correspondiente un suplemento de crédito o un crédito extraordinario.

Si las Cortes se hallan reunidas, a ellas les toca otorgar los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios; sino, se instruye expediente oído el Consejo de Estado en pleno sobre la necesidad y urgencia de la concesión y se acuerda en Consejo de ministros.

En este caso se reputan dichos créditos provisionales hasta la definitiva aprobación de las Cortes. Ley de 25 de Junio de 1870.

La provincia tiene también sus gastos e ingresos propios, y de consiguiente hay un presupuesto provincial.

El activo de la administración provincial se compone del producto de los bienes, rentas, derechos o capitales que por cualquiera concepto pertenezcan a la provincia o a los establecimientos que de ella dependen. No siendo bastante, la Diputación acuerda por el resto un repartimiento entre los pueblos de la provincia en proporción de lo que por contribuciones directas pague cada uno al tesoro. Estos ingresos son independientes de los generales del estado.

El pasivo o los gastos de la provincia se dividen en obligatorios y voluntarios. Son obligatorios aquellos que la administración provincial no puede incluir o desechar a su arbitrio, porque la ley los considera necesarios o forzosos; y voluntarios los que incluye o desecha con entera libertad.

La Comisión provincial forma el presupuesto, y lo presenta a la Diputación que lo examina y aprueba en todo o en parte por mayoría absoluta de todos los diputados.

El presupuesto definitivamente aprobado es ejecutivo, y empieza a regir en el siguiente año económico; y si por cualquiera causa no estuviere fenecido, sigue rigiendo el anterior.

Para cubrir obligaciones imprevistas, se forma y aprueba en iguales términos un presupuesto extraordinario.

Es ordenador de pagos el vice-presidente de la Comisión provincial, y el contador tiene a su cargo la intervención.

No es lícito proceder por la vía del apremio contra las Diputaciones y los Ayuntamientos deudores, a no ser que las deudas estén aseguradas con prenda o hipoteca. Los acreedores tienen expedito el recurso a los tribunales de justicia; y si éstos fallan condenando al pago a la Diputación o al Ayuntamiento demandado, deben formar un presupuesto extraordinario, o consignar en los ordinarios sucesivos las cantidades necesarias al reintegro del capital con sus réditos, allanándose el acreedor a la extinción de la deuda en aquellos plazos. Si no se allana, y el Ayuntamiento carece de recursos para pagar toda la suma de una vez, dirime la discordia la Comisión provincial, con audiencia de los interesados.

Las cuentas de cada ejercicio pasan a la misma Comisión primero, y después a la Diputación para su examen y censura. La aprobación definitiva requiere el voto favorable de la mayoría de los diputados, no contando en el número a los individuos de la Comisión, pues no lo tienen en este acto.

Si no fueren aprobadas por mayoría suficiente, o si contra el fallo de la Diputación se presentase alguna reclamación o protesta, se elevan al Tribunal de Cuentas para su revisión total o parcial; y aun entonces la revisión se limita a la partida o partidas impugnadas. Ley de administración provincial.

Que la excepción o privilegio concedido a las corporaciones populares, de no someter a revisión judicial las cuentas de su administración, sea contra los principios de la ciencia, y además contra las lecciones y consejos de la experiencia, ya lo hemos dicho en otra parte. En buena doctrina todo el que maneja caudales públicos, ora pertenezcan al estado, ora a las provincias o los pueblos, es responsable, y queda sometido a la jurisdicción especial que completa, el sistema general de contabilidad.

Enhorabuena se condene el régimen preventivo a nombre de las libertades locales; pero el examen posterior, la censura por la justicia del país de todo abuso en la gestión de los fondos provinciales y municipales, haya o no haya reclamación o protesta, es más que un derecho, es un deber riguroso en ley y en conciencia. Y no se diga que bastan a corregir los vicios de la administración local la publicidad y los tribunales que tal vez precaven los escándalos, pero no impiden los reprobados manejos que se ocultan debajo de las formas más hábilmente escrupulosas.

Tiene asimismo cada Ayuntamiento sus ingresos y gastos; de modo que hay además presupuestos municipales.

Consisten los primeros en rentas y productos procedentes de bienes, derechos o capitales que pertenecen al municipio o a los establecimientos que de él dependen; en arbitrios e impuestos municipales sobre determinados servicios, obras e industrias, aprovechamientos de policía urbana y rural, multas por infracción de las ordenanzas municipales etc.; en repartimientos vecinales, cuando no alcancen los anteriores recursos, y por último en impuestos sobre artículos de comer, beber y arder, o más claro, en arbitrios sobre los consumos dentro de los límites de la ley señala y por vía de excepción y suplemento necesario a la nivelación del presupuesto.

Los gastos son también obligatorios y voluntarios en la administración municipal, lo mismo que en la provincial. Los presupuestos, como en ella, ordinarios y extraordinarios.

El Ayuntamiento forma el proyecto del presupuesto, lo censura el síndico, y lo vota la Junta municipal, es decir, el Ayuntamiento en unión con los asociados de que dimos noticia en su lugar oportuno. La Junta municipal no sólo aprueba definitivamente el presupuesto, sino que acuerda los arbitrios que propone el Ayuntamiento.

Para tomar acuerdo se requiere la mayoría absoluta del total de vocales que componen la Junta; y si en la primera sesión no se reúne dicho número, se repite la convocatoria, y entonces resuelve la simple mayoría de los concurrentes.

Los acuerdos de la Junta son apelables a la Comisión provincial, cuando con ellos se infringe alguna disposición contraída en la ley de administración municipal, salvo lo ordenado en contrario por la misma; pero sólo en la parte relativa a la infracción. Sin embargo, son en todo caso ejecutivos, sin perjuicio de ulterior recurso, los presupuestos aprobados por la Junta para acudir al remedio de ciertas necesidades públicas de absoluta urgencia, como providencias sanitarias a la vista del peligro y obras de carácter perentorio, no excediendo su importe del máximo legal.

Los Ayuntamientos recaudan y administran los fondos municipales, los distribuyen y aplican a los diversos servicios previstos en el presupuesto. La ordenación de pagos pertenece al alcalde.

El contador o el concejal interventor forma las cuentas del ejercicio, y previa censura del síndico, las somete al examen del Ayuntamiento. A la asamblea de vocales asociados a la Junta municipal sin participación alguna de los concejales, compete revisarlas y aprobarlas, si lo merecen. El acuerdo tiene fuerza y efectos de definitivo, siendo favorable el voto de la mayoría absoluta del total de los vocales. Si media protesta por infracción de ley o malversación de caudales, la aprobación definitiva corresponde a la Comisión provincial. Ley de administración Municipal.

Todos los que por su empleo, o por comisión temporal y especial, administren, recauden o custodien efectos, caudales o pertenencias del estado, están obligados a rendir cuentas. De aquí la necesidad de una jurisdicción especial y privativa para examinarlas, revisarlas, aprobarlas y fenecerlas.

En efecto, hay un Tribunal de Cuentas a quien compete el conocimiento y resolución final de las del estado. Las Cortes nombran sus ministros dentro de las categorías que la ley determina, y los separan libremente sin que estos nombramientos puedan recaer en ningún senador o diputado. Const., art. 58.

La jurisdicción de este Tribunal alcanza, con derogación de todo fuero, no sólo a las personas arriba dichas, sino también a los ordenadores, interventores y pagadores y a los herederos y causa-habientes de todos ellos; y no sólo se extiende a la calificación de las cuentas, sino que además conoce de los expedientes de reintegro por alcances o malversaciones, declara la absolución de responsabilidad y la cancelación de fianzas, requiere y compele directamente y de oficio a los responsables, y procede contra ellos por la vía del apremio.

Los fallos del Tribunal son definitivos, salvo los recursos de aclaración y revisión, y el de casación ante el mismo Tribunal en pleno por infracción manifiesta de las leyes, o cuando en la tramitación del juicio se hubiesen violado las formas sustanciales de la actuación. Ley de 25 de Junio de 1870.

## Capítulo LIV

### De las servidumbres públicas

Las servidumbres de utilidad pública son una limitación de la propiedad particular, y así existen con absoluta independencia de la voluntad de los dueños, porque es la ley quien las impone, y la administración quien las declara en beneficio de los pueblos.

Divídense en temporales y perpetuas. Estas equivalen a una expropiación, y así no pueden exigirse sino según los trámites señalados para la enajenación forzosa; y aquellas las constituye la administración con la cláusula del resarcimiento de daños y perjuicios.

Las servidumbres perpetuas se establecen por los motivos siguientes:

1.º Para la mayor seguridad del estado, la prohibición de edificar dentro de la zona táctica de las plazas de guerra y fortalezas sin permiso del Gobierno.

2.º Para la conservación de los caminos, la prohibición de cortar los árboles colindantes con las carreteras generales y los comprendidos en la distancia de 30 varas, si estuviesen en terrenos costaneros sin permiso de la autoridad, así como la de entorpecer el libre curso de las aguas que provienen de la vía pública sin igual licencia.

3.º En favor de la navegación fluvial, la obligación impuesta a los propietarios colindantes de no impedir el uso público de los ríos y sus riberas.

4.º En interés de los montes, la prohibición de cortar las ramas y raíces de los árboles situados en las lindes, aunque las extiendan dentro de propiedad ajena, salvo con las limitaciones señaladas en las levas y reglamentos.

5.º En defensa de la ganadería, las servidumbres pecuarias establecidas para el tránsito y aprovechamiento común de los ganados.

6.º En beneficio de la agricultura, la servidumbre de acueducto, pues aunque cede en utilidad inmediata de un propietario, la ley consulta siempre un interés colectivo.

7.º Para el fomento de las minas, las limitaciones que imponen al derecho de propiedad las calicatas, los transportes, desagües y demás servicios necesarios al laboreo.

Son servidumbres temporales la ocupación pasajera de los terrenos, las excavaciones, extracción, depósito y acarreo de materiales y otras cargas análogas a que están sujetos los terrenos contiguos a las obras públicas.

La indemnización a que dieren lugar se regula del mismo modo que se expresa en el capítulo siguiente para el caso de la expropiación, con la sola diferencia que no siendo a veces posible apreciar anticipadamente el importe de los daños y perjuicios que resulten de la ocupación temporal, no siempre será previa la indemnización. Entonces se suspende el curso del expediente hasta que pueda hacerse la tasación y el pago posterior. Reglamento de 27 de Julio de 1863 y ley de 12 de Agosto de 1869.

## Capítulo LV

### De la expropiación

Cuando la propiedad privada se opone al desarrollo de los intereses públicos, la ley remueve este obstáculo obligando al propietario a la enajenación por causa justificada de utilidad común y previa la indemnización competente.

En efecto, según la Constitución vigente, nadie puede ser expropiado de sus bienes sino por causa de utilidad común y en virtud de mandamiento judicial, que no se ejecutará sin previa indemnización regulada por el juez con intervención del interesado. Art. 14.

Como la utilidad común reviste tantas y tan distintas formas, son varios y diversos los casos en que procede la enajenación forzosa, por ejemplo, la construcción de cementerios, la conservación y fomento de los montes del estado, la construcción de caminos y canales, las obras de riego, la desecación de caminos de lagos, lagunas y pantanos, el laboreo de las minas y el ensanche de las poblaciones.

Para proceder a la enajenación forzosa deben seguirse los trámites siguientes:

1.º Declaración solemne de que la obra, proyectada es de utilidad pública y permiso competente para ejecutarla. Son obras de utilidad pública las que ceden en beneficio del estado, de las provincias o de los pueblos, aunque las ejecuten empresas particulares. El legislador o el Gobierno, según la importancia de los casos, pronuncian sobre la utilidad pública, oyendo instructivamente a las Diputaciones provinciales, a los pueblos y a los particulares mismos interesados.

2.º Declaración de que es indispensable el sacrificio total o parcial de una propiedad privada. -Cuando se declara una obra de utilidad pública no se designan los terrenos necesarios a su construcción, sino que los planos indican estos terrenos, porque el derecho particular no debe ser invadido sino por consecuencia del proyecto. Si los dueños se avienen a la cesión amistosa de sus propiedades, no hay lugar a mayores trámites y dilaciones. El abandono de su derecho excusa la resolución administrativa.

3.º Justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse. -Cuando no se logra la cesión amistosa, procede la tasación, tomando en cuenta el valor de la propiedad, y además los daños y perjuicios de la expropiación.

Compete fijar el importe de la indemnización al juez de primera instancia del partido donde radican las fincas, y su providencia es siempre ejecutiva.

La administración no puede entrar en la posesión de los terrenos que deben ser expropiados, sin que preceda mandamiento judicial y consignación de la suma a que asciende la indemnización.

Además del precio de tasación se abona al interesado el tres por ciento.

Procede el recurso por la vía contenciosa contra la decisión gubernativa sobre la necesidad de que el todo o una parte de la propiedad debe ser cedida, para la ejecución de

una obra declarada de utilidad pública. Ley de 14 de Julio de 1836, reglamento de 27 de Julio de 1863 y decreto de 12 de Agosto de 1869.

## Capítulo LVI

### De la jurisdicción administrativa

La jurisdicción administrativa es el complemento necesario de la acción, porque la facultad de conocer y sentenciar los asuntos contenciosos de este orden significa el derecho de explicar los actos propios de la administración, de remover los obstáculos a su observancia y procurar su cumplimiento.

En efecto, la potestad de ejecutar las leyes reside en el Rey; y como admitir un superior que juzgase sus actos o los de sus agentes equivaldría a menoscabar la autoridad real atentando a la independencia del poder ejecutivo, la jurisdicción administrativa es y debe ser una prerrogativa de la Corona, un verdadero atributo de la soberanía.

Entre la acción y la jurisdicción administrativa no media ninguna diferencia esencial, porque ambas se derivan de la misma fuente. En el primer caso la administración procede gubernativamente, es decir que la autoridades informa, examina y decreta. Por regla general no se exigen trámites rigurosos para dictar la resolución definitiva. En el segundo caso la administración guarda las formas de un juicio y sus decisiones tienen fuerza de sentencias ejecutorias.

Tal es el sistema que prevaleció en España durante un cuarto de siglo, hasta que, soplando recio el viento de la novedad, hizo girar la veleta en dirección a otra escuela que dice: «Hay una sola justicia y una sola jurisdicción delegada en los jueces y tribunales ordinarios. La división de los poderes públicos, fundamento del régimen constitucional, no permite que la administración juzgue ni la justicia administre. Si sobrevienen conflictos entre el interés general y el derecho particular, el estado debe venir a juicio como el último ciudadano, porque siempre se ventila una cuestión de orden civil. La jurisdicción administrativa constituye un odioso privilegio, puesto que el estado interviene en ciertos litigios como juez y parte, y queda indefenso el derecho individual.»

La índole de este libro no consiente mediar en tan grave controversia; pero no disimulamos nuestra inclinación al primer sistema como cuestión de doctrina y de aplicación a todo país donde el bien público a nadie preocupa sino al Gobierno, creciendo la necesidad de la intervención oficial.

No pensó lo mismo el Gobierno provisional, antes halló conveniente suprimir los tribunales administrativos, y llevar los negocios pendientes del fallo de los Consejos provinciales y del Consejo de Estado a las Audiencias y al Tribunal Supremo de Justicia, sustanciándose según las leyes y reglamentos que ordenaban el modo de proceder en estos casos. Decreto de 13 de Octubre de 1868.

Para llevar a efecto la reforma, juzgó necesario el Gobierno crear una sala de lo contencioso administrativo en todas las Audiencias y otra en el Tribunal Supremo. Decreto de 16 de Octubre de 1868.

Más adelante al dar nueva organización a este Tribunal, dijo el Gobierno que la jurisdicción contencioso-administrativa había sido mirada generalmente con disfavor, porque arrancaba a la ordinaria el conocimiento de pleitos que envolvían con frecuencia cuestiones de orden civil; que estaba encomendada a corporaciones cuyos miembros no tenían el carácter de inamovibles, y dejando su resolución definitiva y ejecutoria al Gobierno, no inspiraba cumplida confianza a los litigantes ni al país que veía que al cabo una de las partes en el litigio era quien pronunciaba el fallo; que multitud de cuestiones entre el interés público y el derecho particular, atribuidas a la jurisdicción contencioso-administrativa, son de la legítima competencia de la ordinaria, porque el estado, los pueblos y las corporaciones son personas jurídicas a cuyas contiendas debe aplicarse la ley civil, puesto que se refieren a la propiedad o a la contratación, materias definidas por el derecho común.»

«No desconoce el Gobierno que es cuestión muy debatida, si cuando se trata de aplicar las leyes puramente administrativas y de ello resulta lesión a los derechos de tercero, debe ventilarse la diferencia ante la administración procediendo en la forma contenciosa, o atribuirse a lo contencioso-judicial el conocimiento de todo acto que los ofenda y lastime, cuando están escritos en una ley o disposición de carácter general; y por último, que el Gobierno se toma tiempo para estudiarle, antes de adoptar ninguna resolución definitiva.»

Así pues, el Gobierno se muestra poco amigo de la jurisdicción contencioso-administrativa; pero se guarda muy bien de declararse su enemigo. En esta perpleja tribulación de su ánimo, adopta el término medio de conservarla y encomendarla a los tribunales ordinarios que es un modo de composición que nada compone, porque está reñido con todos los principios.

Se concibe una jurisdicción complemento de la acción administrativa, ejercida por personas o corporaciones cuyos individuos sean amovibles. También se concibe una jurisdicción ordinaria delegada sin reserva alguna en jueces inamovibles con potestad de conocer y decidir todos los negocios contenciosos, erigiendo tribunales independientes y soberanos que pesen en la misma balanza los derechos de los particulares, cuando litigan entre si o con la administración. Lo que no se concibe es una jurisdicción mixta en razón de su doble competencia y de la distinta forma del procedimiento, a la cual corresponde una organización propia exclusivamente de un juicio civil o criminal.

## Capítulo LVII

### De lo contencioso-administrativo

La administración manifiesta su poder en forma de acción o a manera de juicio. En el primer caso manda, ordena, reglamenta, y en suma usa de su autoridad discrecional; y en el segundo se informa, examina y decreta, tres períodos de la instrucción que lleva el nombre de vía gubernativa, la cual concluye con la resolución definitiva o la providencia, que causa estado.

Los agravios verdaderos o presuntos que la administración infiere a los particulares cuyo derecho desconoce o atropella, dan origen a los litigios administrativos o las controversias sobre arreglo de cargas y disfrutes comunes, inteligencia, cumplimiento y rescisión de los contratos celebrados con el Gobierno, suministros y obras públicas, aplicación de las servidumbres de utilidad general y otros actos administrativos que habiendo creado entre el estado y los individuos derechos recíprocos, promueven contestaciones que no pueden resolverse por la interpretación de aquel acto.

Lo contencioso-administrativo supone:

1.º Una controversia entre el interés público y el derecho particular, o una cuestión en que sean partes el individuo y la sociedad.

2.º Un acto especial o un hecho particular de la administración origen del agravio verdadero o presunto y causa de la controversia.

3.º Una reclamación particular fundada en un derecho adquirido que la administración conculca, es decir, la lesión de un derecho perfecto y absoluto, apoyado en un título formal y positivo que la administración está obligada a respetar.

Síguese de lo dicho que las cuestiones contencioso-administrativas se diferencian:

1.º De las cuestiones de orden constitucional, porque éstas versan sobre el libre ejercicio de los poderes públicos y afectan los intereses comunes del estado.

2.º De lo puramente administrativo, porque no hay derechos particulares y obligaciones correlativas que limiten la acción del Gobierno.

3.º De lo contencioso-ordinario, porque son partes en el litigio dos o más personas en representación de sus derechos privados.

Lo contencioso-administrativo es un término medio, una transacción entre la administración pura y la justicia civil. Que el Gobierno retenga esta jurisdicción especial o la delegue en los tribunales ordinarios, mientras reconozca la existencia de lo contencioso-administrativo, no puede ni debe confundirse con lo contencioso judicial.

## De las competencias

Llámase competencia en general el conflicto entre dos o más autoridades, cuando todas pretenden conocer o no conocer de cierta causa o negocio.

Son las competencias de jurisdicción o de atribuciones. Ocurre la primera cuando la controversia se suscita entre autoridades o cuerpos de un mismo ramo; y la segunda cuando las autoridades pertenecen a un orden distinto, como si la una fuese judicial y la otra administrativa. En este caso es la competencia un acto por el cual el gobernador de una provincia reivindica ante los tribunales ordinarios en nombre de la administración el conocimiento de un asunto que en virtud del texto expreso de la ley cree pertenecerle.

Divídense también las competencias en positivas y negativas. En aquéllas estriba la cuestión en declararse ambas autoridades competentes, y en éstas en declararse incompetentes para conocer de un asunto.

Corresponde al Rey en uso de sus prerrogativas constitucionales dirimir las competencias de jurisdicción y atribuciones que ocurran entre las autoridades administrativas y los tribunales ordinarios y especiales, porque es superior común de la administración y la justicia y regulador de todas las jurisdicciones.

Solamente los gobernadores de provincia pueden suscitar contienda de competencia de jurisdicción y atribuciones, y no la provocan sino para reclamar los negocios cuyo conocimiento les corresponda en virtud de disposición expresa a las autoridades que de ellos dependan o a la administración civil en general, oída previamente la Diputación provincial.

No pueden los gobernadores mover contienda de competencia:

1.º En los juicios criminales, a no ser que el castigo del delito o falta haya sido reservado por la ley a los funcionamientos de la administración, o cuando en virtud de la misma ley deba decidirse por la autoridad administrativa alguna cuestión previa de la cual dependa el fallo de los tribunales ordinarios o especiales.

2.º En los pleitos de comercio durante la primera instancia, y en los juicios de paz.

3.º En los pleitos fenecidos por sentencia pasada en autoridad de cosa juzgada.

4.º Ni deben tampoco promoverla a los jueces y tribunales situados, fuera de su territorio, porque sólo donde ejercen potestad representan a la administración.

5.º Ni por falta de la que debe concederse a los pueblos para litigar, en el caso que proceda con arreglo a las leyes.

El ministerio fiscal interpone de oficio su declinatoria ante el juez, y si éste no estima la inhibición, lo comunica al gobernador de la provincia, quien, hallando que el asunto es administrativo, requiere de inhibición al juez o tribunal. Recibido el exhorto suspende el

juzgado o tribunal todo procedimiento y lo comunica al fiscal y a las partes, cita para la vista del artículo, y provee auto en que se declara competente o incompetente. Si lo primero, exhorta al gobernador para que lo deje expedita su jurisdicción, o de lo contrario tenga por formada la competencia; y si lo segundo, le remite los autos dentro de dos días.

El gobernador de la provincia, cuando se formaliza la competencia, oída la Diputación provincial, dirige nueva comunicación al juez o tribunal requerido, insistiendo o no en declararse competente. Si insiste, ambos contendientes remiten el expediente y antes de competencia al presidente del Consejo de ministros, quien los pasa al Consejo de Estado que consulta la decisión motivada conforme a justicia. La decisión aprobada por el Rey a propuesta del Consejo de ministros e irrevocable, es decir, no admite ulterior recurso, y se publica en forma de real decreto.

La competencia negativa es una doble declaración de incompetencia o una recíproca declinatoria más que una verdadera contienda entre dos poderes rivales. Si se suscita ante autoridades del mismo orden, debe decidir la cuestión el superior jerárquico; y cuando fueren de diversa línea, los jueces o tribunales, oído el ministerio fiscal, así como los gobernadores de provincia, previo el dictamen de las Diputaciones provinciales, se declaran incompetentes, siempre que se someta a su decisión algún negocio que consideren extraño a su autoridad o jurisdicción.

## Capítulo LIX

### De los tribunales administrativos de primera instancia

Son las Audiencias del respectivo territorio, en cuanto sustituyen a los suprimidos Consejos provinciales, tribunales administrativos de primera instancia, y ejercen una verdadera jurisdicción, porque pronuncian sentencias en los negocios contenciosos de la administración que causan ejecutoria, como si fuesen cuestiones de derecho privado.

Su competencia se extiende a conocer y resolver las cuestiones contenciosas relativas:

- 1.º Al uso y distribución de los bienes y aprovechamientos provinciales y municipales.
- 2.º Al repartimiento y exacción individual de toda especie de caros municipales y provinciales.
- 3.º A la cuota señalada a cada pueblo, cuando son dos o más los interesados en la construcción y conservación de un camino, y deben todos contribuir en justa proporción.
- 4.º A la reparación de los daños que causen las empresas de explotación de los caminos de que trata el párrafo anterior.
- 5.º Y las intrusiones y usurpaciones de vías públicas y servidumbres pecuarias.

6.º Al resarcimiento de daños y perjuicios ocasionados por la ejecución de las obras públicas.

7.º Al deslinde de los términos correspondientes a pueblos y Ayuntamientos, cuando estas cuestiones proceden de una disposición administrativa.

8.º Al curso, navegación y flote de los ríos y canales, obras hechas en sus cauces y primera distribución de sus aguas para riegos y otros usos.

9.º A la insalubridad, peligro e incomodidad de las fábricas, talleres, máquinas u oficios y su remoción a otros puntos.

10. A la caducidad de las pertenencias de minas, escoriales y terreros.

11. A la demolición y reparación de los edificios ruinosos, alineación y altura de los que se construyan de nuevo, cuando la ley o los reglamentos declaren que procede la vía contenciosa.

12. A la anulación de las actas de elecciones provinciales.

13. A la inclusión o exclusión de los electores y elegibles para Ayuntamientos y sindicatos de riegos.

14. A los agravios en la formación definitiva del registro estadístico de fincas.

15. A la represión de las contravenciones reglamentos de caminos, canales de navegación y riego, construcción urbana o rural, policía de tránsito, caza, pesca, montes y plantíos.

16. Al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos y remates celebrados con la administración civil o con las provinciales y municipales, para toda especie de servicios y obras públicas.

17. Al deslinde y amojonamiento de los montes que pertenecen al estado o a los establecimientos; públicos, reservando las cuestiones de derecho civil a los tribunales competentes.

18. A la validez, inteligencia y cumplimiento de los arriendos y ventas celebradas por la administración provincial de propiedades y derechos del estado.

19. A la indemnización, legitimidad y liquidación de los créditos de los partícipes legos en diezmos.

20. Y por último, entienden en todo lo contencioso de los diferentes ramos de la administración civil para las cuales no establezcan las leyes juzgados especiales, y en todo aquello a que se extiende ahora, o se extienda en lo adelante su jurisdicción.

La competencia de las Audiencias en cuanto tribunales administrativos está encerrada en límites muy angostos, ya porque no conocen de todas las cuestiones contenciosas de la administración, sino de aquellas que las leyes y reglamentos someten a su decisión de un modo expreso, ya porque no pueden admitir ninguna demanda sino después de haber el demandante agotado todos los recursos de la vía gubernativa, y ya en fin porque no les está permitido mezclarse e ingerirse en los actos de la administración, so pena de atentar contra su independencia y eximirle de toda responsabilidad. Y si hay peligro en que la justicia pase a las manos de la administración, todavía lo hay mayor en que la administración caiga en las manos de una magistratura inamovible que, aplicando la ley según su conciencia, absuelve o condena, a toda autoridad investida con el poder ejecutivo, y anula o reforma sus actos con potestad soberana.

Las demandas contencioso-administrativas se interponen directamente en la sala primera, de la Audiencia respectiva, la cual debe oír siempre al Ministerio fiscal, aunque no haya de ser parte en el pleito.

Si fuere admitida, no procede apelación, pero sí puede alegarse su improcedencia como excepción perentoria, sin que esto impida ni suspenda el curso del pleito. Si no lo fuere, queda expedito el recurso de apelación ante la sala tercera del Tribunal Supremo de Justicia cuyo fallo es ejecutorio.

El Ministerio fiscal representa a la administración en los negocios contencioso-administrativos que se siguen en las Audiencias, y la sustanciación se ajusta al reglamento de 1.º de Octubre de 1845 sobre el modo de proceder los Consejos provinciales. Decreto de 26 de Noviembre de 1868.

Las Audiencias, como tribunales administrativos, no pueden en ningún caso determinar nada por vía de regla general, limitándose sus facultades, en uso de esta jurisdicción especial, a fallar las cuestiones particulares sometidas a su examen.

## Capítulo LX

### Del tribunal superior en el orden administrativo

Antes era el Consejo de Estado quien decidía sin ulterior recurso las cuestiones contenciosas de este orden, ya debiese conocer de ellas en primera y única instancia, ya viniesen en grado de apelación de los jueces y tribunales administrativos.

El Consejo de Estado no ejercía una verdadera jurisdicción, porque no pronunciaba sentencias, sino consultaba decisiones cuasi-judiciales que en tanto tenían fuerza obligatoria, en cuanto el Monarca las aprobaba y confirmaba con el sello de su autoridad.

Hoy pertenece a la sala tercera del Tribunal Supremo de Justicia el conocimiento de los negocios contenciosos de la administración procedentes de la Península, islas adyacentes y provincias ultramarinas, ya sea en única instancia, ya en apelación o en recurso de nulidad.

Así pues, corresponde al Tribunal en la forma referida la resolución final de los asuntos contenciosos, ya decida en primera y única instancia, o ya en grado de apelación.

Conoce en primera y única instancia:

I. De las demandas contenciosas sobre el cumplimiento, inteligencia y rescisión de los remates y contratos celebrados directamente por el Gobierno o por las direcciones generales de los diferentes ramos de la administración civil o militar para toda clase de servicios y obras públicas.

II. De las demandas contenciosas a que dieren lugar las resoluciones particulares de los ministros de la Corona en los negocios de la Península y Ultramar.

III. De los recursos de reposición, aclaración y revisión de las providencias y resoluciones del mismo Tribunal.

Conoce en segunda y última instancia de la resolución final de los negocios contencioso-administrativos, y señaladamente de los recursos de apelación o nulidad:

I. Contra cualquiera resolución del Gobierno acerca de los derechos de las clases pasivas civiles.

II. Contra los fallos de las Audiencias como tribunales administrativos.

III. Contra los fallos del Tribunal de Cuentas en los recursos de casación de que tratan las leyes especiales de estos cuerpos.

Presentada una demanda contencioso-administrativa en la sala correspondiente del Tribunal Supremo, se oye por vía de instrucción sobre su procedencia al ministerio fiscal, aunque no deba ser parte en el pleito. La sala admite la demanda o la repele porque no procede la vía contenciosa; y su resolución sin previa consulta al Gobierno, causa ejecutoria.

El ministerio fiscal es el defensor nato de la administración en sus negocios contenciosos.

Las sentencias definitivas que la sala pronuncia (sin perjuicio de los recursos de aclaración o revisión a que hubiere lugar) causan también ejecutoria, como en lo contencioso-ordinario. La jurisdicción del Tribunal Supremo es plena y perfecta, a diferencia de la cuasi jurisdicción que ejercía el Consejo de Estado.

La sustanciación de los negocios contencioso-administrativos es por regla general la misma que antes estaba en observancia. Reglamento de 30 de Diciembre de 1846, ley

orgánica del Consejo de Estado de 17 de Enero de 1860, Real decreto de 19 de Octubre del mismo año y decreto de 26 de Noviembre de 1868.

FIN

---

Súmese como [voluntario](#) o [donante](#) , para promover el crecimiento y la difusión de la [Biblioteca Virtual Universal](#).

Si se advierte algún tipo de error, o desea realizar alguna sugerencia le solicitamos visite el siguiente [enlace](#).

