

Ateneo Científico y Literario de Madrid

DISCURSO

LEIDO POR EL SEÑOR

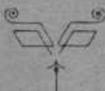
D. GUMERSINDO DE AZCÁRATE

EL DÍA 10 DE NOVIEMBRE DE 1891

EN EL

ATENEO CIENTÍFICO Y LITERARIO DE MADRID

CON MOTIVO DE LA APERTURA DE SUS CÁTEDRAS



MADRID

EST. TIPOGRÁFICO «SUCESORES DE RIVADENEYRA»

Impresores de la Real Casa

PASEO DE SAN VICENTE, 20

1891



JF
COM

DISCURSO

+ 1134103

C.

DISCURSO

LEIDO POR EL SEÑOR

D. GUMERSINDO DE AZCÁRATE

EL DÍA 10 DE NOVIEMBRE DE 1891

EN EL

ATENEO CIENTÍFICO Y LITERARIO DE MADRID

CON MOTIVO DE LA APERTURA DE SUS CÁTEDRAS

(El gobierno local)



MADRID

EST. TIPOGRÁFICO «SUCESORES DE RIVADENEYRA»

Impresores de la Real Casa

PASEO DE SAN VICENTE, 20

—
1891

SEÑORES:

Ocupaciones que, por ser notorias, no es preciso especificar, han impedido á nuestro ilustre Presidente escribir el discurso con que se inauguran las tareas del Ateneo todos los años. Á propuesta suya acordó la Junta directiva imponerme esa obligación, tan honrosa como de difícil desempeño, sin duda por aquello de que *más vale algo que nada*, lo cual bien pudiera resultar inexacto en la presente ocasión, porque el *saber popular* es seguro, pero no infalible. De cualquier modo, y aun cuando tengo el fundado recelo de que, no sólo vais á veros privados de una oración digna de la solemnidad, como seguramente lo habría sido si fuese el Sr. Cánovas del Castillo quien la leyera, sino que no ha de ser tal como tenéis derecho á esperar de un Vicepresidente de esta Corporación, me alienta la esperanza de que recompensaréis mi sumisa obediencia á las órdenes de la Junta directiva, escuchando con benevolencia á quien, además de ese título, puede alegar, para merecerla, los vein-

tiséis años que lleva disfrutando de la ciudadanía en esta república literaria.

La primera dificultad que me salió al paso fué, como ya sospecharéis, la elección del tema. Es costumbre escoger para estos discursos alguno que despierte interés aquí y fuera de aquí; que se refiera á aquellos órdenes de la ciencia que miran directamente á la vida; que haga relación, en fin, á problemas cuya solución se encuentre en el camino que conduce de la teoría á la práctica. Entonces, diréis muchos, el tema será de seguro alguno de los aspectos de la *cuestión social*, que, con sus abismos y obscuridades, como decía nuestro inolvidable Moreno Nieto, preocupa justamente á los pueblos y á los gobiernos, á filósofos, sacerdotes, jurisconsultos, políticos y economistas. Eso mismo pensé yo; pero ¿cómo olvidar que ese fué el del notable discurso con que se inauguraron las cátedras en el curso anterior, y también el de vuestros debates en más de una sección durante el mismo? Además, vosotros seguramente no lo recordaréis, pero no era fácil se borrara de mi memoria que hace años hube de hacer, como presidente de la Sección de Ciencias morales y políticas, el resumen, que por ahí corre impreso, de un debate sobre ese problema, y era natural que temiera caer en repeticiones que, por lo menos para mis oídos, hubieran resultado enojosas.

También se me ocurrió hablaros de la *crisis económica*, tema que, ciertamente, reúne las circunstancias más arriba indicadas; y no dejaba de sentir el deseo de exponeros cómo, en mi humilde juicio, la causa principal de aquélla es el tránsito de la *pequeña industria* á la *grande industria*; de la

una, con trabajo manual, capital escaso y mercados locales ó nacionales cuando más, á la otra, con trabajo mecánico, capital cuantioso y agrandado por el crédito y el mercado universal; evolución en la que no caminan todos los pueblos á la una, ni tampoco todas las industrias. Hubiera sido también ocasión de estudiar el influjo que en esa crisis puedan tener, de una parte, la *especulación*, esta enfermedad de la moderna vida económica, esta nueva industria que, á diferencia de todas las demás, puede procurar provechos á los individuos, pero sólo daños á la sociedad; y de otra, la *falsificación*, esa especie de derecho á engañar que va alcanzando carta de naturaleza y extendiendo su campo de operaciones, de tal suerte, que de temer es que, por amor al arte, se llegue á falsificar hasta las cosas que no se venden. Y ¿por qué no decirlo? me hubiera sido grato, con motivo de ese tema, romper una lanza más en favor de la *libertad de comercio*, y mostraros el espectáculo que nos ofrecen los gobiernos, esforzándose en vano por conciliar intereses que son inconciliables en un régimen de privilegio, y que cada día se nos muestran más desenfrenados porque han aprendido á sobreponerse, en vez de subordinarse, al interés común y al supremo de la razón y de la justicia; el que nos ofrece asimismo la vida económica de casi todo el mundo, pendiente, no de los que en ella trabajan, se mueven y agitan, ni de la naturaleza, madre pródiga que, si una vez destruye la riqueza, un millón de veces nos la proporciona, sino del puro arbitrio de los poderes públicos, víctimas con frecuencia de su propia debilidad; y el recelo, en fin, de los pueblos de que de país á país y de conti-

nente á continente se desate una guerra de tarifas y de represalias que, si fuera lícito convertir á las naciones en materia de experimentos, debería desearse, ya que tales y tan lamentables habrían de ser sus consecuencias, que sólo alguno que otro espíritu preocupado dejaría de abrir los ojos á la luz y convencerse de que el hombre no debe separar lo que Dios y la naturaleza quieren que esté unido, levantando barreras artificiales entre los pueblos con menosprecio de una ley de la vida por virtud de la cual todos viven en una solidaria comunidad social, que es deber de los gobiernos amparar y facilitar, no estorbar. Pero, sobre que algunas de las razones valederas para no optar por el tema anterior, alcanzan igualmente á éste, hay además la de que el problema de la crisis económica, en relación con la reforma arancelaria, ha salido ya de la que podemos llamar nuestra propia y natural esfera de acción, para entrar de lleno en la práctica y ejecutiva de los gobiernos.

De temas relativos á la *política* en general, tampoco me ha parecido que iba á encontrar vuestro ánimo bien dispuesto para oír disertar sobre ellos, porque mirados desde lo alto, ¿qué cabe decir que no se haya dicho ya en el Ateneo? Y contemplados desde abajo, ¿cómo podría yo responder de que la expresión de mi pensamiento cuadrara siempre en la forma á las exigencias del momento y del lugar?

Después de no hallar tema adecuado al caso, sin duda por no encontrar ninguno que lo fuera á mis medios, recordé que, según frase feliz de un ilustre escritor y diplomático inglés, «año tras año, y cada vez más fuerte, está llamando á las puertas

de todos los Parlamentos de Europa la cuestión del *gobierno local*, y año tras año nacen y mueren proyectos, sin que la solución del problema adelante un solo paso» (1); recordé haber leído en un interesante libro del profesor belga Prins, que «combatir la burocracia y la centralización, y favorecer el nacimiento, la federación y la representación de las *fuerzas locales*, eso debe ser lo que ambicione todo reformador deseoso de mejorar la situación actual» (2); y en otra obra del profesor alemán Gneist, magistral como todas las suyas, que «poco á poco va tomando cuerpo la convicción de que la *asociación comunal de vecinos* es la verdadera base de un Estado libre, base que hasta ahora se ha buscado en el censo, las capacidades y las formas parlamentarias» (3). Y como si no fueran bastantes estos juicios, que si por lo genéricos á nuestro país alcanzan, por lo mismo podrían no cuadrarle en particular, hube de recordar también que un perspicuo político español que ocupa, cuando escribo estas líneas, un importante puesto en el organismo del Estado, decia no hace muchos meses en otro sitio, después de explicar lo que en su juicio llega á constituir grandes y verdaderas cuestiones nacionales, lo siguiente: «Yo entiendo que en el momento en que nos encontramos hay dos cuestiones que deben preocupar hondamente á

(1) *Local Government considered in its historical development in Germany and England*, by Sir Robert Morier, 1875.

(2) *La démocratie et le régime parlementaire*, par Adolphe Prins, 1884, capítulo último.

(3) *La Constitution communale de l'Angleterre, son histoire, son état actuel, ou le self-government*, par le Dr. Rodolphe Gneist, trad. de M. T. Hippert, párrafo último.

los hombres de todos los partidos y aun á los hombres que no se hallan afiliados á partido alguno y que no sienten otra cosa que los deberes perpetuos é ineludibles que todos tenemos para con la patria; dos cuestiones en las que ocupamos (no hay para qué negarlo) una situación evidentemente inferior á la mayor parte de los pueblos europeos, y en las que (fuerza es confesarlo también), lejos de adelantar, se ha retrocedido en algunos de estos últimos años. Es la primera de esas cuestiones la de la sinceridad y la verdad electoral, y es la segunda, la de la *administración provincial y municipal*» (1).

Este último recuerdo, esta tercera autoridad, acabó de decidirme, porque resulta que el tema tiene un interés, á la vez científico y práctico, humano y español á la par; por donde satisface á estos dos sentimientos, á que rinde fervoroso culto el Ateneo: el amor á la verdad y el amor á la patria, con la ventaja de que aquí servimos á la patria y á la verdad pensando en ellas y sólo en ellas, y por eso sin duda el consorcio feliz de esta santa libertad que, por gracia primero, y por justicia después, disfrutamos en esta casa desde hace luegos años, con la bendita tolerancia que, por ser positiva, no negativa, y practicada, no por mera cortesía ni por imposición de circunstancias extrañas, sino por el respeto debido á la dignidad humana, constituye, á mis ojos al menos, la nota característica y el más preciado atributo del Ateneo de Madrid, de este oasis de paz, de unión y de

(1) Discurso pronunciado en el *Círculo de la Unión Mercantil* por D. Francisco Silvela, el día 30 de Abril de 1889, sobre la *Administración municipal y provincial*.

concordia en que el espíritu se refresca, toma fuerzas y descansa de la lucha diaria, viva, apasionada, en que fuera de aquí, quién más, quién menos, estamos todos empeñados.

I.

No es el municipio, tomando el término en su sentido más genérico, una institución cuyos comienzos pueda atribuirse exclusivamente un pueblo, un período, una civilización determinada. Su constante permanencia en la historia, por lo menos desde los tiempos tradicionales, muestra bien cómo es este un organismo que tiene sus raíces en las entrañas mismas de la sociedad. Ciertamente que en su evolución, desde las épocas más remotas hasta hoy, se nos presenta mostrando en cada etapa un carácter peculiar. Por eso importa tener presente ese desenvolvimiento para descubrir lo uno, lo común que se da en medio de tales transformaciones, y para apreciar el valor sustantivo de cada una de éstas. Lo primero nos revelará lo esencial de la institución; lo segundo, la relación de su desarrollo con las condiciones de tiempo y de lugar; y de uno y de otro estudio podremos deducir enseñanzas provechosas para determinar lo que deba ser en nuestro tiempo.

Cabe discutir, con relación á los pueblos todos, si la vida social comenzó por la *horda* ó por la *tribu*; pero no es cosa dudosa que, más pronto ó más tarde, el *grupo patriarcal*, la *organización*

gentilicia, es un hecho en la historia de todas las estirpes de la raza arya. En su virtud la familia constituye una corporación autónoma, porque no hay fuera de ella quien ponga límites á su poder, y religiosa, porque es su base y fundamento el culto doméstico, el culto de los antepasados; es, en una palabra, una Iglesia y un Estado. Y lo último de tal suerte, que el jefe no recibe su nombre del concepto de la *generación*, de la paternidad, sino del *poder*; y así, al que engendra se llama *glanitar* en sanscrito, γενετήρ en griego, *genitor* en latín; al que rige á la familia, *pa*, πατήρ, *pater*.

Pero esa corporación no puede cristalizarse en la familia en su sentido estricto, tal como hoy la entendemos, por lo general, y la entienden los Códigos siempre, sino que se extiende y dilata dando lugar á la formación de círculos superiores; é importa no olvidar que esta evolución tiene lugar por distintos procedimientos. Según el uno, cuando se ha ensanchado la familia, en su seno se determinan sucesivamente organismos inferiores que son familias nuevas, relativamente independientes, y respecto de las cuales la antigua, la común, la troncal, es el γένος, la *gens*, el *kin*, el *clan*; y más tarde, y por igual procedimiento, aquellas nuevas familias que se desprendieron de la cédula primornial, se convierten á su vez en *gentes*, y entonces la que era antes *gens* se convierte en la *fatria*, *oba*, *curia* (1) ó *hundred*; y más tarde aparece la *tribu*, terminándose la evolución, según las razas y las circunstancias, en la constitución

(1) Acerca del verdadero carácter de la *curia* hay varios pareceres, cuyo examen no consiente la índole de este trabajo.

de la *comunidad agraria*, de la *ciudad*, ó de la *nación*.

Mas otras veces, de grupos asimismo patriarcales, pero independientes, se forma uno superior que, naturalmente, no es genealógico, y el cual, dejando á los inferiores que sigan fieles á su culto propio, establece uno que es á todos común. Ática, según Tucídides, estaba habitada por comunidades ó *clans* independientes, y hasta enemigos, y Teseo logró unirlos formando la *ciudad*, la cual tuvo su diosa, la Palas Ateniese, al propio tiempo que mantuvieron su culto peculiar los γένε y las familias. La denominación geográfica de áticos, dice Hearn, desapareció bajo la denominación política de atenienses (1).

Otras, en lugar de producirse el Estado mediante la integración de *clans* ó *gentes*, surge aquél de un grupo no genealógico, en cuyo seno se determinan por diferenciación nuevos *clans* y nuevas estirpes que proceden de las antiguas. Así creían los romanos que había nacido la Ciudad Eterna, y así sostiene que sucedió Hearn, contra la opinión de los más de los historiadores de nuestros días (2).

(1) *The Aryan Household, its structure and its development; an introduction to comparative jurisprudence*, by William Edward Hearn, capítulo xiv, pág. 3.

(2) En la excelente obra de Carle: *Le origine del diritto romano, ricostruzione storica dei concetti che stanno a base del diritto pubblico e privato di Roma*, lib. II, cap. I, puede verse la crítica de las opiniones de Mommsen, Sumner Maine, Lange, Ihernig y Fustel de Coulanges, sobre el origen y carácter de la Roma primitiva. Para el autor, la ciudad no continúa el proceso formativo de la organización gentilicia, sino que se inicia separando la vida pública de la privada; no es el resultado de una agregación cualquiera, sino el fruto de la distinción entre la vida civil, política y militar y la vida doméstica y patriarcal; y mientras la organización gentilicia es una formación na-

Pero ¿cabe, tratándose de estos tiempos, hablar del Estado? ¿Tiene sentido político la comunidad entre *clans* que proceden de un ascendiente común? ¿Merece ese nombre la asociación de *clans* independientes para fines limitados? Para el escritor que acabo de citar, no; lo primero es meramente expresión de un sentimiento natural y reconocimiento de un hecho histórico; lo segundo, engendra una relación mecánica, no viva, y significa una yuxtaposición, no una integración. Según él, el Estado aparece cuando varios grupos gentilicios, conservando su identidad, se unen por un período indefinido y para fines generales y totales, ó cuando se unen individuos sueltos, pero organizándose luego interiormente en *clans*. ó *gentes*. Entonces, los miembros de la nueva asociación lo son sobre una base de igualdad. El Estado no es el compuesto de organismos sociales: los miembros de aquél pueden ó no ser miembros de éstos; puede hallarse en lucha la actividad de los *clans* con la actividad del Estado, pero la organización de éste es completa en sí misma dentro de su propia esfera, y sobre sus propios miembros su poder es supremo (1).

No es extraño, después de lo dicho, que Hearn termine su obra rechazando las divisiones que hasta aquí se han hecho de la historia, y diga: «La verdadera división de un organismo debe descansar sobre alguna nota característica de su estruc-

tural, la ciudad tiene su origen federal y contractual. Roma conserva vestigios de todos los períodos por que pasó la formación de la ciudad: comienza siendo una tribu; se convierte luego en una ciudad federal, y por fin en una ciudad cerrada é incorporada.

(1) Obra citada, cap. xiv.

tura y no sobre accidentes de tiempo y lugar. Para mí, comprende la historia arya la historia de la *sociedad gentilicia* entre los miembros de esta raza y la historia de la *sociedad política*; el *clan* y el *Estado* son los dos rasgos principales de su fisonomía; la historia *gentilicia* es la historia del *clan*; la historia *política* es la historia del *Estado*» (1). No es él solo: Carle dice que no hay suceso que haya ejercido mayor influjo en la suerte de la humanidad que el tránsito de la organización gentilicia á la comunidad civil y política, transformación social que se muestra en la historia primitiva de Roma como en ningún otro pueblo (2).

No es posible aceptar en absoluto esta distinción, porque si, como decía el orador romano, *ubi societas, ibi jus*, donde hay derecho, hay Estado. Pero es exacto que Sociedad y Estado revisten en los tiempos de esa organización un carácter peculiar, tanto más digno de ser notado, cuanto que forma singular contraste con el que presentan en nuestros días. En resumen: puede decirse que entonces la organización local tiene un carácter familiar (3), y por eso Sociedad y Estado son una misma cosa y el *derecho público* no se distingue del *privado*; el *pater* tiene, no sólo el poder que le

(1) Últimas palabras de la obra citada.

(2) En el capítulo citado de su obra.

(3) Según el Sr. Maranges (*Estudios jurídicos*, pág. 37), «el carácter especial de la familia consiste en que en ella el poder patrio no es sólo el órgano de un Estado jurídico, sino de un Estado social, que no limita su acción á garantizar el derecho, sino que la extiende al cumplimiento del fin esencial de sus miembros; donde se confunden Estado y Sociedad, poder y derecho.» Y dice en una nota: «esta unión y consolidación es indispensable en la familia, en cuyo seno existe sólo una autoridad posible, la de los padres, que ha de extenderse, por tanto, á todas las relaciones de la vida.»

cuadra como jefe del Estado familiar, sino también la dirección suprema de la sociedad en todo y para todo, y por eso, según el concepto que del Estado se forme, cabe decir: la familia, la *gens*, el *clan*, eran Estados; ó la familia, la *gens*, el *clan*, no tenían fuera de ellos, ni sobre ellos, nada; el Estado no existía. «En todas sus principales condiciones: políticas, jurídicas, religiosas, económicas, la sociedad arcaica presenta un gran contraste con la moderna. No había en aquella un gobierno central, y, por consiguiente, no había órganos políticos; no había ley que hacer, y por lo mismo no había ley que ejecutar; no había parlamentos, ni tribunales, ni funcionarios del poder ejecutivo; no había iglesia nacional; la propiedad no estaba en manos de los individuos, sino en las de corporaciones ó comunidades familiares; había pocos contratos y no había testamentos; los hombres se regían por la costumbre; recibían la propiedad de sus padres y la transmitían á sus herederos; eran protegidos, y si era necesario vengados, por sus parientes; en suma: no había individuos, ni Estado. El *clan*, ó una asociación modelada sobre éste y sus divisiones, constituían la vida social de nuestros padres» (1).

(1) Hearn, en la introducción de su obra.—No es menos interesante el contraste entre la familia arcaica y la moderna, que expone en estos términos:

«Hoy la palabra familia denota, en derecho inglés, no una personalidad jurídica, sino meramente ciertas relaciones entre individuos. Estas relaciones dan lugar á algunos sencillos deberes generales de benevolencia ó consideración y á ciertas obligaciones. Salvo el patrimonio, todo lo demás es transitorio. Los deberes procedentes del parentesco duran tan sólo hasta que los hijos llegan á cierta edad. Mientras dura la autoridad paternal, está sujeta á la intervención del soberano, siempre que esa intervención parece beneficiosa á los

Pero no se piense que al hablar de esa organización gentilicia, se habla de algo de que no quedan ni vestigios. En la India subsisten las primitivas *comunidades rurales* que de ella surgieron, y cuyo conocimiento debemos en primer término á Sumner Maine (1). «No obstante el envilecimiento so-

hijos. La relación entre amo y criado descansa exclusivamente sobre el contrato; su relación con los huéspedes y demás personas que vienen á habitar en la casa, tiene el mismo fundamento. Sólo el matrimonio conserva el carácter del *status*. Hasta en lo referente á la sucesión, sólo á falta de toda disposición en contrario, los padres y los hijos tienen entre sí derechos por ley. Los parientes colaterales, aun cuando tienen en su grado derechos semejantes de sucesión, en modo alguno se consideran como pertenecientes á la familia. Podemos, pues, decir que la familia moderna no tiene una existencia legal separada, sino que es meramente un nombre colectivo para ciertos y determinados individuos; es limitada en su duración; no tiene de hecho propiedad, y si sólo expectativas, que pueden frustrarse por el capricho de su dueño; y sólo se extiende á la línea de los descendientes.

»La familia arcaica era muy diferente en todos los respectos. Formaba un cuerpo organizado permanente, distinto de los individuos que de él formaban parte, poseyendo propiedad, y teniendo por sí otros derechos y deberes. En ella, todos sus miembros, cualquiera que fuese su posición, tenían intereses conforme á su rango. En ella presidía el padre con poder absoluto, no como dueño por propio derecho, sino como funcionario y representante de la corporación. Ninguna autoridad extraña tenía competencia para intervenir, y el interés de la corporación, no el de miembro alguno de ella, era el único objeto que se tenía presente. El vínculo entre sus miembros no era la sangre ni el contrato, sino la comunidad en el culto doméstico. El contrato entre miembros de la misma familia era imposible. Hasta cuando se formaba un grupo artificial, el contrato de que inmediatamente surgía, se perdía, como sucede con el matrimonio moderno, en el *status* á que daba origen. La conclusión de la familia, no sólo no era esperada, sino que se miraba como una calamidad pública y privada. Además, la familia, si no había separación, se extendía, no sólo á los descendientes, sino á los colaterales. Incluía criados y servidores. Incluía los hijos adoptivos y los hijos emancipados. Su gran fin era la conservación del culto doméstico (*sacra*.)

(1) En varias de sus obras, pero singularmente en la consagrada especialmente á este asunto: *Village-Communities in The East and West*.

cial y político del pueblo de la India, dice sir Thomas Erskine May (1), se han encontrado allí ejemplos, dignos de ser notados, de *self-government* en sus comunidades rurales ó aldeas. Estas sociedades patriarcales, que viven en medio de Estados despóticos, son interesantes tipos de una libertad local que existe desde tiempos remotísimos asociada á la servidumbre política. Han sobrevivido á las invasiones, á las guerras, á los cambios de dinastías, á la dominación de razas conquistadoras, á las revoluciones políticas y á las mudanzas religiosas; y florecen aún como testigos vivos de antiguas é inmutables formas de la sociedad». Y en Europa tenemos la *gemeinde* alemana, el *clan* celta, la *parroquia* inglesa (2), el *mir* ruso, la *commune* francesa y el *concejo* de Castilla; sin culto doméstico; ciertamente, porque con él concluyeron las religiones nacionales y más aún las llamadas universales, aunque algunos de los ritos de aquél han pasado á éstas; sin el supuesto del parentesco, aunque en alguna comarca de Francia llama la atención lo que se ha llamado la *cousinerie*, el afán de tenerse por parientes todos los miembros de un pueblo; sin la independendencia de otros tiempos, porque un Estado absorbente, cuya

(1) *Democracy in Europe*, cap. 1.

(2) «Hay pocas cosas en la historia de Inglaterra, dice el profesor Bryce, (en su libro sobre la *República Norteamericana*, cap. XLIX) más dignas de estudio y que hayan ejercido un influjo más hondo en la marcha de los sucesos que el haber desaparecido de hecho en la Inglaterra rural aquella *Commune* ó *Gemenide* que ha subsistido como un factor poderoso en la vida, así social y económica como política, de Francia é Italia, de Alemania (incluyendo la parte alemana de Austria) y de Suiza. Si los ingleses pusieran en el estudio de las instituciones locales, nada más que la mitad de la actividad que la que los americanos han comenzado á poner en el de las suyas, tendríamos una copiosa literatura sobre este interesante asunto».

existencia no habrá quien ponga en duda, les ha privado de ella; sin una organización de la propiedad cuya base era el disfrute en común de la tierra, pero mostrando restos importantes de la misma en los países eslavos y en el *allmend* suizo y alemán, y recuerdo de lo que fué, en todas partes (1), sin excluir á España, como lo atestiguan esos *bienes de aprovechamiento común* de nuestras aldeas y lugares de Castilla, exceptuados en principio de la desamortización, pero amenazados de muerte á manos del fisco y de la burocracia, que ni respetan lo que han respetado los siglos, ni paran mientes en que es singular contradicción procurar, por un lado, la solución del problema social en las ciudades, y por otro, agravarlo ó producir uno más en los campos.

II.

Esa organización gentilicia es común á todos los pueblos arias, y por tanto á griegos, romanos y germanos, aunque respecto de los últimos tenemos más fuentes directas para conocerla, como ha observado Freeman (2). Mas entre esas tres stirpes

(1) Véase el libro de M. Emile de Laveleye: *De la propriété et de ses formes primitives*, y el folleto del mismo autor: *La propriété collective du sol en différents pays*.

(2) En su excelente obra: *Comparative Politics*, lect. III. «Nuestra propia historia es la verdadera clave para penetrar en la historia primitiva de Grecia y de Italia. Entre los antiguos germanos y escandinavos, no menos que entre los teutones que hicieron asiento en nuestra isla, vemos claramente muchas cosas que en Grecia y en Italia no vemos sino con obscuridad; vemos con certidumbre muchas cosas que

hay una diferencia fundamental en que interesa mucho reparar. La tribu en Grecia se constituye en Estado en forma de *ciudad*, constituye la Πόλις, y de ahí no pasa; tanto, que jamás llegó ni se acercó siquiera á hacer de Grecia un Estado. Existía ciertamente el pueblo griego, porque tenía como bases de unidad el territorio, la lengua, la religión, el Consejo de los Anfictiones, los juegos olímpicos y su propia y común civilización, y así se oponían los griegos, como un todo, á los bárbaros, pero no conocieron otro Estado que el Estado-ciudad, y la ciudad, no Grecia, era la patria de cada cual (1). Sobre sus habitantes y sobre todas las comunidades que moraban en el campo, tenía la ciudad un poder absoluto é ilimitado, por donde el ciudadano era libre como tal, era soberano, pero el ejercicio de esa soberanía forjaba las cadenas que le hacían esclavo en cuanto hombre; en todas las repúblicas griegas, desde la de Atenas, que era la que menos, hasta la de Esparta, que era la que más, pero en todas sin excepción.

Mas parece me injusto el profesor norteameri-

en Grecia y en Italia no hacemos más que sospechar; vemos muchas cosas que todavía conservan plena vida y pleno sentido, y de las cuales en Grecia y en Italia podemos á lo más columbrar restos y vestigios.»

(1) «Πατρίς, *patria*, pueden muy bien traducirse con frecuencia por *country*, *patrie*, *Vaterland*, pero la verdadera *patria* del griego y del romano no era lo que hoy entendemos por ese término: no era Grecia, sino Atenas, la patria del ateniense; no era Italia, sino Roma, la patria del romano. Cuando Tiberio trasladó su domicilio de Roma á Caprera, las gentes se asombraron de que un ciudadano romano, un príncipe romano, pudiera por tan largo tiempo *careere patria*, frase que, si la traducimos por *estar sin patria*, nos hace un efecto extraño aplicándola á quien no había hecho otra cosa que mudar su domicilio de Roma á una isla de la costa de Campania.» Freeman, obra citada, lect. III.

cano Burgess, cuando, en una obra reciente y muy notable por cierto, al estudiar el carácter político de los pueblos de que proceden las naciones modernas, ensalza, como es debido, á Roma y á los germanos, pero deprime á Grecia identificándola con los eslavos y poniéndola apenas por encima de los celtas, y todo porque su genio político se desenvolvió y agotó en la organización de la *community*, el círculo más estrecho de la vida política, con la cual, dice, «pueden desenvolverse, si existen para ello gérmenes en el carácter psicológico de la nación, el arte, la elocuencia, la filosofía, la religión; «pero la raza que se atiene á esa forma de organización, manifiesta la pobreza de su genio político» (1). ¿Cómo es posible decir esto, cuando las naciones modernas están, hace un siglo, viviendo del pensamiento político de Aristóteles, cuyas obras son, no tratados ideales, como las de Platón, sino el resultado del estudio hecho sobre las constituciones de las repúblicas griegas? ¿Es que el tan traído y llevado problema de la división de poderes, está planteado hoy de modo sustancialmente distinto del en que él lo planteó?

En Roma también, y si cabe más aun que en Grecia, el Estado es la ciudad, la *Civitas*. Pero la diferencia radical entre ella y las griegas, es que si éstas no llegaron á hacer de Grecia un Estado, Roma hizo un Estado con todos los territorios y con todos los pueblos que sometió á su poder. Pero no constituyó ni podía constituir con ellos una nación. «Roma, dice Montesquieu, no era propiamente

(1) *Political Science and Comparative Constitutional Law*, parte 1.^a, libro 1, cap. III.

una monarquía ni una república, sino la cabeza de un cuerpo formado con todos los pueblos del mundo.» «La importancia y la misión de Roma en la historia universal, según Ihering (1), se resume en una palabra: Roma representa el triunfo de la idea de universalidad sobre el principio de las nacionalidades.» «El imperio universal, dice Burgess (2), es la institución peculiar del genio político de Roma; y su creación es una obra majestuosa de capacidad política y de poder.»

La omnipotencia de la *Civitas* tiene su base firme en aquella enérgica *unidad* que se muestra en toda la historia del pueblo-rey, desde su comienzo hasta su terminación (3). La ciudad griega no aspira á dominar sino en su propio territorio. Si alguna aspira á la *hegemonía*, es al modo que en un concierto de Naciones pretende una llevar la direc-

(1) «Tres veces ha dictado Roma leyes al mundo; tres veces ha servido de vínculo de unión entre los pueblos: por la *unidad del Estado*, primero, cuando el pueblo romano estaba todavía en la plenitud de su poder; por la *unidad* de la *Iglesia*, á seguida, después de la caída del imperio, y finalmente, por la *unidad del derecho*, cuando fué por todos aceptado el derecho romano. Este resultado lo alcanzaron la coacción externa y la fuerza, la primera vez; la fuerza intelectual prevaleció en las otras dos épocas.»—Primeras palabras de la introducción puesta por Ihering á su famosa obra: *El espíritu del Derecho romano en las diversas fases de su desarrollo*.

(2) En el lugar de su obra citado más arriba.

(3) «La igualdad para el poder y para el derecho llena como causa toda la historia del pueblo romano; pero ya es la igualdad patricia, que se obtiene durante la dominación de los reyes; ya la igualdad plebeya, que se alcanza durante la república; ya la igualdad, en cierta manera humana, que se realiza durante el imperio: extensión gradual del derecho, que no importa un simple cambio en cantidad, sino en cualidad y esencia, determinando en cada una de esas épocas distintos caracteres en las transformaciones que aquél sufre, sin que en ellas se rompa la *unidad*, sin que el progreso destruya la tradición.»—*Estudios jurídicos* de D. José María Maranges.

ción de todas. Allí no pudo surgir el problema de armonizar la competencia y las atribuciones de los círculos superiores con los inferiores. Por el contrario, Roma, que aspiraba á la dominación universal, tenía que resolverlo. ¿Cómo lo hizo? Extendiendo su *poder*, pero no su *derecho*. El Estado romano, la *civitas romana*, dice Fustel de Coulanges, no se extendía por la conquista: lo que se extendía era la dominación romana, el *imperium romanum*. La *Civitas*, fuente de todo derecho y de todo poder, no había de consentir la organización de sociedades inferiores autónomas, autarcas. No era Roma la capital de un Estado que comprendiera círculos subordinados con independencia y vida propia, y por tanto una ciudad, entre otras, como acontece con las capitales de las naciones modernas, sino el único núcleo, la única depositaria del *poder*, que no abandona nunca, y del *derecho*, que concede sólo por gracia y excepción, hasta que con la Constitución de Caracalla quedaron, por lo menos en principio, convertidos todos los subditos del Imperio en ciudadanos romanos. En tal concepto, el profesor Burgess tiene razón cuando afirma que el Imperio tenía por necesidad que suprimir toda autonomía local; pero se equivoca, en mi humilde juicio, cuando añade que las leyes y ordenanzas tienen que ser las mismas para todos los ciudadanos y para todas las comarcas del Imperio.

Roma, lejos de someter todos los pueblos conquistados á un régimen uniforme, el que con alto sentido político estableció, se caracteriza por una señalada variedad. Contentábase, respecto de unos, con celebrar tratados cuyo único objeto era procu-

rarse alianzas convenientes; sujetaba á otros por completo á su poder y á la jurisdicción de sus pretores, procónsules ó prefectos, y favorecía á algunos, ya respetando su independencia, ya autorizándoles para hacer suya la legislación de Roma, ya estableciendo sociedades de ciudadanos que por su voluntad ó á la fuerza abandonaban la capital, ya, por último, transmitiéndoles, en mayor ó menor grado, el derecho de ciudadanía, aquel derecho que daba tan singular valor al *civis romanus sum*. De aquí la distinta condición de los pueblos, según que estaban sometidos al régimen general de las provincias, ó que eran *municipios*, con ó sin el derecho de sufragio y el acceso á las magistraturas romanas (1); ó ciudades *stipendiariæ*, ó *fœderatæ*, ó *liberæ*, ó *inmunes*; ó colonias *latinæ* ó *liberæ*; además de las diferencias que en algunas de estas organizaciones determinaba la distinta participación en el *jus civitatis* por virtud de la concesión del *jus latii* y del *jus italicum*.

¿Cuál era la condición de los municipios? Con completa libertad civil y política, no había más que uno: Roma. «En los demás, dice Giraud, había una separación entre los derechos, intereses y oficios municipales, y los derechos, intereses y oficios políticos. Los primeros se atribuían á la ciudad mu-

(1) El Sr. D. Eduardo Hinojosa, en su *Historia del Derecho romano*, pág. 39, distingue estas dos clases de municipios. Giraud distingue hasta cuatro: el que tenía el derecho de ciudadanía completo, *optimo jure*; el que sólo tenía parte de él; el que conservaba su propia legislación, y el que adoptaba la de Roma, haciéndose de la condición de la *fundi facti*. Como se ve, el Sr. Hinojosa toma un solo punto de vista para hacer la clasificación, y Giraud dos; de donde resulta que no hay contradicción entre la de aquél y la de éste.

nicipal y se ejercían en el seno de la misma por sus habitantes, con completa independencia; los segundos eran transportados á Roma, y sólo dentro de sus muros podían ejercerse.» De aquí que se dijese con razón que aquéllos tenían dos patrias. Y de aquí también que, concentrada la vida política en Roma, y desconocido el principio de la representación, surgiera el problema que se resolvió con la sustitución de la república por el imperio, el cual se asemeja, como ha dicho con razón Sumner Maine, á formidable monolito en medio de una inmensa llanura, porque la unidad y la omnipotencia de la *civitas* se resumieron y concentraron en el emperador. En suma, el municipio es entonces esencialmente *administrativo*; la garantía política la tenía, durante la república, en Roma; durante el imperio, sobre todo después de Diocleciano y Constantino, en ninguna parte. Es, en los mejores tiempos, una concesión graciosa, y es además una excepción, un privilegio; no es una institución local que vive y se extiende por todo el territorio del Estado; aparece aquí y allá, como á saltos y formando oasis de libertad é independencia, junto con algunas otras de las organizaciones más arriba indicadas, en medio del régimen general de las provincias. Lo que fueron más tarde, cuando Adriano y sus sucesores procuraron uniformar la legislación municipal de todo el Imperio, y Diocleciano y Constantino se constituyeron de hecho y de derecho en jefes absolutos del Estado, lo dice con persuasiva elocuencia la triste y abyecta condición de los *decuriones*, de los miembros del Senado municipal, convertidos en agentes ó dependientes de la Admi-

nistración pública, resultando así «vil é insoporable el cargo que había sido honorífico y codiciado» (1).

III.

Entre los germanos encontramos, antes de la invasión, la organización gentilicia de que más arriba os hablaba. La *mark*, la *gemeinde*, el *clan*, la *comunidad rural*, es la célula social; un conjunto de ellas forman el *hundred*; con varios *hundreds* se constituye el *pagus*, *gau*, *shire*, la *tribu*, y ésta era el Estado. Los organismos inferiores no son divisiones del superior, sino que éste es un agregado de aquéllos. Las tribus se asociaban para fines pasajeros, llevando á la cabeza el *Heretoga*, germen del reinado. «Mediante una unión más duradera de varias, añade Freeman, se formó la *Nación*, que es el concepto más elevado del Estado en la terminología teutónica, y de donde procede el principio fundamental del lenguaje y de las ideas políticas de la Europa moderna. La *gens*, la *curia*, la *tribu* de Grecia é Italia tienen su exacta correspondencia entre los germanos; pero aquí cesa el paralelismo y comienza la divergencia. En Grecia y en Italia la unión de tribus constituyó la *ciudad*; entre todas las ramas de la estirpe germana, la unión de tribus constituyó la *Nación*.» Es decir, Grecia y Roma crearon la ciudad y no lograron crear la nación; los germanos establecieron ésta sin pasar por

(1) Sr. Hinojosa, obra citada, pág. 92.

aquella. En confirmación de esta diferencia, Freeman cita este hecho. Los romanos llamaron á los no convertidos al cristianismo, *paganos*, de *pagus*; es decir, la gente del campo. Los germanos ó teutones los llamaron *heathens*, que quiere decir gentes que habitan ó vagan por los eriales; ó lo que es lo mismo, los romanos oponían la ciudad al campo; los germanos oponían la tierra cultivada á la inculta. Llama además la atención sobre la circunstancia de titularse los obispos en Francia, Italia y España, tomando su nombre de las ciudades, mientras que en Inglaterra se llaman: arzobispo de los ingleses ú obispo de los sajones meridionales (1).

Morier dice: «La *ciudad* es completamente desconocida á la antigua sociedad teutónica. Nosotros aparecimos en escena como gente de campo (*land-folk*), no como gente de ciudad (*townspeople*), y todas nuestras instituciones políticas están moldeadas sobre tipos agrarios. Hasta el siglo XI no comenzaron las ciudades á ser un elemento político en Alemania, y entonces tan repentino é importante desarrollo fué debido á la descomposición de la antigua sociedad germánica.»

El profesor Burgess sostiene lo mismo con singular entusiasmo. Según él, los germanos ó teutones son los pueblos políticos *par excellence*; lo que constituye su peculiar creación cabe expresarlo en esta frase: son los fundadores de los Estados nacionales; ese es el principio original de su genio político; esa es su obra en la historia. Llega á más; afirma resueltamente que esos pueblos «están especialmente dotados de la capacidad necesaria para

(1) Freeman, obra citada, lect. III.

establecer Estados nacionales, y que, por tanto, tienen la misión de dirigir, en la esfera política, la civilización en el mundo moderno» (1).

Es de notar que no toma Burgess el término germano ó teutón como suele tomarse cuando se oponen las naciones germánicas á las latinas, puesto que dice: «casi todos los Estados de la Europa moderna deben su organización á los teutones: los visigodos, en España; los suevos, en Portugal; los lombardos, en Italia; los francos, en Francia y en Bélgica; los anglo-sajones y normandos, en Inglaterra; los escandinavos, en Dinamarca, Suecia y Noruega, y los germanos, en Alemania, Holanda, Zúiza y Austria, han sido los elementos dominantes en la creación de estos modernos Estados nacionales»; de modo que, prescindiendo de si la afirmación es exacta, sólo los eslavos podían tomar á mal el augurio, y lo tomarán de seguro, pues no es extraño que ellos sueñen con la dominación universal, cuando un profesor de la Escuela libre de ciencias políticas de París, decía, hace quince años, que «á una civilización franco-eslava pertenece el porvenir del mundo» (2).

El punto en cuestión es tanto más interesante, cuanto que, según ese escritor, «el Estado nacional resuelve el problema de las relaciones entre el gobierno central y el local, porque ambos se basan en el principio del *self-government*; no puede haber celos entre esas dos esferas, y se ha de reconocer por todos el principio de que donde la unidad es necesaria, es preciso que exista, y donde no,

(1) Obra citada, parte 1.^a, lib. 1, capítulos III y IV.

(2) Últimas palabras de la obra de Th. Func-Brentano: *La civilisation et ses lois*, 1876.

debe reinar la variedad, para que á través de ella surja una más profunda y verdadera armonía.» No huelga decir que todo esto lo espera el profesor Burgess del Estado nacional *perfecto*.

Resulta, pues, que hay entre romanos y germanos una semejanza y una desemejanza en cuanto á la formación del Estado. Unos y otros llevan á cabo la unión de los pueblos; pero los primeros, someténdolos al centro ya constituido; los segundos, creando el círculo superior mediante la asociación; aquéllos, afirmando, ante todo, su poder y supremacía, y concediendo por gracia, y en la medida de su conveniencia, derechos y libertades; éstos, constituyendo, desde el principio, el Estado sobre una base de igualdad, reconociendo el derecho de los que lo forman, y considerando el todo, no como suma de elementos mantenidos en una mera yuxtaposición por la fuerza, sino como un verdadero organismo en el cual todas las partes tienen igual dignidad, igual valer, igual derecho. Del sistema romano resultó una ciudad, un municipio, que unció á su carro á pueblos y á reyes; del sistema germánico han salido las naciones modernas. El régimen, en un caso, era unitario, absorbente, burocrático (1); en el otro, orgánico, libre, social. Del recíproco influjo de ambos sistemas, de ese distinto modo de concebir el Estado, ha surgido el problema que nos ocupa.

(1) Empleo el término *burocracia* y sus derivados, aunque el señor Baralt los incluya entre los galicismos y truene contra ellos, porque me parece están ya autorizados por el uso en España y en otros países que los han tomado, como nosotros, de Francia, y más expresivos que los castizos *covachuela* y *covachuelitas*.

IV.

En el corazón de la Edad Media, he escrito en otra ocasión y me permito repetirlo aquí, tiene lugar el hecho conocido en la historia con el nombre de *revolución comunal*. Las ciudades que se habían sustraído al yugo del feudalismo, sintieron la necesidad de alcanzar la libertad política como garantía de la libertad civil; los industriales, extraños á la jerarquía feudal, aislados y desorganizados, hallaron en los *gremios* un poderoso medio de defensa; en unas partes, los pueblós, no pudiendo soportar la opresión del feudalismo, se insurreccionan y constituyen los municipios como medio de defensa; en otras, arrancan al interés de los reyes y de los señores laicos y eclesiásticos *cartas de concesión* y celebran pactos de concordia, *institutiones pacis*; los siervos emancipados y los colonos aspiraron á igualarse con los habitantes de las ciudades, porque decían: «Nosotros somos libres como ellos»; finalmente, el municipio romano no desapareció con la invasión de los bárbaros, aunque autores respetables afirmen lo contrario (1); y así, por virtud de todas estas causas, cuando se inicia la decadencia del feudalismo con las Cruzadas, en toda Europa nacen, se transforman, se desenvuelven y se consolidan las instituciones municipales.

Hablando de España, dice Bechard (2): «La liber-

(1) Savigny, A. Thierry y Eichhorn, sostienen que subsistieron: C. Hegel, Arnold y Laurent, lo contrario.

(2) En su obra el *Droit municipal dans l'antiquité et au moyen age*.

tad, ahogada en otras partes por el régimen feudal, se conserva en el espíritu altivo y generoso de los españoles, y todos sus pequeños Estados tienen concejos, ayuntamientos, juntas, fueros.....; es el orden municipal menos imperfecto de toda Europa.» Sir Erskine May, después de afirmar que ninguna monarquía había sido más libre que la española, dice que aquí «las ciudades habían alcanzado un grandísimo influjo social y un extraordinario poder político» (1). En Italia, en el siglo XII, se cuentan doscientos municipios, autarcas unos, soberanos y constituidos en repúblicas otros. «La Providencia, dice Alfani (2), ha asignado á cada pueblo, como á cada individuo, una misión particular en la santa obra de la civilización; Italia tiene una noble y elevada que cumplir: aquella que la hizo grande y maestra de Europa con la *Divina Comedia* del Dante, la *Suma* de Santo Tomás, las catedrales de Arnolfo y de Brunelleschi y la *libertad de los municipios*.» En Francia se conserva en el Mediodía el municipio romano en las ciudades *consulares*; en el Norte, bajo el influjo de los Países Bajos, se emancipan y constituyen las *communes*, y en el Centro se establecen las ciudades de *bourgeoisie* (3). En Alemania estuvieron á punto de erigirse, como los cantones suizos, en confederación libre é independiente, y la robustez de los gremios,

(1) Obra citada, cap. x.

(2) Citado por Oscar Scanvalti en su obra: *Introduzione al diritto comunale*, cap. xvi.

(3) Sir Th. Erskine May dice (obra citada, cap. xxii): que las ciudades, en Francia, jugaron un papel poco importante en la política, y que su poder, en este orden, nunca llegó al de las renombradas ciudades de Italia, de los Países Bajos, de Alemania, ni aun al de las de España.

junto con la debilidad del poder central, les permitieron adquirir la fuerza que se revela en la famosa liga anseática, de que llegaron á formar parte sesenta, y la cual se aliaba y trataba directamente con las ciudades de Holanda, Inglaterra, Francia, Italia y España. En los Países Bajos, las ciudades adquieren, desde muy temprano, una vida independiente, y se distinguen, á la vez que por su iniciativa en la industria y el comercio, por su bravura en los combates con sus señores y sus reyes. En Inglaterra, sobre las comunidades rurales se levantan lentamente las ciudades; en su seno se desenvuelven las *guildas* ó asociaciones de defensa y auxilio; obtienen cartas de exención de tributos y franquicias comerciales; los *cinco puertos* alcanzan gran importancia, y la Carta Magna consagra los privilegios de Londres.

Guizot presenta, en su obra sobre la *Civilización europea*, el contraste entre la vida municipal de la Edad Media y la moderna en estos términos: «Supongamos que un burgués del siglo XII ó del XIII viene á visitar una de nuestras ciudades, y se entera de lo que en ella pasa, de la manera que es gobernada y de la suerte de sus habitantes. Se le dice que extramuros hay un poder que, sin su consentimiento, les impone tributos según lo tiene por conveniente, y que reúne la milicia y la lleva á la guerra sin su autorización. Se le habla de magistrados, de un alcalde y de regidores que no nombran los vecinos. Se le dice que los asuntos del municipio no se deciden en el municipio mismo; más aun, que los habitantes no tienen el derecho de reunirse y de deliberar en común sobre lo que les interesa, y que la campana de la iglesia no les

congrega ya en la plaza pública. El burgués del siglo XII se queda atónito. Por el contrario, si el francés del siglo XIX se traslada á la Edad Media, no da crédito á lo que ven sus ojos. La escena cambia: nos hallamos en una plaza fuerte, defendida por los vecinos armados; éstos señalan las contribuciones, eligen sus magistrados, juzgan, imponen penas, se reúnen para deliberar sobre sus asuntos; todos asisten á esas asambleas; por su cuenta guerrean con su señor; tienen una milicia; en una palabra, se gobiernan á sí propios, son soberanos» (1).

¿Qué extraño es que esas ciudades, que eran centros de vida, de actividad y de cultura, focos de industria y de comercio, y núcleos de resistencia, dieran ocasión al nacimiento del sistema representativo al entrar sus procuradores á formar parte de las Cortes, Estados generales, Dietas ó Parlamentos, primero en Aragón, poco después en Castilla, á seguida en Alemania, más tarde en Inglaterra, y, por último, en Francia?

Si comparamos el municipio de la Edad Media con el romano, encontraremos que ambos tenían el carácter de privilegiados en cuanto constituían una condición excepcional en medio de la general de los demás elementos sociales. Pero el privilegio procedía en un caso de la concesión de Roma, y por tanto, su extensión á otros pueblos no dependía sino de la voluntad de ésta, mientras que en la Edad Media, ó se arrancaba por la fuerza, ó era obtenido por motivos á todos comunes, y de aquí el carácter de proselitismo del movimiento comunal.

(1) En el cap. VII.

Otra diferencia más importante consiste en que el municipio romano es, como antes decía, esencialmente *administrativo*, mientras que el de la Edad Media es *político*. Roma afirmaba siempre su poder, el *imperium*, y por lo mismo nunca podía llegar hasta conceder á los municipios la independencia política; los miembros de éstos tenían derechos de esta clase, pero, según hemos visto, iban á ejercerlos á Roma, única cabeza de aquel inmenso imperio. Por el contrario, el municipio de la Edad Media adquiere, con la libertad civil, la política, y á veces, aun teniendo aquélla, se constituye tan sólo para conquistar ésta, que considera obligada garantía de la otra; y de aquí que tiendan á constituirse en Estados independientes ó repúblicas en muchas partes, y que lleguen á conseguirlo en algunas; y de aquí que tengan el derecho de declarar la guerra y el poder legislativo, tan característicos de la soberanía, mientras que son estos derechos de los que es más avara Roma, sobre todo en cuanto al primero, que no concede jamás.

«La ciudad de Amiens, dice Agustín Thierry, tenía el pleno ejercicio de tres especies de derechos: el de la libertad política, el de justicia criminal y el de la civil. Los dos últimos eran propios del municipio romano y del galo-franco; el primero, que convertía á la ciudad en un Estado con derecho de guerra y poder legislativo, constituía una cosa antes no vista, *la obra original del siglo XII*» (1).

No es entonces el municipio la asociación natural, que es anterior al Estado y que éste reconoce; es la asociación que se constituye libremente por

(1) En su obra: *Essai sur l'histoire de la formation de tiers état*.

la voluntad arbitraria de sus miembros, los cuales arrancan su reconocimiento del rey, emperador ó señor, representantes entonces del Estado, atendiendo tan sólo á su propio interés y sin cuidarse del de los demás elementos de la vida local; resultando de aquí el carácter privilegiado, particular é independiente que tiene á la sazón el municipio, tan conforme con el modo de ser de aquella época. La organización municipal no es entonces determinada ni regulada por el Estado superior, el cual, ó no existe, ó carece de fuerza y energía, sino que se produce de abajo arriba, y por tanto, en medio de una rica, pero anárquica, variedad.

Mas si por esta razón venían á ser los municipios á modo de *repúblicas feudales*, en cuanto vivían desligados de todos los demás organismos sociales, llegando á veces á alcanzar una completa autonomía, como en Italia, y uniéndose otras entre sí, cual si fueran Estados independientes, como sucede en mayor ó menor grado en España y Alemania, eran, por el contrario, los opuestos al régimen feudal, y por tanto, una de las causas de la ruina de éste en otros respectos. En primer lugar, en su seno se albergaban todos los que, más ó menos siervos, más ó menos libres, buscaban en el municipio el amparo contra la opresión de los señores, y unidos y asociados en los gremios constituyen el núcleo del tercer estado. En segundo, dentro de la ciudad nace la organización y concepto verdadero del poder, que había de sustituir al del feudalismo. En este régimen la soberanía y la propiedad estaban confundidas de tal suerte, que ha podido decirse con razón que eran los señores unos *funcionarios propietarios*, puesto que iba tan

anejo el poder á la tierra, que con ésta se heredaba aquél; es decir, que estaban, no sólo confundidas las relaciones públicas con las privadas, sino además subordinadas aquéllas á éstas. En el municipio no podía ocurrir esto; la función que ejerce el ciudadano no se deriva de otra fuente que de la soberanía de la ciudad; «la justicia y la administración tienen un interés comunal, es decir, *público*»; los magistrados no son vasallos que poseen un oficio en propiedad, son funcionarios; «la soberanía local del común es el germen de la soberanía general del Estado».

El municipio de la Edad Media tiene un origen, la defensa, y un modo de constituirse, el *pacto*, que son un mero efecto de las circunstancias, y, por tanto, con un valor meramente histórico; pero su régimen y organización, en cuanto envuelven en lo general la afirmación de la autonomía é independencia que debe reconocerse á esta institución, tienen un valor esencial y permanente; en suma, su obra, sana en cuanto consagra la sustantividad de la vida local, es defectuosa é incompleta en cuanto no muestra armonizada ésta con la de los círculos sociales superiores.

V.

Tenia ese municipio además, según hemos visto, un carácter común con todas las instituciones políticas de aquella época. Es ésta el reinado, tan absoluto como es posible, de lo vario, de lo local,

de lo particular, por lo que hace á la esfera jurídica y política. Aquella sociedad tenía unidad, pero era la moral que le daba la Iglesia, mediante la doctrina primero, y mediante el poder después, cuando la vida eclesiástica nacional es sustituida por la organización unitaria y poderosa creada por Gregorio VII é Inocencio III. Es verdad que como protesta contra ese predominio de lo vario aparecen los conatos de restauración del imperio, llevados á cabo por Carlomagno y por Oton el Grande, que se hacen coronar en Roma, pero esa unidad laica fué todavía más efímera que la eclesiástica. Mas la Edad Media carecía, no sólo de aquella general unidad exterior y política que apenas si todavía se vislumbra, sino de la que entonces comenzaba á dibujarse, la de las Naciones.

Ahora bien: á llevar á cabo esta unidad vinieron los reyes, y para realizarla emprendieron aquella lucha con todos los elementos que la contrariaban: con la nobleza y el estado llano, que pugnaban por mantener la sociedad en dicha independencia local, y en cierto modo anárquica, propia de la Edad Media; y con la Iglesia, porque, de un lado, el clero era en cada nación una clase privilegiada y poderosa, como la aristocracia; y de otro, el Pontificado aspiraba á realizar una unidad de tal modo absorbente, que, á no resistir los reyes tales propósitos, la sociedad habría caído en el extremo opuesto.

A este fin, los monarcas comenzaron á intervenir en la vida interior de los municipios, ya extendiendo derechos que antes tuvieron, ya adquiriéndolos allí donde hasta entonces no había alcanzado

su autoridad; supieron utilizar las divisiones intestinas que en el seno de aquéllos producía la oposición de clases; aprovecharon la incuria del estado llano, que en algunas partes abandonó importantes derechos y prerrogativas en ahorro de sacrificios; poco á poco los *oficiales* del rey asumen gran parte de la jurisdicción municipal, y en cuanto á los cargos que antes conferían y desempeñaban los ciudadanos, no sólo designan servidores para ellos los reyes, sino que los convierten en *oficios enajenados*; y, por último, en muchas partes van cesando de mandar sus representantes á las Cortes ó Parlamentos, los cuales languidecen y pierden su antiguo poderío, quedando convertidos, como decía el canciller L'Hopital, en una audiencia que el rey concedía á sus pueblos.

No fué en la época de la monarquía igual la suerte del municipio en todas partes. Ahrens observa que en Alemania, hasta bajo el régimen absoluto, se mantuvo el concepto germánico, y así se consideró aquél como una individualidad natural colectiva que lleva en sí misma el principio de vida, como una persona mayor que tiene, lo primero, el derecho de regir sus asuntos (1).

Francia emprendió, en la época de la monarquía, el camino por que ha seguido marchando hasta nuestros días. *El Estado soy yo*, dijo Luis XIV, frase que con frecuencia se recuerda considerándola como perfecta expresión del absolutismo; pero sin reparar en que lo es también de la separación entre la Sociedad y el Estado, cuando

(1) En su curso de *Derecho natural*, § 128.

la unión entre ellos es para muchos el secreto del *self-government* de que disfrutaban los ingleses.

VI.

«La obra de destrucción de los municipios, dice Ahrens, ha sido continuada por la revolución á consecuencia de las ideas falsas y abstractas sobre la unidad del Estado y su poder, según las cuales el municipio no existe sino mediante aquél, y no tiene poder sino por delegación del central; no es una individualidad viva, sino una porción del territorio que este ser omnipotente, llamado Estado, distribuye en departamentos, cantones y comunas.» Así pudo Burke echar en cara á la primera república francesa que *desgarraba cuerpos vivos* al destruir las antiguas provincias y crear los departamentos, y pudo Tocqueville decir, que al matar el absolutismo político, dejando en pie el administrativo, habia incurrido en el error de *poner la cabeza de la libertad sobre un cuerpo servil*, confundiendo de ese modo la unidad real, natural y necesaria, con la uniformidad irracional y absorbente que conduce á las *funestas facilidades*, puestas por la centralización en manos de los gobiernos, y á la exaltación y predominio del Poder ejecutivo sobre los demás del Estado.

Preparado de esta suerte el terreno, pudo bien Napoleón idear aquella organización local cuyas bases fundamentales y cuyo sentido general mantuvieron la Monarquía restaurada, la de Luis Fe-

lipe, la segunda República, el segundo Imperio y la tercera República, y que copiaron algunos gobiernos, quizás ninguno tan servilmente como el nuestro de 1845. ¡Singular contradicción, notada por Balbo, la de querer conciliar una administración al modo napoleónico, con un gobierno parlamentario al modo inglés! (1).

No es extraño que un servidor de Napoleón III (2) encuentre que Francia es, en este punto, hoy mismo una excepción en Europa. Y es de notar que, si bien en ese país es donde hay que buscar los escritores patrocinadores de la centralización, dándose el caso de que uno de ellos, Dupont-White (3), á seguida de notar algunos de sus más graves inconvenientes, se contente con decir: *qué se le ha de hacer!* no es menos cierto que pudiera citaros una veintena de nombres de personas preeminentes, legitimistas, constitucionales, cesaristas y republicanos, comenzando por el Conde de Chambord y acabando por Napoleón III, que han censurado enérgicamente esa centralización y escrito sobre este tema hermosas frases, expresión de pensamientos exactos é ideas luminosas. Y sin embargo, la centralización continúa en pie y vigorosa en aquel país. No es extraño que Agustín Thierry, después de hacer notar que Lorrís ofrece en la Edad Media el curioso ejemplo de la mayor suma de derechos civiles, sin ningún derecho político, sin ninguna jurisdicción y hasta sin atribuciones

(1) Citado por Majorana en su libro *Del Parlamentarismo*, capítulo xv, 10.

(2) Mr. Josef Ferrand, en sus dos obras: *Les institutions administratives en France et à l'étranger* y *Les Pays libres*.

(3) En el cap. VIII de su obra: *De la centralisation*.

administrativas, formando contraste con las entidades que, teniendo la libertad civil, pugnaron por adquirir la política, garantía obligada de aquélla, añada: «la situación creada á esta ciudad anticipaba en cierto modo la mayor parte de las condiciones esenciales de la sociedad moderna» (1).

VII.

Para completar estas indicaciones históricas, permitidme os diga, en pocas palabras, cuáles son los rasgos principales de la actual organización de los municipios en Europa.

Es de notar, en primer término, el contraste que forman los pueblos latinos con casi todos los demás, en cuanto aquéllos someten á una sola y misma ley á todos, mientras que en éstos se rigen por leyes diferentes. Francia no distingue entre los 36.000 con que cuenta, salvo la excepción de París, reducida en sustancia á conferir al prefecto del departamento y al de policía las funciones que corresponden al *maire* en todos. En otras Naciones, por el contrario, se distinguen entre los urbanos y los rurales, y, dentro de aquéllos, entre los pequeños y los grandes, prescindiendo de las tres clases; político, eclesiástico y escolar, establecidas en ciertos cantones suizos y en algún otro país (2). Una de las

(1) En la obra citada.

(2) Esta variedad de condición es más señalada todavía en la República Norteamericana, no sólo en cuanto hallamos tres tipos generales de organización local: el *concejo* (*town* ó *township*) propio de

consecuencias de este sistema es que la administración de las ciudades grandes está calcada sobre el mismo molde que la de los pequeños municipios rurales, y «como los Ayuntamientos ó Consejos de éstos se componen de hombres inexpertos, incapaces de hacer tantas cosas como se les pide, resulta que descargan tan pesada responsabilidad sobre el Secretario, el cual se convierte en el *factotum* del lugar». Al menos esto dice el profesor Prins que pasa en Bélgica (1).

También hay diferencias dignas de ser notadas por lo que hace á la relación del organismo municipal con los inferiores y los superiores. En cuanto á los primeros, entendiendo por tales, no los distritos, cuarteles ó barrios en que se dividen las grandes ciudades para facilitar su administración, sino los que merecen aquel nombre, esto es, que tienen personalidad y existencia propia, aunque subordinada, en unos países se ha resuelto, y mejor pudiera decirse suprimido, el problema, haciendo de cada uno de esos grupos de población: pueblo, lugar, aldea ó parroquia, un municipio que se gobierna á veces por un sistema de democracia directa. Francia tiende á eso mismo, y de ahí el gran número de *communes* que tiene, y entre los cuales hay 16.542 que no llegan á contar 500 habitantes. En otros,

los seis estados de Nueva Inglaterra, análogo á la parroquia inglesa; el *condado*, característico de los Estados del Sur, y un sistema mixto de las dos anteriores, que comprende formas distintas y se encuentra en los del Centro y del Noroeste, sino que en el Estado de Ohio, por ejemplo, hallamos: primero, ciudades de dos clases, que comprenden, la una tres especies, y la otra cuatro; segundo, pueblos ó aldeas de dos clases también; y tercero, villorrios; es decir, diez tipos de organización.

(1) *La démocratie et le régime parlementaire*, cap. II.

por el contrario, sucede lo que en Portugal, donde el *concelho* se divide en *parroquias*, las cuales tienen su personalidad y sus funciones propias, relativas principalmente á la administración de los bienes de la fábrica y de los de aprovechamiento común.

En cuanto á los organismos superiores, que es preciso también no confundir con las *divisiones administrativas*, cuyo objeto es el mejor desempeño de los servicios encomendados al poder central, dependen su número y naturaleza del carácter general de la constitución política, de la extensión del territorio y de los antecedentes históricos de la formación de los Estados. Se ha prescindido de los organismos tradicionales, sustituyéndolos por *provincias*, *distritos* y *departamentos* en los pueblos latinos, sin exceptuar Italia, la cual, sobrado preocupada con la idea de la unidad y temerosa de comprometerla, ha incurrido en ese error, reconocido y lamentado por Minghetti. En todos ellos, y en alguno de los germanos, entre el Estado nacional y el municipio no hay otro organismo que merezca ese nombre más que la provincia, distrito ó departamento. En cambio, en las demás, singularmente en Alemania y Rusia, se cuentan hasta tres ó cuatro círculos intermedios, en correspondencia con las tradiciones y con la realidad de las cosas. En algunos países, como, por ejemplo, Inglaterra, Hungría y Suecia, determinados municipios urbanos quedan fuera de la circunscripción provincial.

Son varios los países en que los ciudadanos todos constituyen la Asamblea deliberante cuando se trata de municipios rurales de escasa población; sistema de *democracia directa* que en algunas co-

marcas de España practican nuestros campesinos, reuniéndose en *concejo* al salir de misa ó cuando los llama la campana. Pero la regla general es la consagración del *principio representativo*, con sufragio universal ó restringido, exigiéndose, por lo general, el requisito del domicilio y el pago de los impuestos comunales. Es de notar que en Inglaterra, Austria, Alemania, Rusia, Suecia y ciertos cantones suizos, votan, por medio de mandatarios, las mujeres, los menores y las llamadas personas morales ó jurídicas, con el fin de que esté completamente representada la propiedad, cuyo influjo se revela, no sólo en la admisión del censo, sino en privilegios más señalados que se le otorgan en determinados países, singularmente en Hungría. Pero tales privilegios no obedecen al principio en que se funda el *censo*, cuando éste es la base de las elecciones generales, como lo prueba la circunstancia de otorgarse en algunos de esos Estados para las municipales y no para las parlamentarias. Proceden de que se atribuye al municipio un carácter predominantemente *económico*; al urbano, porque los numerosos servicios que corren á su cargo se reflejan naturalmente en los impuestos que pagan sus miembros, y al rural, por esta misma razón, y además por la importancia de los bienes comunales. Así resulta que si ya se va perdiendo, en cuanto á la organización general de los pueblos y á su régimen por medio del Parlamento, el sentido de la Edad Media, en cuya época, al decir de un escritor, se inventó el sistema representativo como un medio de acuñar moneda, todavía se conserva en algunos países cuando se trata de la vida municipal.

Donde impera el sistema de la *democracia directa*, el gobierno y administración de los municipios está confiado á asambleas formadas con todos los vecinos, las cuales delegan ó no sus facultades, según los países, y á veces según que lo estimen ó no conveniente. En cuanto á los que tienen una organización basada en el principio representativo, la diferencia más digna de ser notada consiste en que, mientras en unos pueblos el gobierno de aquéllos está encomendado exclusivamente á un consejo ó ayuntamiento, siempre electivo, en otros, que son los más, el poder ejecutivo lo ejerce una comisión, junta, comité ó colegio, encargado de cumplir los acuerdos de aquél y de administrar los intereses comunales, y del cual á veces forman parte ciudadanos que no son concejales.

La consecuencia natural de esta distinción de poderes, es que el cuerpo que ejerce el ejecutivo funciona de un modo permanente, mientras que la Asamblea deliberante se encuentra en muy distinto caso, y sin duda por eso donde existe, se fijan por la ley el número y duración de las sesiones. En los más de los países esas *comisiones* son designadas por el Ayuntamiento mismo; en otros, por el Poder central; en algunos rige un sistema mixto, y los hay, por extraño que parezca, en que esos cargos son vitalicios. En ninguna parte existe, propiamente hablando, y con carácter general, la organización conocida entre nosotros con el nombre de Junta municipal.

Con los nombres de *alcalde, maire, sindaco, burgomaestre, magistrado, prepósito, mayor, staratosta*, etc., en todas partes tienen los municipios un presidente. La diferencia más interesante en esta

materia, es la relativa al modo de nombrar la persona que ha de desempeñar ese cargo, puesto que en unos países los designa el Ayuntamiento, en otros los electores, en no pocos el Poder central, y á veces se combinan en una ú otra forma estos diversos procedimientos, siendo frecuente que rija una regla para los municipios urbanos y otra para los rurales. Por rarísima excepción puede ser nombrado presidente quien no pertenezca al Ayuntamiento, y en tales casos sin voz ni voto en las deliberaciones de éste. No se crea que esa excepción reza con Rusia y Turquía, porque en la primera, los de las ciudades son elegidos por los Ayuntamientos, y en la segunda, los nombra el Gobierno, pero entre los concejales.

En los más de los países reúnen los alcaldes el doble carácter de presidentes del Ayuntamiento y representantes del Poder central. Donde no, el Gobierno tiene en cada uno un agente. En el primer concepto, son más ó menos sus atribuciones, según que los Consejos municipales administran por sí ó que hay una comisión encargada de esta función. Cuando existe ésta, los alcaldes obran, más que como funcionarios independientes, como presidentes de ese comité ejecutivo, sucediendo lo contrario cuando falta. En calidad de representantes del Poder central, sus atribuciones principales recaen sobre promulgación y ejecución de las leyes, registro civil, policía y orden público. El mantenimiento de éste en casi todos los Estados se considera como propio de la competencia del Gobierno superior, el cual en algunos cuida del servicio de seguridad sin delegarlo en las autoridades locales.

En todas partes, por virtud de la centralización

ó del derecho de intervención que el Estado se atribuye, ó de la tutela, están los Ayuntamientos sometidos, más ó menos, á los organismos superiores, pudiendo decirse que en este supuesto ocupan los extremos de la escala Inglaterra y Francia; no obstante, por lo que hace á la primera, la organización que recientemente se ha dado allí á ciertos servicios, porque esas reformas, inspiradas en un sentido centralizador, como aseguran con dudosa exactitud los afectos al mismo, han recaído, no sobre funciones propias de los Ayuntamientos, sino sobre otras, como la beneficencia pública, la instrucción primaria, la sanidad, que, por tener un carácter social, el Estado nacional ha podido encomendarlas á organismos especiales sin menoscabo de los derechos de aquéllos. Esa intervención se muestra, aparte el nombramiento de alcaldes, de que acabo de hablaros, en la necesidad de someter á la aprobación superior los acuerdos de los Ayuntamientos ó Consejos, y en la facultad de decretar la suspensión ó disolución de éstos. En cuanto al primer punto, por regla general, se confiere esa tutela al Poder ejecutivo del Estado nacional; pero hay una tendencia señalada á encomendarla á las Diputaciones ó Consejos provinciales, y en algunos casos, pocos, la ejercen el Poder legislativo y el judicial. Por lo que hace al segundo, hay pueblos en que tienen la facultad de disolver los Ayuntamientos el Jefe del Estado, el Gobierno ó sus agentes, pero los hay también, y muy importantes, en que no lo autoriza la ley, siendo de notar que en los primeros se impone la obligación de convocar á los electores en un plazo muy breve para la designación de un nuevo Ayuntamiento.

Finalmente, puede decirse que los municipios no intervienen de un modo activo y permanente en la política general en ninguno de los pueblos de Europa. En la Edad Media mandaban sus representantes á las Cortes, Estados, Dietas ó Parlamentos; hoy no son más que circunscripciones electorales donde se eligen los representantes, no de las ciudades, sino de los ciudadanos. Sólo por excepción en algunos Estados alemanes que tienen una sola Cámara, ésta se compone de los antiguos órdenes de caballeros, burgueses y aldeanos. Importa, sin embargo, registrar la intervención que tienen en la constitución de la Cámara alta en Francia, Dinamarca, Suecia y España, á pesar de lo cual en algunos de estos países es donde más empeño se pone en considerar los municipios como corporaciones económicas y administrativas, y en ellos se veda con severo rigor la intervención de sus organismos en la política, comenzando por negarles el ejercicio del derecho de *petición*. Salta á la vista que esta contradicción es hija del error, llevado al extremo por el cesarismo, de suponer que el ejercicio de la soberanía consiste sólo en votar, cuando si la *representación* no ha de convertirse en *delegación*, para ir á parar en la dictadura parlamentaria, preciso es que estén en constante comunicación electores y elegidos, que haya una corriente perenne é incesante entre el país y los poderes oficiales del Estado. Si nadie niega esto cuando se trata de los individuos, ¿cómo desconocerlo respecto de los municipios cuando son llamados á contribuir á la constitución de una de las Cámaras del Parlamento?

Hungría constituía una singular y señalada ex-

cepción en este punto, porque hubo un tiempo en que casi toda la administración del país estaba en manos de los organismos locales, y de tal suerte intervenían en la política, que los nobles, y lo eran casi todos los que constituían las asambleas municipales, se contentaban con tomar parte en sus deliberaciones, y no acudían á la Cámara de magnates. Aunque la revolución de 1848 acabó con los privilegios de la aristocracia, y el establecimiento del gobierno constitucional se hizo incompatible con muchas de las atribuciones políticas de los *Comitats*, de las *ciudades reales libres* y de las *ciudades autónomas*, todavía subsistió ese carácter peculiar de la organización municipal de Hungría, y del cual bien puede decirse no quedan más que vestigios después de las leyes de 1886.

VIII.

En vista de este resumen del estado de la organización municipal al presente, convendréis conmigo en que está revelando cómo la vida de estas instituciones se encuentra en un período de *transición*. Predominan en unos países los elementos tradicionales, mientras que en otros se deja bien ver el influjo de la Revolución francesa y del Imperio, y en algunos el del *self-government* de Inglaterra. Pero, por encima de las diferencias, la nota común es la exaltación del Estado nacional, que lleva como consecuencias indeclinables: la reducción de

los municipios á instituciones puramente económicas y administrativas, la centralización, en mayor ó menor grado, y el creciente desarrollo de la burocracia, de este nuevo poder irresponsable, en cierto modo misterioso, porque no se le ve por ninguna parte y se le siente en todas, y que permanece fijo é inalterable en medio del cambio de gobiernos y situaciones.

El sentido romano predomina aún sobre el germano. Por eso Inglaterra es el país del *self-government*. En la Edad Media triunfa el elemento de variedad, de diversidad, y así el poder se localiza. En la época de la monarquía, ésta, con el auxilio de los legistas, así como opuso á la división y subdivisión del dominio en directo y útil, base del régimen feudal, el dominio unitario é indiviso romano, opuso, en la esfera del derecho público, al particularismo notado más arriba, el concepto del Estado absoluto, omnipotente, expresión de la unidad que se asentaba sobre la *civitas*, y que alcanzó todo su desarrollo en el imperio. Bajo el influjo del sentido germano, y merced á la introducción del sistema representativo, se dibujan en la Edad Media las naciones. Bajo el influjo del sentido romano, y merced á la supresión de la representación, en el Renacimiento un monarca dijo: «El Estado soy yo», como pudiera haberlo dicho Roma.

La revolución contradijo ese sentido en cuanto afirmó, enfrente del absolutismo de los reyes, el principio de libertad en el orden político y los derechos del hombre en la esfera del derecho sustantivo; pero con relación á la constitución y organización de los círculos interiores del Estado, atribuyó al de la Nación un carácter análogo al que tuviera en

el Imperio romano y en las monarquías del Renacimiento, sin más diferencia que, en vez de personificarse en un hombre, resultó un Estado en abstracto, lo cual, para el caso que al presente nos ocupa, tanto monta; así como, por ejemplo, si se tratara de saber á quién pertenece la propiedad de las minas, nada importaría que se dijera: dominio eminente del emperador, del rey, ó dominio eminente del Estado.

La *comunidad agraria* ó *rural* es el resultado del período gentilicio; la *ciudad*, el de Grecia; el *Imperio*, el de Roma; la *Nación*, el de los germanos. En la Edad Media estorbó la formación de las naciones el particularismo propio de los tiempos, el cual se muestra lo mismo en los feudos que en los municipios. Las monarquías, desde el Renacimiento, se sobrepusieron á esa diversificación y localización del poder, y aplicaron á la nación el sentido unitario que los romanos habían aplicado á sus inmensos dominios: de ahí una compenetración de la tradición latina con la germana, que tuvo por consecuencia la preeminencia de la nación y del Estado nacional sobre todos los elementos locales, legado que la revolución ha recibido de la monarquía, sobre todo en los pueblos latinos.

En todos los períodos de la historia podemos sacar enseñanzas para el presente. De la época gentilicia, la autonomía y la intimidad de los círculos sociales y su jerarquía, pero no la confusión del derecho público con el privado; de Grecia, la autarquía de las ciudades, no su exclusivismo y aislamiento; de Roma, la constitución enérgica de la *civitas*, no su absolutismo absorbente; de los germanos, la compenetración de la sociedad con

el Estado, no la debilidad de éste; de la Edad Media, la libertad de los municipios, no su condición privilegiada y excepcional; de la monarquía, la unidad del Poder, no la centralización; de la revolución, en fin, la igualdad de derecho, no la abstracta y violenta uniformidad de sus resoluciones.

IX.

«El hombre, exclama Tocqueville, es quien constituye los reinos y crea las repúblicas; pero el municipio parece que ha salido directamente de las manos de Dios» (1). «El municipio, escribe Simonde de Sismondi, no es un ser ideal ó fantástico; es la verdadera patria, la que vemos, la que conocemos en todos sus pormenores, la que habla á todos nuestros sentidos» (2). «El poder municipal, decía Henrion de Pansey en los tiempos de la Restauración por él apoyada, no es una creación de la ley; existe por la fuerza misma de las cosas; es, porque no puede menos de ser» (3). Con estas frases enérgicas, aunque no siempre propias, lo que dan á entender estos ilustres escritores, es que los municipios no son asociaciones que surgen al conjuero de los individuos ó de los gobiernos, sino personas sociales, naturales y necesarias, cuya existen-

(1) *De la democracia en América*, cap. v.

(2) *Études sur les constitutions des peuples libres*, 1836, pág. 100.

(3) *Du Pouvoir municipal et de la police intérieure des Communes*, libro II, cap. vi.

cia tienen que reconocer gobiernos é individuos; de tal suerte, que ha habido y hay escuelas y partidos que, á seguida de dejar pendiente de la voluntad arbitraria de los ciudadanos la formación de las provincias y de las naciones, ó negar la necesidad de éstas y de aquéllas, se detienen ante el municipio, cediendo el rigor de la lógica ante la realidad de las cosas. «La continua y permanente exposición á las mismas influencias naturales, el constante cruzamiento de las generaciones, la viva comunicación, el mutuo cambio de ideas y de afectos y la identidad de intereses, hacen nacer un principio de unidad, si no tan íntimo como el de la familia, más extenso y comprensivo. Las relaciones permanecen las mismas, pero toman ahora un carácter más elevado. El hogar se transforma en el foro, la casa en la ciudad (*urbs*), el predio familiar en el territorio, las costumbres en agremiaciones, los hechos en públicos establecimientos» (1). Eso es el municipio.

Por donde el primer error que interesa rectificar, es el tan corriente de considerar estos organismos locales como ruedas de la máquina administrativa. Causa asombro leer en nuestras leyes municipales, lo mismo en la de 1870 que en la de 1876, que el Ministro de la Gobernación es el jefe de los Ayuntamientos, para los cuales sin duda se considera que es aquél lo que el de Hacienda para las Delegaciones de Hacienda, lo que el de Fomento para las Secciones de Fomento. Los munici-

(1) De un interesante trabajo de D. Federico de Castro sobre el *Concepto de la nación como postulado de la Historia general*, publicado en la *Revista de Filosofía, Literatura y Ciencias*, de Sevilla.

pios, constituyen corporaciones que como todas las personas, así las individuales como las sociales, son miembros sustantivos del Estado, no sus instrumentos. ¿Cómo es posible que se asimile una organización de provincias y municipios á una división en partidos judiciales, departamentos marítimos, comandancias militares ó distritos mineros? Estas divisiones puede y debe hacerlas el Estado sin tener otra cosa en cuenta que el buen servicio, mientras que las regiones, las provincias, los municipios, son anteriores á la voluntad del Poder, al cual sólo le toca reconocerlos donde existan. ¿Por dónde cabe equiparar la supresión de una Audiencia de lo criminal con la supresión de una provincia? La de aquélla puede herir intereses, pero no mata un organismo vivo, porque no lo es una Audiencia. En cambio, ¿qué se diría si mañana, por ejemplo, ocurriera á alguien, quienquiera que fuese, distribuir, por virtud de un decreto del Poder ó de un pacto entre individuos ó municipios, la de Asturias entre las de León, Lugo y Santander? Y sin embargo, de tal modo ha penetrado en la sociedad ese error, que no ha mucho hemos presenciado cuán tranquilamente discutían algunos periódicos sobre la conveniencia de suprimir las Diputaciones provinciales. Y no era que, estimando las actuales provincias creaciones artificiales del Gobierno, como lo son las más, pidieran su sustitución por los antiguos reinos ó regiones, ó por otras que se estimaran más reales y naturales, sino que pedían sencillamente su desaparición, la cual, para algunos, puede acordarse de una plumada como si se tratara de las Administraciones subalternas.

Por esto, el escritor italiano Carnevali (1), después de consignar que las cuestiones referentes á las prerogativas comunales son, verdaderamente, más *constitucionales* que *administrativas*, dice: «El municipio se nos presenta como uno de los factores de la organización social, uno de los elementos constituyentes de la Administración pública, y no como una institución artificial, una ensambladura del Gobierno que se haya ideado por razones de oportunidad y para administrar más fácilmente.» Y añade: «Es este un principio sustancial, por decirlo así, en cuanto de él se derivan los *derechos comunales*, y por tanto, un todo complejo de normas legales que tienen por base el derecho, y no el ejercicio de determinados poderes y facultades por concesión ó delegación.»

Cuando el Estado niega la existencia de estas grandes personalidades, no obstante su realidad, incurre en el mismo grave error que implica, respecto de los individuos, la *muerte civil*; y así como lo absurdo de esta institución consistía en considerar como muerto para el Estado á quien vivía para la naturaleza y para la sociedad, eso mismo se hace cuando arbitrariamente se desconoce la existencia de municipios, provincias ó regiones que la tienen ante la conciencia del país. Esto es tan exacto, que, á veces, lo que se da por muerto es un dato vivo que los poderes públicos toman en cuenta para las divisiones puramente administrativas. Bechard (2) hace notar que «la Bretaña, la Proven-

(1) En su obra: *I motivi del diritto amministrativo volgarizati*, § x.

(2) *Autonomie et Césarisme: Introduction au droit municipal moderne*, cap. v.

za, el Languedoc, todas las antiguas provincias, divididas en varios departamentos, no dejan por eso de ser cada una de ellas una circunscripción judicial, una división miliar, una provincia eclesiástica, un distrito académico». Nuestras audiencias territoriales, nuestras capitanías generales, nuestros arzobispados y nuestras universidades, muestran cómo en España acontece lo propio; esto es, que existen las regiones, los antiguos reinos, ante la conciencia nacional, que lo admite como de soslayo el Estado mismo, y, sin embargo, cuando se trata de reconocer su personalidad, no son más que un nombre.

Cierto que si á veces la existencia real de un municipio se destaca de tal suerte que nadie puede ponerla en duda, como acontece con todos los urbanos y con los rurales que tienen un solo centro ó núcleo de población, otras ofrece alguna dificultad, como sucede con los rurales formados de varios pueblos, lugares, aldeas ó parroquias. Aun estos mismos, en ocasiones, tienen también una personalidad saliente y bien definida, como cuando ocupan todo un valle cerrado y conocido con un nombre, con igual producción, iguales costumbres, tradiciones comunes é intereses enlazados. En cambio, cuando se contempla un páramo inmenso salpicado de pueblecitos, parece á primera vista que se puede cortar por cualquier parte, agrupar *ad libitum* esas células elementales y formar mayor ó menor número de municipios; y sin embargo, el que lo mire, no de lejos, sino de cerca, y estudie la vida de esos pueblos, hallará que, atendiendo á la frecuencia de las comunicaciones, á las corrientes que en su seno ha determinado la tradición, hay, en medio de lo que se nos presenta como

igual y uniforme, varios centros de acción que lo son de cierta comunidad de espíritu y de vida; y puede darse el caso, que no imagino en este momento, sino que lo traigo á la memoria, de que sería arbitrario agregar un pueblo á un municipio de cuyo confín está separado por dos kilómetros de tierra llana, y sería natural agregarlo á otro de cuya mayor parte estuviera separado por un río. Además, esta dificultad se salva reconociendo la personalidad de esos lugares, aldeas ó parroquias y sus funciones propias, que son distintas de las municipales, en vez de incurrir en el extraño é incomprensible error de confundir esos, que son organismos vivos, con los distritos, cuarteles ó barrios en que se dividen las villas y ciudades para su mejor administración. De este modo podía resolverse el problema grave de los municipios excesivamente pequeños (1), aplicando al caso el principio de asociación, necesaria ó voluntaria, según las circunstancias. Por lo demás, la personalidad real de esos pueblecitos, lugares ó aldeas, se revela bien claramente en la circunstancia de ser sujetos en la relación de la propiedad con absoluta independencia del municipio, por más que con harta frecuencia lo olyvide el legislador. Tuviéralo en cuenta, y quizás hallaría que hay aquí algo que debe sacarse del derecho administrativo para llevarlo al derecho civil.

(1) En Francia hay 16.542 *communes*, que cuentan menos de 500 habitantes. En España, 3.167 se encuentran en el mismo caso. De 9.287, que es el número total, 7.322 tienen menos de 1.000 habitantes.

X.

Pero importa distinguir el municipio y el derecho municipal, ó lo que es lo mismo, entre sociedad y Estado, problema que surge lo mismo cuando se trata de aquél ó de la provincia, que cuando de la nación.

El derecho es por esencia *condición* para la vida, no *causa* de ella. Por esto no cabe confundir los términos: personalidad y derecho de la personalidad, propiedad y derecho de propiedad, familia y derecho de familia, matrimonio y derecho matrimonial. La personalidad, la propiedad, la familia, el matrimonio, son instituciones sociales, y por eso las estudian la Antropología, la Economía, la Moral, la Religión, etc., mientras que los órdenes jurídicos que hacen relación á las mismas los estudia la Ciencia del derecho. Cada uno de ellos contiene las *condiciones* necesarias para que esas instituciones vivan y se desarrollen, pero queda luego una esfera inmensa de acción que trasciende del derecho. ¿Quién imaginaría saber todo lo que cabe decir de la propiedad y de la familia, sólo con leer lo que de una y otra dicen los Códigos civiles? Pues bien, si el Estado realiza el derecho, la sociedad realiza todo lo demás, y por eso, si aquél merece nuestras alabanzas ó nuestras censuras por la obra de justicia ó de injusticia que lleve á cabo, á ésta atribuimos mérito ó demérito, según que es piadosa ó impía, virtuosa ó vi-

cosa, culta ó inculta, instruída ó ignorante, rica ó pobre, etc. No es decir esto que sociedad y Estado estén ó deban estar separados, error que afecta precisamente á uno de los aspectos más importantes del problema de la organización local, y que combaten con empeño ciertos escritores, sobre todo los ingleses, puesto que la sociedad, toda ella, es el Estado, y no meramente los poderes oficiales de éste (1), pero sólo en cuanto cumple el fin jurídico, por lo cual únicamente en cuanto realiza los restantes, cabe oponerla al Estado.

Pero ni sociedad ni Estado son unidades abstractas, sino organismos totales y vivos que contienen otros subordinados, de donde se deduce que si á la sociedad toda corresponde un Estado adecuado, á cada organismo social particular corresponde un Estado particular. Existe la sociedad humana, porque no depende de la voluntad de los hombres, y porque depende de ella, no existe un Estado humano desenvuelto y plenamente organizado; pero su razón de ser y su necesidad las acusa ese derecho internacional que, cuando el caso llega, por todos se invoca. En cambio, la existencia de las naciones es tan visible, que nos hemos acostumbrado á dar, como por antonomasia, el nombre de Estado, sin apelativo, al Estado nacional. Y sin embargo, preciso es reconocer, no sólo que hay un Estado municipal y un Estado provincial ó regional (2), sino también

(1) Sobre las consecuencias de identificar el Estado con el Gobierno, véase en la obra citada, del profesor Burgess, un interesante capítulo, el 1 de la división 2.^a, lib. III, parte 2.^a

(2) Leroy-Beaulieu, en su obra *L'État moderne et ses fonctions*, lib. I, capítulo III, dice: «En todas partes el desarrollo excesivo de las atri-

que cada una de las personas sociales, aun las que persiguen un solo fin de la vida, tienen su derecho interno; y así, por ejemplo, en el derecho canónico, en el derecho de la Iglesia, como en los Estatutos ó Reglamento de este Ateneo, hallamos una organización, un procedimiento y una administración; es decir, en más ó menos grado, un derecho político, un derecho procesal y un derecho administrativo.

Mas importa notar una diferencia trascendental entre uno y otro orden de personas sociales, que Bechard (1) llama unidades elementales *generales* y unidades elementales *particulares*, y es que las *totales*, como la familia, el municipio, la provincia y la nación, son *necesarias*, mientras que las *particulares*, como las religiosas, las científicas, las benéficas, las económicas, etc., son *voluntarias*. Por esto, al individuo le es dado pertenecer á esta ó aquella Iglesia, á esta ó aquella Academia, á esta ó aquella Sociedad industrial ó mercantil, ó no pertenecer á ninguna; pero no puede menos de ser miembro de un municipio, de una provincia, de una nación. De aquí que el derecho interno, establecido por las personas sociales particulares, no sea coactivo, y si lo sea el establecido por las personas sociales totales; que el de las primeras haga relación directa y peculiar al fin que persiguen en la vida y que el hombre ha de realizar con *libertad*, mientras que el de las segundas hace relación á la personalidad y á la actividad *in genere*, á las con-

buciones del Estado, en su *trinidad* de *poder central*, *poder provincial* y *poder municipal*, etc.

(1) *Autonomie et Césarisme*, cap. IV.

diciones esenciales de la vida social, y por eso se realiza por *necesidad*.

Pero siendo varias las personas sociales totales, ¿cómo coexisten los respectivos derechos y los correspondientes Estados? Este problema no puede suscitarse con relación á las sociedades particulares, porque el derecho externo que condiciona su vida es uno y el mismo para todas, y su declaración procede del Estado de las personas totales. ¿Cómo se resuelve en cuanto á éstas? Por virtud del principio de subordinación, el cual implica todo lo que lleva consigo el ser miembro de un todo superior, pues de otro modo se iría á parar al aislamiento y á la absoluta independencia, en vez de la unión, armonía y compenetración de vida que debe existir entre unos y otros elementos y entre éstos y el todo; en una palabra, implica todo lo necesario para que la Nación exista y viva también con las condiciones inherentes á la personalidad. Es la primera, que todos los ciudadanos sean súbditos del Estado nacional, y que éste sea quien declare y mantenga el derecho que tiene como contenido las condiciones de la vida común. Por esto no es posible confundir las Ligas, como la anseática ó las Comunidades españolas de la Edad Media, ni las Confederaciones, como la suiza de los siglos pasados, la norteamericana de 1781, ó la germánica que duró de 1815 á 1866, con las actuales organizaciones federales de Suiza, de Alemania y de los Estados Unidos; y por esto, cuando comenzó á regir la norteamericana de 1787, decía con profundo sentido Mr. Wilson: «Adoptando esta Constitución, seremos una nación; ahora no lo somos.»

Y como de ese derecho común, cuya declara-

ción y mantenimiento corresponde al todo superior, forma parte el constituido por las condiciones generales de la personalidad, por las peculiares de las personas sociales y por las peculiarísimas de cada tipo ó grupo de organismos locales, el *derecho externo* de éstos cae bajo la competencia del Estado nacional, así como el *derecho interno* es de la exclusiva competencia de ellos; distinción que lo mismo cuadra al individuo, que á la familia, que al municipio, que á la provincia. Claro está que el legislador, al señalar esas normas, esas reglas jurídicas, no le es dado obrar arbitrariamente, sino que ha de derivarlas de la propia naturaleza de las personas de que se trata, y de aquí la *autonomía*, que eso quiere decir el vocablo, y no que cada cual pueda, no ya regir su vida, sino establecer la naturaleza y extensión de su derecho.

El individuo es hoy, en los más de los pueblos civilizados, autónomo, porque se rige libremente á sí mismo dentro de su propia esfera de acción; pero es la ley quien la fija y señala, y por eso, en uso de su autonomía puede contratar sus servicios, para lo cual aquélla le autoriza; pero no puede darse en servidumbre, porque aquélla le niega esa facultad. Una colonia puede ser tan autónoma como lo es el Canadá, y, sin embargo, la ley que le reconoce esa condición, procede de la Metrópoli. Y en mayor ó menor grado, las repúblicas federales hoy existentes parten de ese principio. La de los Estados Unidos deja en libertad á los Estados particulares para organizarse como estimen más justo; pero no sólo han de respetar todo lo que el Estado federal acuerde dentro de sus atribuciones, sino que si el Gobierno nacional ha de reconocer y

garantizar las constituciones de aquéllos, preciso es que tengan, por lo menos, una condición, la de establecer la república. La Suiza exige, para ese efecto, á los cantones esa y algunas circunstancias más (1).

Por lo que hace á los municipios, los Estados particulares de la una y los Cantones de la otra, son los que hacen, en su integridad, las leyes por que se rigen. Respecto de los últimos, ahí están algunas tan recientes como la de Berna de 11 de Marzo de 1884, la de Neuchâtel de 5 de Marzo de 1888 y la Constitución de Uri de 6 del mismo mes y año, que lo demuestran; y en cuanto á los primeros, según el profesor Bryce, «el poder de cada Estado sobre los organismos locales es absoluto; puede concederles ó negarles un gobierno propio á su antojo.....; podrían suprimir municipios y gobernarlos por medio de un comisionado nombrado al efecto, ó dejarlos sin gobierno, sin que tuviesen derecho á reclamar contra tales medidas ante el Presidente ó el Congreso de la República» (2). No es extraño que semejante estado de cosas haya determinado en aquel país una reacción que hay fundados motivos para recelar pueda caer en el extremo opuesto.

En suma, la *autonomía* implica el reconocimiento de que las leyes se derivan de la naturaleza de las cosas, y, por tanto, de las personas, y no del

(1) El art. 6.º de la Constitución federal de 1874 exige, que aseguren el ejercicio de los derechos políticos dentro de una organización republicana, representativa ó democrática; que no contradigan en nada las disposiciones de la Constitución federal; que hayan sido aceptadas por el pueblo, que puedan ser revisadas cuando la mayoría absoluta de los ciudadanos lo pida.

(2) En el cap. xxxvii de la obra *The American Commonwealth*.

arbitrio del legislador, pero no la absoluta independencia de aquéllas; el derecho á regir su propia vida, á la *autarquía* (tomando este término en su sentido etimológico, según el cual, quiere decir lo mismo que *self-government*, el gobierno de sí y por sí), no la facultad de establecer, sin trabas ni límites, las condiciones fundamentales y comunes de su existencia como persona social.

Así, pues, el Estado nacional, por ser el superior hoy, declara el derecho común, humano, y por ello, respecto de las personas, el común á todas, lo cual no quiere decir que sea uno y no vario, uniforme sin distinción, sino que ha de ser adecuado á las clases de aquéllas; esto es, á las individuales y á las sociales, y dentro de éstas, á las particulares y á las totales. Pero con la diferencia, respecto de estas dos últimas especies, de que al paso que las condiciones jurídicas para la vida de las primeras no piden una determinación concreta y peculiar para cada cual, porque el derecho externo, no el interno, es el mismo para todas ellas; las segundas, las totales, se encuentran en otro caso, y por ser necesarias, demandan condiciones específicas y adecuadas á cada uno de los tipos en que cabe clasificarlas, y por eso hay un derecho de familia, un derecho municipal, un derecho provincial y un derecho nacional, que es el que el Estado nacional, como tal, y no como superior, se da á sí propio.

Pero este derecho, al consagrar la personalidad, señala á ésta una esfera de acción dentro de la cual rige libremente su actividad. Esto no se pone en duda cuando de los individuos se trata, y de ello es expresión, respecto de la familia, la inviolabilidad del domicilio, así como la independencia que

los ingleses expresan en la conocida frase: *my house is my kingdom*, mi casa es mi reino; y no hay para qué hablar de la nación, puesto que nadie niega que su soberanía y su independencia son condiciones esenciales de su vida, por lo mismo que lo son de su personalidad.

XI.

¿Por qué, entonces, no afirmarlo igualmente de los municipios y de las provincias? Á ello se oponen, radicalmente, las doctrinas que podemos llamar de la *centralización* y de la *ingerencia*, y, parcialmente, la de la *tutela*, no porque ésta implique por esencia, por necesidad, esa negación, sino por el modo de entenderla y practicarla.

Distingo la *centralización* de la *ingerencia* ó *intervención* (1), porque aquélla tiene por característica la confusión de la organización *administrativa* con la organización *local*, consecuencia del error que más arriba he procurado refutar. Aunque las provincias y los municipios son órganos del Estado nacional, no del gobierno nacional, son considerados, no ya como elementos de éste, sino como órganos del Poder ejecutivo, el cual, como dice Persico, aunque quizás se llama á sí propio de este modo por modestia, es en realidad el

(1) El senador italiano P. Manfrín distingue con empeño entre la *ingerencia* y la *vigilancia* ó *inspección*, en su libro: *Il comune e l'individuo*, pág. 219.

único que tiene la potestad suprema y exclusiva de mandar y de hacerse obedecer (1). Á tal extremo llega la preocupación en este punto, que hay quien da el nombre de organización administrativa á la local, y llama á la administrativa, política. Mr. Ferrand (2) comienza uno de sus libros con estas palabras: «El objeto de este trabajo es llamar la atención sobre una de las causas más poderosas y menos notadas de nuestras revoluciones desde 1814: la coexistencia y la completa incompatibilidad de la centralización administrativa con el sistema parlamentario.» Y para que no se dude de lo que entiende por aquélla, dice en una nota lo siguiente: «Es esencial que el lector distinga muy claramente, desde ahora, la centralización *administrativa* y la centralización *política*. La primera, como más al pormenor explicamos en esta obra, tiene por objeto todos los asuntos de un carácter puramente *local* ó individual; la segunda, recae, por el contrario, sobre todo lo que interesa al mismo Estado: la ejecución de las leyes y los reglamentos, la policía, la justicia, la hacienda, etc.» Y añade: «Se verá que, lejos de querer disminuir esta última centralización, pedimos que el legislador la robustezca y rectifique ciertas disposiciones que en estos últimos años la han menoscabado de una manera perniciosa.» No todo lo que interesa al Estado cae dentro de la esfera *política*, y precisamente los asuntos que Mr. Ferrand cita como ejemplo, caen, por el contrario, dentro de la *administrativa*, esto es, de la propia de la función

(1) *La rapresentanze politichi e amministrative*, cap. vi.

(2) En el prefacio de su obra: *Les institutions administratives en France et à l'étranger*.

ejecutiva, la cual «comprende el cumplimiento de las leyes que se refieren á la organización y vida del Estado; la representación de éste como persona jurídica, y transitoriamente también el cumplimiento de las leyes que se refieren á fines de la actividad que no son el del derecho. Para dar cumplimiento á estas leyes, cuya efectuación como deber se impone al Poder ejecutivo, necesita éste obrar, y es cuando el Poder recibe el nombre de *administración*, y las reglas que determinan su acción, el de derecho *administrativo*» (1). Por eso se ha definido éste diciendo, que es la rama del derecho referente á la organización, funciones y procedimiento del *Poder ejecutivo*, según la Constitución, para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida (2). Resulta pues que, hablando con propiedad, todos los asuntos que Mr. Ferrand cita como propios de la centralización *política*, lo son de la *administrativa*. El error tiene llana explicación, como que es consecuencia de la sumisión, en el hecho, de los organismos locales, no al Estado nacional en su unidad y á cada uno de sus poderes en particular, en la medida y grado propios de la naturaleza de cada cual, sino exclusivamente al *Poder ejecutivo*. Sólo que, como si no fuera bastante llevar á la esfera administrativa la vida local, todavía se pretende que ésta constituya exclusivamente el contenido de aquélla, convirtiendo en político el resto, que es precisamente lo

(1) Concepto del derecho administrativo expuesto por el malogrado profesor de la Universidad de Madrid, D. José María Mangles.

(2) El Sr. Santamaría de Paredes en su *Tratado de derecho administrativo*.

que constituye la esencia y sustancia de la administración.

De tal suerte son distintas estas dos esferas, la *local* y la *administrativa*, que en ambas surge el problema de la *centralización*, pero con muy distinto carácter y alcance; y si pareció uno y el mismo, fué precisamente por la confusión de esos dos órdenes, puesto que se trataba de distribuir las facultades del Poder ejecutivo entre los funcionarios del mismo que desempeñaban sus cargos en el centro y en la periferia.

Respecto de la función administrativa, de la propia del Poder ejecutivo, el problema de la centralización se plantea, ya reduciéndolo á los términos mezquinos de una distribución de facultades entre los distintos funcionarios del Poder ejecutivo y dentro de la jerarquía administrativa, ya haciéndole consistir en escoger entre la organización unitaria, oficial y burocrática, y la organización electiva, social ó popular y corporativa. En tiempos de la Restauración presentóse en Francia un proyecto de ley municipal, del que, por encerrarse la cuestión en aquellos estrechos límites, decía Barante: «Se ha imaginado recientemente conferir á los prefectos algunas de las atribuciones de los Ministros, para disminuir, se dice, la *centralización*; pero esto se reduce á vigilar menos á los agentes de una autoridad absoluta, esto es, seguir el mismo camino que muy pronto produjo el efecto de hacer que degenerara la institución de los intendentes.» Pero el caso más curioso de este modo de entender la cuestión, es el decreto imperial de 25 de Marzo de 1852, que pomposamente se llamaba de *descen-*
centralización, y en cuyo preámbulo se dice: «Consi-

derando, que, desde la caída del Imperio, abusos y exageraciones de todo género han desnaturalizado el principio de nuestra centralización administrativa, sustituyendo la acción pronta de las autoridades locales con las lentas formalidades de la administración central; considerando, que se puede gobernar desde lejos, pero no se puede administrar sino desde cerca, y que en consecuencia, tanto como importa centralizar la acción gubernativa del Estado, tanto es necesario no centralizar la acción administrativa.» ¿Quién sospecharía que todo lo que el decreto dispone, consiste en trasladar á los prefectos algunas de las atribuciones del ministro? Así decía Fiévée, burlándose del decreto, que los escribientes del Ministerio habían descentralizado en favor de los escribientes de las prefecturas (1). Ciertamente vale más que ciertos expedientes mueran en las provincias en vez de ir á amontonarse en el centro, pero todo ello queda reducido á una cuestión de economía de tiempo y de dinero.

El problema, aun dentro de la esfera puramente administrativa, de las funciones del Poder ejecutivo, consiste en saber si al modo que servicios, como el de tesorería ó los referentes al ejército, á correos y telégrafos, etc., piden por su naturaleza una organización unitaria y puramente oficial; otros, como el de sanidad, el de beneficencia, el de instrucción pública, el de establecimientos penales, etc., son susceptibles de una organización, en parte por lo menos, popular y corporativa. Esto hacen los pueblos verdaderamente libres, con lo

(1) Citado por Bechard: *Autonomie et Césarisme*, cap. IV.

cual consiguen que la sociedad, que interviene directamente en la función legislativa por medio del sufragio, y en la judicial por medio del jurado, intervenga asimismo, y también directamente, en la ejecutiva por medio de las juntas administrativas.

Y preciso es discernir, entre las funciones del Poder ejecutivo, las que se refieren á fines que, no siendo por esencia propios del Estado, y sí sociales, por razones históricas están transitoriamente bajo su tutela; porque respecto de ellas es más exigida la organización corporativa á fin de que puedan llegar un día á constituirse en instituciones autarcas y autónomas. Por esto, con profundo sentido ha dicho Minghetti: «Por tres canales puede derivarse la fuente de la autoridad del centro á la circunferencia: delegando el Gobierno central parte de ella en sus agentes; ampliando las atribuciones de los cuerpos locales electivos y dándoles mayor libertad, é instituyendo cuerpos jurídicos autónomos» (1). Este punto interesa, no sólo al problema de la descentralización *administrativa* propiamente dicha, sino también al de la *local* en que nos ocupamos; porque con frecuencia se considera como funciones municipales ó provinciales esas que rigurosamente son sociales, y no por esencia propias del Estado, en ninguno de sus grados. ¿Quién dejaría de estimar como una bendición de Dios que, por alcanzar, en el seno de una sociedad, un estado próspero las instituciones de enseñanza y de beneficencia, levantadas y sosteni-

(1) *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia et nell'amministrazione*, cap. IV.

das por la iniciativa particular y por las asociaciones, se vieran libres de tener escuelas y hospitales el Estado nacional, el provincial y el municipal? Ahora bien: si esos fines sociales necesitan á veces una tutela, claro es que el derecho y el deber de ejercerla lo tiene, en primer término, el más capacitado para el caso, el cual puede ser, en algunos países, el Estado nacional, y no el provincial y el municipal, sobre todo si ellos mismos se han hallado por mucho tiempo sometidos á una que, en vez de prepararlos y educarlos para una vida independiente, los ha tenido reducidos á una odiosa servidumbre. Por eso, convertir ciertas funciones locales en nacionales, no constituye por sí solo un acto de centralización, con tal que se les dé una organización corporativa y social, que es lo que ha hecho Inglaterra, y no una unitaria y burocrática, que es lo que se hace en otras partes.

XII.

Pero si la cuestión de la autonomía comunal es cuestión de *libertad*, dice un escritor italiano, al tratar de las funciones propias de las instituciones locales, no debe hablarse de *centralización* ó *descentralización administrativa*, sino de *ingerencia* ó *no ingerencia gubernativa* (1).

La doctrina de la *ingerencia* reconoce la personalidad de esos organismos locales, pero afirma la

(1) Scalvanti, obra citada, cap. iv.

necesidad de intervenir en su gobierno y administración para dejar á salvo los intereses del Estado y para mantener el orden público y la unidad de la vida nacional. Al modo que cuando se desconocían los derechos del individuo y no disfrutaba éste otros que los que al legislador parecía conveniente concederle, no era menester razonar ni justificar las limitaciones que á aquéllos se ponían, porque era incuestionable la facultad que para obrar así tenía el poder público; pero así que esos derechos se afirmaron, fué preciso inventar la teoría de los conflictos entre el interés social y el particular, el derecho del Estado y el del individuo, y la necesidad de sacrificar éste á aquél; de igual modo, si mientras los organismos locales fueron considerados como elementos de la administración y brazos del poder ejecutivo, la doctrina de la *centralización* era la natural consecuencia, cuando al fin se ha reconocido que municipios y provincias eran algo sustancialmente distinto de eso, eran verdaderas personas sociales y jurídicas, de donde se dedujo la necesidad de admitir, en principio, su independencia, se proclamó entonces la necesidad de la intervención ó *ingerencia* del Poder central en su gobierno y administración.

Dando un paso más por este camino, el distinguido político español á que al principio he aludido fundaba la justicia y la necesidad de esta ingerencia en el principio de la *tutela*, no sin considerar antes como una *antigualla* la doctrina de la centralización, y de estimar que la vuelta á ella sería una *reacción anacrónica* (1). Pero la doctrina de

(1) El Sr. D. Francisco Silvela, en la conferencia citada.

la tutela no cabe confundirla con las anteriores. No autoriza ella la reducción de las organizaciones locales á la categoría de brazos de la administración, y no significa la intervención del Poder central en su régimen en provecho y para bien del Estado, sino que implica, en primer lugar, el reconocimiento de la personalidad de esos organismos, y en segundo, el carácter temporal de la tutela. En efecto, ésta puede durar años, si se trata de un menor de edad; siglos, si se trata de una colonia, ó de una clase social, ó de todo un orden de la actividad; pero siempre es temporal, porque de otro modo se niega la esencia misma de la institución, cuyo fin es, en todo caso, preparar y educar á los sometidos á ella, para que un día puedan ser independientes y bastarse á sí mismos. La historia muestra cómo se ha desnaturalizado la tutela, convirtiendo, por ejemplo, la que en razón corresponde á las clases superiores sobre las inferiores en la organización de las castas, y la que corresponde á los pueblos viejos sobre los nuevos, en el sistema colonial llamado, con propiedad, de explotación.

Mas salta á la vista que la tutela, por su misma indole, no cabe aplicarla á los organismos locales, así como en montón, si se me permite la frase, según se ha hecho y se hace, quizás porque el Derecho romano asimiló los municipios á los menores para hacerles partícipes en determinados privilegios, y se sacó la consecuencia de que son como niños que jamás llegan á la mayoría de edad. Parece, por el contrario, evidente que lo primero que hay que saber, es el estado de cada uno para en su vista declarar para cuáles sería una necesidad, y para cuáles una injusticia. Se comprende que, con-

tra la sana opinión de algunos jurisconsultos romanos (1), los códigos modernos fijen la misma mayoría de edad para todos los individuos, por las dificultades que en la práctica pudiera ofrecer la aplicación del principio opuesto; pero ¿es posible que tratándose de los municipios, porque á algunos, pocos ó muchos, cuadre en justicia esa condición, se someta á ella á todos, urbanos y rurales, grandes y pequeños, y lo mismo los que administran bien que los que administran mal, los malos por tradición y costumbre, que los que lo son por excepción ó por accidente?

Luego surge otra cuestión, que es la de averiguar á quién corresponde la tutoría, con tanto más motivo, cuanto que pudiera muy bien suceder que á veces esos organismos estén necesitados de una nueva tutela por haberlos corrompido una tutela anterior. Y aun hay quien alega esto mismo para que continúe la antigua, á lo cual observa un escritor italiano, que eso le hace el mismo efecto que si un amo de esclavos dijera: «ya veis cómo los han puesto el cepo y el grillete; sería una impru-

(1) En efecto, unos sostenían que debía atenderse sólo á la edad; otros, al desarrollo físico de cada cual, y algunos, á la combinación de ambas cosas.

«La edad en que el hombre no necesita ya, para regir sus asuntos, de la protección de otro, no es la misma en todos los individuos. Las facultades del espíritu, la posición social y las fuerzas físicas, establecen diferencias tan señaladas, que han sido precisos motivos muy poderosos para que se haya llegado á establecer una regla común. Vemos que en todas las legislaciones no se ha introducido sino insensiblemente y á medida que la soberanía de la familia fué absorbida por la del Estado, el cual, por su carácter, lo somete todo á prescripciones uniformes.»—*Concordance entre les Codes civils étrangers et le Code Napoléon*, introducción, por Mr. Antoine de Saint-Joseph.

dencia dejarlos poner en pie, y lo conveniente es que sigan con grillete y en el cepo.» Como se trata, no de un poder particular, sino de una institución total, parece que al organismo superior, mediata ó inmediatamente, toca ejercer esa tutela; pero á *todo* él, no á uno de sus elementos, ó si se quiere, á todos ellos, mas á cada uno en su propia esfera. Así, por ejemplo, se trata de las ordenanzas que dicte un municipio, y se considera peligroso el autorizar á todos para el libre ejercicio de la función legislativa, pues que, respecto de los exceptuados, el Poder legislativo del Estado superior corrija no sólo lo que sea contrario al derecho común, que eso siempre tendría facultades para hacerlo, sino lo que considere á todas luces injusto ó inconveniente. Y no hay para qué hablar en este lugar del Poder judicial, porque la trascendental participación que le corresponde en la solución de este problema, no toca á la tutela, toca á la *represión*, ó lo que es lo mismo, á la reparación de todas las perturbaciones del derecho causadas por los funcionarios de los organismos locales. En suma, lo que no puede autorizarse es que la vida jurídica, y de rechazo la social, en ciudadés que, por sus tradiciones unas, por su cultura otras, por su población éstas, por su riqueza aquéllas, inspiran respeto y hasta veneración á todo el mundo, estén sometidas á una obscura dependencia de un departamento ministerial.

La *tutela*, cuando no se entiende de esta suerte, produce idénticos efectos que la *centralización administrativa* y que la *ingerencia gubernativa*: la uniformidad, la imposición y la muerte de aquel espíritu local que inspira las ordenanzas y las cos-

tumbres municipales, salvo cuando éstas se sobreponen y convierten en letra muerta á la ley que pretende tiranizarlas.

XIII.

Á este propósito me viene á la memoria un libro de pocas páginas, publicado por el Sr. D. Joaquín Costa, y que se titula: *Materiales para el estudio del derecho municipal consuetudinario de España*, el cual me hace la misma impresión que haría un experimento hecho en un laboratorio á quien viera en él un germen de lo que habría de llegar á ser una gran industria en el porvenir. Es sabido que en el Sr. Costa tiene la *costumbre*, como fuente de derecho, el campeón más elocuente y más convenido, y que no sólo ha combatido á ciertos espíritus conservadores que, con un sentido verdaderamente jacobino, han pretendido suprimirla, sino que ha unido las obras á las palabras, dando á conocer el derecho civil consuetudinario del Alto Aragón, antes sólo sabido de los que lo viven y aplican.

«Mirada España—dice el Sr. Costa—á vista de pájaro, sobre un mapa, con sus infinitos municipios y aldeas, y más aún, mirado un municipio sobre una proyección gráfica, con las manzanas del casco y los barrios y caseríos del suburbio, parecen un tablero de ajedrez; pero no considerando que ese tablero tiene un alma, y que en esa alma obran energías potentísimas, que no dimanen del Estado, sino que tienen su fuente en ella misma, y que esas

energías obedecen á leyes objetivas que no dependen de la voluntad, no viendo en todo eso sino un puro mecanismo, se obstinan en mover á capricho las piezas, hoy de este lado, mañana del opuesto, en trazarles rumbos, en reglamentar sus movimientos y uniformarlos, en convertirlas en marionetas automáticas: confunden los municipios con escuadrones de milicia, y más que legisladores, parecen instructores de reclutas que mudan de táctica de dos en dos años. Sólo que, por fortuna, las piezas escuchan la ordenanza como pudieran escuchar el estómago ó el corazón las reglas que quisiera dictarles cualquier sabio fisiólogo para que verificasen la digestión y la circulación en esta ó aquella forma. Parece que bajan la cabeza, pero es para mejor esconder la risa que les causa la pueril vanidad de quien así toma en serio su papel de creador. Su recurso es el mismo que inventaron en otro tiempo para defender su soberanía contra el poder absoluto de los reyes: se obedece, pero no se cumple.

» Para que una ley municipal sea cumplidera, hemos dicho, ha de calcarse sobre el municipio mismo; pero, ¿cómo es el municipio español? Por ahí han debido principiar nuestros estadistas, porque todavía á la hora presente lo ignoramos. ¿En qué se diferencia el municipio vascongado del tipo general español; el castellano del asturiano ó del catalán; el serrano del llanero; el industrial del ganadero, ó del agrícola, ó del mixto; el compuesto de aldeas diseminadas, del formado por grandes agrupaciones de población? ¿Qué subsiste en él del antiguo concejo y por qué subsiste? ¿Qué ha desaparecido de él y á virtud de qué causas? ¿Qué

efectos han producido esas mutilaciones del organismo tradicional, y cómo podrían en su caso restaurarse? ¿Por qué no se han asimilado las reformas introducidas en las llamadas leyes municipales modernas y en algunas otras leyes administrativas directamente emparentadas con ellas? ¿Qué prácticas ha discurrido la costumbre de los Ayuntamientos para adaptar formalmente, exteriormente, esas leyes á sus hábitos y modo de ser, y dejar cumplidos en apariencia algunos de sus preceptos? Todas estas cuestiones previas y otras muchas más habría que estudiar muy detenidamente, antes de aventurarse á formular un proyecto de ley municipal. Mientras se prefiera el ancho y comfortable de escribir la ley con materiales pedidos al surtido inagotable de la fantasía, junto á la chimenea de la Casa de Correos, sin otra inspiración que el ruido ensordecedor de la Puerta del Sol; mientras no se resigne el legislador á escribir bajo el dictado de los ancianos de los pueblos, de sus alcaldes, secretarios, agentes y abogados, podrán salir en la *Gaceta* muchas y bien concertadas leyes, decoradas con el apelativo de municipales; pero *la ley* municipal, la verdadera ley, que refleje como claro espejo la fisonomía de nuestro municipio y el genio peculiar de su constitución interna, esa no acabará de salir, y los pueblos de la Península vivirán, como ahora viven, sin ley, por sus propias costumbres ó por el arbitrio de sus regidores.»

Y prueba que viven por sus propias *costumbres*, el contenido de ese libro. De uno de los trabajos que comprende, debido á nuestro consocio el señor Pedregal, resulta que allá, en las montañas de Asturias, se encuentra lo que tanto llamaba la aten-

ción de Sumner Maine en la India: los ancianos son algo más que jueces, son depositarios de la tradición; en cierto modo, verdaderos legisladores. Y si en 1653 los vecinos de Pino de Aller dieron fuerza y valor á cualquiera otra costumbre que haya en el lugar, aunque no vaya declarada en las ordenanzas, disponiendo que acordándola *hombres viejos*, se ejecute y valga, en 1846, cuando «dominaba el partido más centralizador que en España hemos tenido, los comisionados del pueblo de Bello comparecían ante notario y redactaban la antigua costumbre, á que valientemente daban el nombre de ley, vigente en este pueblo por el consentimiento de todos los vecinos, que pueden reunirse cuando lo estimen conveniente, para modificar lo establecido, ó proclamar, como ley en la localidad, nuevas costumbres, correspondiendo á los ancianos, por ser más conocedores de los antiguos usos, votar en primer lugar». Y como las condiciones económicas de la mancomunidad que esos pueblos practican para el aprovechamiento de sus principales elementos de producción, influyen poderosamente en su régimen municipal, resulta que, «á pesar de todas las leyes, se observa lo dispuesto en las antiguas ordenanzas».

Acerca de otro pueblo, Cué, se lee lo siguiente:

«Allí se cumplen todas las formalidades externas de las leyes económicas y administrativas: tienen sus elecciones municipales; exponen al público los repartos de las contribuciones, que satisfacen por medio de un solo encargado, con envidiable puntualidad; y su administración es tal, que nunca ha sido objeto de la menor censura por parte de las autoridades..... Pues, á pesar de todo esto, ni sus

elecciones son más que una fórmula externa, ni las cantidades que abona cada contribuyente son las que figuran en el reparto, por más que el total esté conforme, ni los acuerdos del Ayuntamiento tienen otro objeto que el de ajustar á las formalidades externas de la ley lo que al pueblo le conviene, que no es otra cosa que lo que así estima una reunión, junta ó comunidad de vecinos ó *concejo*, como ellos lo llaman, que con espíritu práctico y acierto nunca bastantemente elogiado, resuelve sus cuestiones íntimas y locales hasta el punto de no haberse producido el más leve motivo de queja por parte de los administrados ni de las autoridades.....»

Por último, se da cuenta de un hecho interesante, que se han apresurado á recoger Mr. Laveléye y Mr. Webster, relativo á Llánabes, pueblecito de la montaña de León, donde desde tiempo inmemorial *hasta hoy* se practica cada diez años el sorteo de las tierras de labor entre los vecinos con arreglo á sus antiquísimas ordenanzas, en la forma que describe D. Juan Antonio Posse, párroco del mismo de 1793 á 1796, en su interesante autobiografía, que por casualidad vino á mis manos, y en la que este presbítero doceañista, á seguida de describir esa organización, exclama: «¡Pueblo venturoso! Tú me has hecho conocer que es muy practicable la comunidad de bienes que Licurgo estableció en Lacedemonia. Sin haber sido tu párroco, jamás habría conocido lo que era la igualdad.....; de ti he aprendido que la propiedad, acumulando poco á poco en un pequeño número de manos las heredades de todo un pueblo, deja á todos los demás en la indigencia.....; de ti he aprendido que la igualdad es un efecto necesario de la

comunidad de las tierras..... Y pues vives en un país en que apenas pueden vivir los hombres, por efecto de una dichosa medianía, no te olvides de que tu suerte está cifrada en que las tierras sigan siendo comunes, y que al punto que esta comunidad te falte, serás reducido á un desierto, en que sólo habitarán los bueyes y las fieras» (1).

(1) Entre varias costumbres curiosas de algunos pueblos de las provincias de Burgos, Soria y Logroño, se habla en este libro de la *taberna del concejo*, que «constituye el despacho de vino en una como renta estancada»; de la *obligación*, nombre específico, de «la que contrae un vecino de vender al público carne de oveja ó de carnero por un precio determinado é invariable, á cambio de disfrutar la exclusiva y recibir del concejo los pastos necesarios para su rebaño»; de la *instrucción primaria*, que, sin declararla obligatoria ley alguna, la imponía la costumbre, de donde resultaba que entre los años 1844 al de 1850, en el pueblo del que describe esas costumbres, no había muchacho ni mozo que no supiera escribir; y se habla del *molino del concejo* que había en Barbadillo, y en el cual los vecinos molían por *adra* (turno). Es verdad que hacia el año 1860, el Estado vendió esos molinos; pero «en mi pueblo, dice quien da testimonio de estos hechos, y presumo que otro tanto harían los demás, lo compró un vecino, comisionado al efecto, para transferirle inmediatamente, como le transfirió, á una sociedad compuesta de todo el vecindario entonces existente; y así el molino continúa prestando los mismos servicios que antes, y en idénticas condiciones». Es el procedimiento que ahora mismo practican muchos pueblos de Castilla y de León para quedarse con los *bienes de aprovechamiento común* como antes, salvo la paciencia que les ha hecho perder el expedienteo y el 20 por 100 que se dejan en las zarzas para que lo recoja el Fisco.

Y con relación al Alto Aragón, hallamos la *herrería del común*, la *tejería del común*, el ejercicio mancomunado de la ganadería y el *seguro mutuo para el ganado vacuno*, una de tantas reliquias del régimen comunista primitivo, en su transición al sistema de propiedad individual, en opinión del Sr. Costa.

Respecto de Santander, se observa, hablando de las *derrotas*, que al legislador pareció «un acto vandálico y un atentado contra el sagrado derecho de propiedad, eso de abrir portillos todos los años en los cercados que la protegen, y sin más examen de la cuestión, decidió suprimir las derrotas (Real orden de 15 de Noviembre de 1853). La prohibición ha sido precipitada, y no correspondiendo al estado ni á las condiciones del país, no ha sido cumplida..... ¿Qué adelantará

Me ha parecido conveniente hablaros de estos materiales del derecho municipal consuetudinario, en primer lugar, porque bastan para poner de manifiesto qué riqueza de datos no llegaría á reunirse si fueran muchos los que se dedicaran á recogerlos y se estimulara este trabajo patriótico, por ejemplo, con premios que se dedican á otros de dudosa utilidad; y en segundo, para mostrar bien la impotencia de la ley enfrente de las ordenanzas y las costumbres locales, y cómo tiene razón el señor Costa al decir que, «inspirado en un espíritu de abstracta uniformidad (1), dictó el legislador, una tras otra, variedad de leyes municipales, bien ajeno de sospechar que estuviera emulando á Platón y á Locke en eso de hacer Constituciones utópicas é irrealizables». Porque no está de más recordar que el que una ley sea utópica no depende de la intención con que se hace, ni del espíritu que la inspira, sino del modo de llevarla á cabo, y por eso la centralización de 1845, que parece muy conservadora si se atiende á aquellas circunstancias, bien merece, en cuanto hizo tabla rasa de todo lo existente é impuso un sistema completamente exótico, que se la califique de utópica y hasta de jacobina. Que la novedad venga de la filosofía ó de la historia, tómesese de los libros ó sea una copia servil de una legislación extranjera, si es extraña á la realidad, si choca de frente con el modo de ser

el que siembre, aunque se le diga *de palabra*, no *de hecho*, que están suprimidas las derrotas, si ve luego invadidas sus tierras por los ganados frecuentemente?»

(1) El Sr. Silvela decía que la uniformidad francesa, traída á España en 1845, nos ha hecho más daño que todos los hijos de San Luis y los soldados de Napoleón con sus fusiles y bayonetas.

y de vivir de un pueblo, siempre resultará lo mismo la imposición. Alfonso el Sabio, al intentar implantar, con las Partidas, el derecho romano y el canónico, con menoscabo del derecho patrio, pecó, como puede pecar un soñador revolucionario de los tiempos modernos.

El remedio á este mal estriba, no sólo en tener presente la conocida frase de Franklin, «dejadnos gobernar y no gobernéis demasiado», y en abandonar la idea desdichada de someter todos los Ayuntamientos á una sola y misma ley, sino en darles toda la amplitud posible para la redacción de sus ordenanzas (1), y en reconocer la costumbre como fuente de derecho municipal.

XIV.

Pero librenos Dios de fiarlo todo á la ley y de esperararlo todo de ella. Según Le Play (2), «la fe ciega en los beneficios de la ley escrita es uno de los errores más peligrosos de nuestro tiempo», y Majorana (3), después de enumerar las causas más generales, más graves y más permanentes de los vicios del régimen parlamentario, dice que «son

(1) A quien dude de lo mucho que se puede aprender en las antiguas ordenanzas de los municipios, recomendamos la excelente obra de D. Gervasio González Linares: *La agricultura y la administración municipal*, donde se verá el partido que el autor saca de las de Valle de Cabuérniga (Santander).

(2) *La Réforme sociale en France*, t. LII.

(3) En la *Conclusión* de la obra citada más arriba.

las menos susceptibles de ser eliminadas por virtud de las leyes». Es necesaria la constante acción social para que, á la sombra de la ley, la vida se desenvuelva y para que la ley se cumpla. El *self-government* no consiste tan sólo en *votar*. Hablando de Inglaterra un profesor español (1), ha escrito lo siguiente:

«La reflexión de que «en ningún pueblo se habla »menos de soberanía nacional ni se practica tanto», ha llegado á ser, de puro repetida, un lugar común, cuya profundidad no parece, sin embargo, haberse medido lo bastante. No se considera en Inglaterra á la nación, en la práctica real de las cosas, como la base inerte de donde reciben su investidura los poderes oficiales, en cuyos órganos se encarna inmediatamente la soberanía, que sólo se ejerce por su medio, sino como la suprema potestad que rige y determina á todas las restantes; no tiene autoridad meramente *in potentia*, sino actual y efectiva; ni aun siquiera intermitente, sino constante: no es el *anima vilis* á quien toca sólo callar y obedecer á sus elegidos, sino el motor enérgico y activo que vela y *gobierna* sobre los poderes particulares, meros agentes y ministros suyos. Esta es la esencia del *self-government* en la integridad y pureza de su concepto.»

Por esto, necesario es que los ciudadanos cooperen al gobierno y administración de los organismos locales, no sólo formando parte de sus Consejos ó Ayuntamientos y de las Juntas auxiliares de éstos, sino ocupándose con interés de las cosas del pro-

(1) El Sr. D. Francisco Giner de los Ríos, en sus *Estudios jurídicos y políticos*, pág. 111.

común. Mr. Gladstone, en cierta ocasión, celebraba las excelencias del *self-government* local de su país, precisamente porque habituaba á los ciudadanos al ejercicio de los *deberes* públicos y á aceptar las *responsabilidades* consiguientes. Y pueden y deben cooperar también agitando y moviendo la opinión por medio de la prensa y de las reuniones políticas, para que la sociedad ayude al bien con el aplauso é impida el mal con la censura, y por último, haciendo efectivo uno de los principios más fundamentales de los sistemas modernos de gobierno, el de *responsabilidad*; ó lo que es lo mismo, *acusando*.

Como el hacer esto último constituye la función del ministerio público, y tenemos más presente en el espíritu el tipo del fiscal del antiguo régimen que el procedimiento popular de la Edad Media, parece la recomendación poco simpática; y sin embargo, resulta todo lo contrario, esto es, en vez de cruel, humana, cuando se piensa en las víctimas de la impunidad y en los males que á los pueblos produce la indemnidad de los delincuentes. Maquiavelo dice, que donde se acusa poco, se calumnia mucho, y que debe facilitarse á los ciudadanos los medios de que puedan acusar sin temor y sin recelo, y entonces castigar duramente á los calumniadores. Cuanto más difícil es la acusación, más fácilmente se esparce y acredita la calumnia. Esto pasaba, según él, en la antigua Florencia, y esto pasa en la moderna Italia, al decir de un escritor de ese país (1). No necesito decirlo que ocurre en el nuestro.

(1) Scalvanti, obra citada, cap. XXI.

En efecto, pueblo en que se acusa poco, es de seguro pueblo en que se calumnia mucho, y entonces los criminales que debían ser acusados, hacen arteramente causa común con los inocentes á quienes se calumnia, y la simpatía de la sociedad que sirve á éstos de consuelo, sirve á aquéllos de escudo para seguir cometiendo fechorías contra el procomún y contra la moral. El que acusa piensa en alta voz, acepta la responsabilidad de sus actos, se habitúa á juzgar con datos y pruebas porque tiene que convencer y persuadir, y por eso es, en privado, circunspecto y escrupuloso al juzgar á sus conciudadanos, por temor de equivocarse. En Nueva York se formó hace años el *Tweed-Ring*, esto es, una pandilla ó *coterie* cuyo jefe ó gran cacique, *Boss*, era Tweed, logrando apoderarse de la administración de la ciudad y ofreciendo á sus conciudadanos el tipo más perfecto del *politician* inmoral y corrompido. Cansados aquéllos de tan intolerable tiranía, le derrotaron en unas elecciones, le entregaron á los tribunales y murió en la prisión. Lo propio hicieron los ciudadanos de Filadelfia con el *Gas-Ring* (1).

Y esa acusación procede formularla, no sólo ante los tribunales de justicia, sino ante el de la opinión pública, para hacer efectivos los provechosos resultados de la *sanción social*, que alcanza allí donde no le es dado llegar á la *sanción legal*, es decir, al Código penal; y única que puede hoy poner freno á los que confunden el caprichoso arbitrio con la

(1) Puede leerse la historia de estos dos hechos en los capítulos LXXXVIII y LXXXIX de la excelente obra citada más arriba del profesor Bryce: *The American Commonwealth*.

libertad racional, porque la sociedad, si dispone de una serie de premios que comienza en la aprobación y acaba en la apoteosis, dispone también de una serie de penas que comienza en la censura y acaba en la condenación al aislamiento; pena esta última de cuya eficacia no cabe dudar, pues si se ha estimado por demás dura tratándose de los delincuentes retenidos en los establecimientos penitenciarios, y á los cuales separa el Estado del mundo por medio de muros de cal y de piedra, ¿qué decir de aquel á quien la sociedad condena al aislamiento, separándole de los demás hombres por un muro de hielo? Además, la acusación ante ese tribunal hace entrar en juego la publicidad, es decir, «el pudor, que hasta en las sociedades más corrompidas es un freno saludable», como ha dicho Odilon Barrot. Claro es que así como la sanción del Código penal resultará ineficaz y hasta nula, si los encargados de hacerla efectiva piden inspiración á algo que no sea su conciencia y su deber, pues por algo se ha dicho que vale más tener *leyes malas y jueces buenos*, que *leyes buenas y jueces malos*, de igual modo, para que la sanción de la opinión pública produzca todos los excelentes efectos que de ella es dado esperar, preciso es que sea igual, justa, constante, ilustrada, consecuente, enérgica, pues de otro modo puede darse el caso de que, no sin razón, alguien diga, hablando de su país: «La versatilidad, la insubsistencia, la fragilidad enferma y femenil de la opinión pública, es el más grande de nuestros males» (1).

(1) D. Alfredo Calderón.

XV.

Resumiendo sir Robert Morier (1) el juicio que le merece la ley prusiana de 1872, considera á ésta como una transacción entre los tres sistemas de gobierno local que aspiran á dominar en todas las sociedades modernas: el sistema *social*, el sistema *burocrático* y el sistema del *self-government*. Veamos cómo expone lo que es cada uno, sin perjuicio de ofreceremos á seguida algunas observaciones, pues al fin y al cabo, siendo el autor muy liberal, pero poco afecto á la democracia, es natural que en algunos puntos disienta yo de su opinión.

«El *sistema burocrático* pone el Estado sobre la Sociedad, considera que el Estado es él, y la Sociedad la primera materia, el material administrativo. Los principios por qué se ha de regir esta administración, se consignan en unas cuantas leyes orgánicas, y las reglas de la misma están contenidas en un cuerpo inmenso de precedentes y casos de jurisprudencia administrativa que no han visto la luz pública. Al sistema burocrático le es en absoluto indiferente la cuestión del sufragio. Para él los cuerpos representativos que legislan son como Ateneos ó Casinos en que se discute mucho, en los cuales dicen no pocas tonterías los legos, bien intencionados por otra parte, que en ellos tienen asiento por derecho propio, mientras que de los labios de

(1) En la obra citada, pág. 86.

sus propios representantes (los de la burocracia) sale la sabiduría á borbotones; y hablan, porque aun cuando no son miembros de esos Cuerpos, les asiste, como comisarios del Gobierno, el derecho á que se les escuche con respeto siempre que se dignen favorecer á la sociedad con el beneficio de sus opiniones profesionales. Sabe bien que á la larga será preciso calcar las leyes sobre el modelo que él habrá de suministrar, porque el arte de legislar es uno de aquellos que no pueden practicar los *dilettantes*. Quien administra las leyes, hace las leyes; y si se deja la administración de las leyes, á guisa de monopolio, en manos de una clase profesional, esa clase será la que legisle.»

Nada tengo que objetar á esta descripción del *sistema burocrático*. El retrato está hecho de mano maestra, y fácil nos es comprobarlo teniendo, como tenemos, el original delante de nuestra vista. Si, parodiando una frase célebre, bien puede decirse: la burocracia, ese es el enemigo, y no es extraño que de todas partes se la denuncie y acuse ante la opinión pública. Hace ya muchos años que Le Play (1) dedicaba un largo é interesante capítulo de una de sus obras á combatir ese mal, que llama Majorana, *paurosa potenza burocratica* (2). Fischel, bastante tiempo há, también señalaba el antagonismo que empezaba á apuntar en Inglaterra entre el *self-government* y la burocracia, de la cual no está la Gran Bretaña tan libre como supone Le Play (3). Prins, después de recordar que Humbold

(1) El LXIII de *La Réforme sociale en France*, 1872.

(2) En la obra citada, cap. xv, t. VIII.

(3) *La Constitution anglaise*, traducción de Vogel, lib. vi, introducción.

la llamaba vampiro devorador, y que, según Bagehot, el fetiche más miserable á que se puede rendir adoración, es un empleado subalterno, escribe lo siguiente: «Los burócratas están á punto de conquistarnos; nos estrechan por todas partes, y sustituyen la antigua clase social privilegiada con el privilegio oculto de la función. Al lado de los tres poderes: el legislativo, el judicial y el ejecutivo, que se contrapesan, según la teoría de Montesquieu, existe al presente un cuarto poder: el administrativo. Este no halla obstáculo en ninguna parte; no funciona, como los otros, bajo la garantía de la publicidad; tiene la pretensión de reglamentarlo todo, consagra la victoria del formalismo, da el golpe de gracia á la originalidad de las costumbres, y obliga á la vida social toda á plegarse bajo el peso de la uniformidad administrativa» (1).

XVI.

«El *sistema del self-government*, dice sir Robert Morier, considera la Sociedad y el Estado como un todo indivisible, en cuanto constituyen ambos un cuerpo, sólo que mirado desde distintos lados. Aspira á que, en una ú otra forma, todos los gobernados tomen, en proporción con sus medios, una participación personal en la gestión de los negocios públicos, sin que deban por necesidad tomarla en las discusiones públicas (*in the public work, not*

(1) Obra citada, cap. II.

necessarily in the public talk), y á que todos los gobernantes formen también en las filas de los gobernados. La *Landesgemeinde* germana realiza este ideal, y las generaciones educadas en esa escuela salieron de sus bosques y fundaron un nuevo mundo. El más grande de los escritores en política proclamó este ideal como resultado y resumen de su filosofía. «La virtud del perfecto ciudadano, dice Aristóteles (1), consiste en que sea capaz de gobernar á maravilla y de ser á maravilla gobernado.» Y añade en otro lugar: «Por lo cual se ha dicho con razón que sólo pueden gobernar aquellos que á la vez son gobernados.» El ideal del sistema del *self-government*, en punto á sufragio, consiste en concederlo á todos los padres de familia, confiriendo á cada uno de éstos, en la gestión de los negocios públicos, una participación precisa, clara y rigurosamente proporcionada á sus medios».

Tampoco siento la necesidad de hacer observación alguna á la descripción del sistema del *self-government*, porque su esencia consiste en la penetración, no confusión, de Sociedad y Estado, y en borrar la secular antítesis entre gobernantes y gobernados (2), principios ambos sanos y funda-

(1) En el lib. III de su *Politica*.

(2) «Verdad es que el organismo del Estado pide la formación de autoridades especiales para cada función particular, las cuales en este respecto se distinguen esencialmente del resto de la nación; de aquí el error de la democracia directa. Pero esta distinción no es disolución de la unidad del Estado. Ni las autoridades absorben *todo* el poder de éste, ni dejan de hallarse sometidas á la sociedad política, ya como sus representantes y ministros, ya como súbditos á su vez. Que *mandar* es lo contrario de *obedecer*, nadie lo duda; la cuestión es saber si es posible, y cómo, que los que *obedecen* también *manden*, y viceversa.» *Estudios jurídicos y políticos*, de D. Francisco Giner, pág. 123.

mentales, y que son una condición precisa para que un pueblo se gobierne á sí propio. El profesor Bryce inserta en su excelente obra sobre *La República norteamericana*, un interesante trabajo de Mr. Seth Low, alcalde que fué de la ciudad de Brooklyn, en el cual se lee lo siguiente: «Hasta hace poco la sociedad, en Europa, ha aceptado, casi sin protesta, la idea de que es necesario que haya clases gobernantes y que los más de los hombres tienen que ser gobernados. En los Estados Unidos esta idea no prospera, ni ha prosperado nunca. No se conoce aquí la distinción entre clases gobernantes y clases gobernadas, y se considera que el problema del gobierno consiste en que la sociedad toda aprenda y aplique por sí misma el arte de gobernar. Por eso la ola inmensa de inmigración que viene á los Estados Unidos es un elemento perturbador. Los emigrantes proceden de muchos países, y los más de ellos pertenecen á clases que allá en sus antiguos hogares han sido desde tiempo inmemorial gobernadas. Al llegar á América, muy pronto llegan á ser ciudadanos de una sociedad que procura gobernarse á sí misma» (1).

Ni opongo cosa alguna á esa proporción entre la parte que al ciudadano es dado tomar en la gestión de los negocios públicos y los medios con que cada cual cuenta. El profesor norteamericano Burgess dice: «Es difícil de comprender por qué no ha de ser, al presente, el sistema político más recomendable un Estado democrático con un Gobierno aristocrático, sólo que con una condición, y es, que la aristocracia sea la del mérito positivo, y no la de

(1) Obra citada, cap. LII.

cualidades artificiales. Si no es éste, añade, el principio real de la forma republicana de gobierno, confieso que entonces no sé cuál pueda ser» (1).

Al lado de esto no vale la pena discutir la diferencia entre el sufragio universal y el que resulta cuando se concede á los *householders*, padres de familia ó vecinos con casa abierta; es bien pequeña, y en la misma Inglaterra desaparecerá en cuanto el partido liberal suba al poder.

XVII.

He dejado para lo último lo que el reputado diplomático dice del *sistema social*, porque me ofrece verdaderos reparos, y por lo mismo que he de oponer algunos, siquiera sea brevemente, habréis de permitirme que transcriba casi íntegramente la descripción que de él hace, aun cuando es un poco larga.

«El moderno *sistema social*, ó de la filosofía social, como dice Gneist, coloca á la Sociedad sobre el Estado, y, por decirlo así, pretende vestir á los funcionarios públicos con la librea de las corporaciones sociales. Éstas no son ya castas, como los Estados ó gremios de la Edad Media, sino que representan los llamados intereses: interés de la propiedad territorial, interés de la industria, interés del capital, interés del trabajo, y así hasta el infi-

(1) Obra citada, parte 1.^a, lib. II, cap. III.

nito. Todos estos intereses con sus respectivas aspiraciones, son lo primero, y miran al Estado, ó como un medio para conseguir sus fines, ó como un impedimento que se atraviesa en su camino, y al que, como tal, hay que oponer estorbos y embarazos. No constituyen castas cerradas, pero el espíritu que las anima tiene una tendencia manifiesta á degenerar en el de los Estados ó gremios de la Edad Media; más aún cuando con él se mezcla la pasión política, como sucede en la *Liga internacional de trabajadores*, porque entonces constituye un paso decisivo en el camino de la disgregación, y nos encontramos frente á frente con la antigua *étrapia* griega, esa enfermedad que nace de la aplicación de aquel principio que ve en la asociación algo superior y más sagrado que los vínculos de la patria y hasta que los de la sangre.....

El *sistema social* considera al hombre, no como súbdito ó ciudadano de un Estado particular, sino como un miembro de la humanidad, revestido con ciertos derechos innatos é inalienables y sin los deberes correspondientes. Libertad, igualdad, fraternidad: todos los hombres son libres; todos son iguales; todos son hermanos. Se habla de deberes, ciertamente, pero es pura retórica y por el bien parecer, y hallan la expresión en lo que puede llamarse caricaturas ridículas de los deberes públicos, como la guardia nacional y otras semejantes; pero esos son los adornos exteriores del sistema, no sus armas de guerra. Para ejercitar esos derechos, hay un método uniforme: *votar*. El hombre viene á ser una especie superior de marsupial político con su bolsa llena de papeletas en blanco, y su actividad, á través de la vida, consiste en ir llenándolas

con nombres. El y sus intereses estarán así *representados* y sus representantes harán la labor del representado. El *mandato imperativo* es la terminación lógica del sistema. El representante se convierte en *mandatario*. Es preciso no concederle libertad de acción. No ha de dejarse influir por los intereses del Estado ó del país todo, que naturalmente salen á la superficie en las deliberaciones de toda asamblea, sino que ha de ser la bocina mecánica de una *coterie* social ó política.

«La forma más cruda, y, en ciertos respectos, la más lógica, de este sistema, es la del cesarismo basado en los *plebiscitos*. De cuando en cuando la Sociedad es llamada á decidir por sufragio universal quién ha de ser su primer servidor y cuáles los principios por que éste habrá de guiarse. Verificada la votación, la sociedad vuelve á sus ocupaciones usuales y abandona los negocios del Estado al César y á los prefectos y subprefectos del César. La forma más suave del sistema consiste, entre los pueblos de raza germánica, en disgregar el Estado en autonomías: Parlamentos parroquiales, Parlamentos municipales, Parlamentos provinciales. La forma típica de esta clase de gobierno se toma de las grandes empresas industriales, como compañías de ferrocarriles, sociedades mercantiles, etc. Los electores, *in corpore*, eligen un Consejo de directores y establecen ciertos principios, conforme á los cuales han de llevar á cabo su labor. Una vez al año se reúnen para censurarlos agriamente ó para darles un voto de gracias, para reelegirlos ó destituirlos. Una vez á la semana se reúne el Consejo para inspeccionar los trabajos, firmar cartas que ha escrito la secretaría, hablar del tiempo y almorzar.

El trabajo fuerte y positivo, el trabajo personal, ese lo hacen los empleados, los secretarios, etc. Un cuerpo local, que vota; un cuerpo inspector, que habla; un cuerpo ejecutivo, que cobra: he ahí el concepto social que del *self-government* se tiene en nuestro tiempo. El *sistema social* conduce lógicamente al sufragio universal de varones y de hembras.»

Ahora comprenderéis por qué os decía que algunos reparos tenía que oponer á la exposición del llamado por el autor *sistema social*, nombre impropio, porque trae á la memoria la teoría del *pacto social* de Rousseau, en oposición á la teológica y á la histórica (1). En primer lugar, bajo aquella denominación se comprende, no un sistema, sino varios, y por eso en lo que de él dice sir Robert Morier hay apreciaciones muy exactas y dignas de ser tomadas por todos en cuenta, y otras completamente inaceptables.

Siguiendo el mismo orden que él sigue, lo primero que me ocurre observar es, que la censura que de las corporaciones hace cuando reconocen como base un interés, me parece muy en su lugar si, sobreponiéndose este interés particular y de clase al del todo social y al supremo de la justicia, realmente estorba la marcha ordenada de los pueblos. De esto es un ejemplo elocuente el que cita el autor al recordar la *Sociedad internacional de trabajadores*, poderosa cuando él escribía, como

(1) El profesor Burgess así clasifica las teorías acerca del origen del Estado, diciendo que la *teológica* sostiene que éste lo ha fundado Dios; la *social*, que se fundó por virtud de un pacto entre los hombres, y la *histórica*, que es un producto de la historia. Obra citada, parte 1.ª, lib. II, cap. II.

podiera citarse hoy el *Partido obrero*; y de ello es asimismo ejemplo la clasificación de diputados que tuvo lugar no hace muchos años en cierto Parlamento, y por virtud de la cual recibían los grupos que se formaron distintos nombres, según que defendían el *interés* de los productores de trigo, de carbón, de tejidos de lana ó algodón, de aceite, etc. Pero en modo alguno puede admitirse esa crítica si envuelve la condenación de la tendencia bienhechora de las sociedades modernas á salir de la constitución atomística de que adolece, creando en su seno asociaciones y corporaciones en que se organicen los intereses y las aspiraciones sociales; en una palabra, los distintos órdenes de la actividad. Precisamente á eso responde la teoría, convertida ya en práctica en algunos pueblos, que proclama la necesidad de llevar á una de las Cámaras la representación de los organismos sociales, dejando que tenga la otra la de los individuos; principio que lo mismo debe tener aplicación en la organización de los poderes locales, donde responda, claro está, á una realidad, pues salta á la vista que, si se trata de un Municipio rural, no hay para qué pensar en la representación de una industria y de un comercio que no existen, ni tampoco en la de la agricultura, ya que siendo labradores todos los vecinos, sus individuos por necesidad la representan. Esto han sostenido, llegando á veces hasta la exageración de desconocer la necesidad de una representación independiente de los individuos, Ahrens y Röder en Alemania, Prins en Bélgica, Persico en Italia, y el Sr. Pérez Pujol entre nosotros (1).

(1) Prins, en la obra citada más arriba, propone, para la constitu-

No encuentro tampoco justificado el recelo de que la práctica del principio de asociación tenga ese poder disgregador que se le atribuye, y menos que sea incompatible con la subsistencia de los vínculos de la sangre y con los de la patria. Más arriba queda notada la diferencia entre las personas sociales totales y las particulares ó parciales, en cuanto son aquéllas *necesarias* y éstas *voluntarias*, por donde la formación de las unas no puede estorbar la existencia de las otras. Por el contrario, sólo mediante la multiplicación de las libres puede la sociedad salir de aquella condición que expresaba Renán, diciendo que han quedado frente á frente: un gigante, el Estado, y millones de enanos, los individuos. Precisamente por faltar esos núcleos de organización, esos centros de resistencia, en un ingenioso diálogo entre un francés y un

ción del Parlamento, la distribución del cuerpo electoral en cantones rurales y ciudades pequeñas y grandes, dividiendo aquél, según las clases, en dos, tres ó nueve colegios, formados por la propiedad rural, la urbana, la ciencia, las letras y las bellas artes, el derecho, la industria y el comercio, los obreros, la higiene, las obras públicas, la defensa nacional, la Administración pública, los cultos, y cada uno de los cuales nombraría uno ó dos diputados.

Persico, en la obra también citada más arriba, aplica este principio á las provincias y á los municipios, proponiendo para éstos la formación de tres colegios en los que cuenten menos de 20.000 habitantes: 1.º, el de los propietarios é industriales; 2.º, el de los colonos y trabajadores agrícolas é industriales; 3.º, el de todas las demás profesiones; á los cuales habría de señalarse, en vista del número de concejales, una parte de candidatos proporcionada al número y calidad de los que compusieran cada colegio. Para las ciudades propone nueve colegios: ministros de la religión; empleados civiles y militares; maestros, periodistas, artistas y literatos; propietarios territoriales; abogados, procuradores, magistrados y notarios; médicos, cirujanos y farmacéuticos; ingenieros, arquitectos y empresarios de obras públicas; industriales, comerciantes, banqueros y negociantes; obreros y artesanos, divididos en secciones ó gremios por oficios.

norteamericano, publicado hace ya años en la *Revue Moderne*, ponía el autor en labios del segundo estas palabras: «Fuera de estas tres cosas: el Ejército, la Administración y la Iglesia, ¿hay en Francia algo que esté organizado y que pueda obrar? ¿Dónde están las asociaciones y los organismos de la libertad? En vuestro país la libertad es un alma que busca su cuerpo, sin hallarlo en ninguna parte. ¿Dónde queréis que se cobije: en el cerebro de algunos periodistas y en los labios de algunos oradores? Eso no basta» (1).

Y es de notar cómo, en medio de las soluciones extremas propuestas para la reorganización de la sociedad, se proclama por muchos como una de armonía la *asociación libre*, la cual, en cuanto es *asociación*, responde al elemento común y social de nuestro ser; y en cuanto es *libre*, responde al elemento individual y propio, que, como aquél, se da también en nuestra naturaleza. «Queremos la asociación libre, no impuesta por la ley, dice un escritor italiano; la queremos tal, que el individuo encuentre en su seno nuevas razones de dignidad y nuevos auxilios para el incremento de la propia espontaneidad, no el sepulcro de su nativa autonomía» (2).

Del cargo de que el *sistema social*, esto es, el *democrático*, considera al individuo, no como súbdito ó ciudadano de su Estado, sino como miembro de la humanidad, poco he de decir. Me parece que ya es tiempo de que demos por terminada la polémica entre dos preocupaciones: la de los revolu-

(1) En el número de Agosto de 1867.

(2) Sbarbaro, *Filosofía de la riqueza*, pág. 315.

cionarios franceses y la que comparten muchos escritores ingleses. El ciudadano, como tal, tendrá los derechos de la ciudadanía; pero hacer depender de ésta el reconocimiento de los inherentes á la personalidad humana, es volver al sentido romano, según el cual sólo el ciudadano tenía capacidad jurídica, no el extranjero. ¿Es que la Gran Bretaña reconoce esos derechos sólo á sus súbditos? ¿Es que tiene fuerza alguna la observación de Maistre, de que él había visto franceses, ingleses, españoles, etc., pero en ninguna parte al *hombre*, sin reparar en que alguien pudiera decirle que había visto catalanes, castellanos, gallegos, etc., pero por ninguna parte al español, y llegar así, de una en otra, á la conclusión de que lo único que se ve es el individuo? Pero ¿para qué insistir sobre esto? Háblese en Francia de los *derechos del hombre* y de *libertad, igualdad y fraternidad*, y en Inglaterra de franquicias, libertades y garantías del ciudadano inglés; busque aquélla su inspiración en la filosofía, en la teoría, en la abstracción, si se quiere, y empiéñese ésta en decir que la revolución de 1688 y todo cuanto desde entonces se ha hecho, no es más que una reivindicación de las libertades anglosajonas; el hecho es que, por uno ú otro camino, con esta ó aquella terminología, esos derechos en ambos países están consagrados, y que Inglaterra ha abierto de par en par las puertas á la democracia moderna (1), tanto que, sin ruido, lo cual mues-

(1) «Se levanta el telón en el escenario de la política en el año de 1885, é Inglaterra se encuentra con un gobierno democrático, que significa que el poder soberano reside en el cuerpo colectivo del pueblo. La transmisión accidental que del poder se hace nominalmente á los conservadores, no altera la situación de las cosas. En todo caso,

tra que el peligro está, no en los principios, sino en el procedimiento, ha llevado á cabo reformas que sólo están en camino de realizarse en los países más democráticos del continente.

Presenta sir Robert Morier como una manifestación atenuada de la enfermedad la que consiste en crear Parlamentos parroquiales, Parlamentos municipales y Parlamentos provinciales. Pues todo eso lo tiene la Gran Bretaña (1). Tenía la *selected vestry* y el Consejo municipal, y tiene Consejos de condado, en Inglaterra y el país de Gales desde 1888, y en Escocia desde 1889, siendo de notar que las leyes que los han establecido fueron presentadas al Parlamento por el Gobierno conservador, y aplaudidas por los jefes de las oposiciones, comenzando por Mr. Gladstone. ¿Se considera preferible que hubiera continuado la organización de los condados ó provincias sobre la base de los *jueces de paz*, convirtiendo así en esencial lo que es un accidente histórico? Pues entonces habíamos de declarar que el *self-government* era un beneficio especial concedido por Dios á los ingleses, porque

la democracia es la que gobierna. En otras palabras, el sistema político por qué la nación se rige ha sido, en menos de un siglo, completa y totalmente cambiado. En los comienzos de los cien años en cuya última cuarta parte nos hallamos, el gobierno era aristocrático; esto es, representaba los intereses de la minoría. Ahora es democrático; es decir, representa los intereses de la mayoría.»—*A short enquiry into the formation of political opinion from the reign of the great families to the advent of democracy*, introd. por Artur Crump.

(1) No huelga decir que las censuras del autor alcanzan á muchos de sus compatriotas. Siendo partidario resuelto de Gneist, no hay que olvidar que éste lo mismo ha impugnado á Tocqueville por lo que dice en *El Régimen antiguo*, que á Stuart Mill por lo que dice en *El Gobierno representativo*. Por eso más de una vez habla en su trabajo del *self-government* del antiguo tipo inglés.

esa institución es peculiarísima de aquel país y absolutamente imposible de ser transportada á parte alguna.

Tampoco encuentro justo que achaque á la democracia en general errores que son propios de la *democracia directa*, como el *plebiscito* y el *mandato imperativo*, y que implican la negación del principio de la representación. Se comprende el gobierno por asambleas primarias en las organizaciones locales inferiores, como acontece en varios países, pero no tengo por saludable la tendencia á ensanchar la aplicación de ese sistema que se observa en la República norteamericana. El sistema representativo no se ha inventado para obviar la dificultad de que centenares de millares de ciudadanos abandonen sus domicilios y se reúnan en la plaza pública, sino que obedece á la necesidad de una capacidad especial para el desempeño de las funciones especiales del Estado, á la distinción entre lo común y lo técnico ó profesional.

En cambio, razón tiene el autor en combatir la preocupación, por desgracia muy corriente, que consiste en suponer que el pueblo que *vota* es ya, por eso sólo, dueño de sus destinos. Es una consecuencia de confundir la *representación* con la *delegación*, y que conduce, como ha dicho un escritor español (1), á esas dictaduras parlamentarias, republicanas ó cesaristas, que reducen irrisoriamente la soberanía á la facultad de elegir uno ó más señores, y entregarse á ellos al punto dócilmente. Y lo propio cabe decir de la acerada crítica que el autor hace de la distribución de trabajo entre los

(1) El Sr. Giner de los Ríos en el libro citado.

electores, los elegidos y los empleados. Ciertamente, la vida política, si ha de ser sana y producir resultados efectivos, es algo más que una serie de ataques de epilepsia electoral. Es preciso, después de votar, mantener constantemente, entre electores y elegidos, una corriente de inspiración y de influjo que sostenga viva y activa la unión de la Sociedad como Estado con los poderes oficiales del mismo.

En suma: no hay lucha, en materia de organización local, más que entre dos sistemas: el centralizador y burocrático, y el democrático ó del *self-government*. Y doy estos dos nombres al segundo, porque las últimas reformas llevadas á cabo en Inglaterra, demuestran bien cómo, lejos de ser cosas distintas las expresadas por esas denominaciones, son en esencia una misma. Lo que pasa es que muchos consideraban como esencia del *self-government*, lo que no era sino un accidente histórico, como acontece, por ejemplo, con la institución de los *jueces de paz*. Por algo, hace ya bastantes años, en 1862, decía Fischel, que después de las reformas que ha experimentado en nuestro tiempo la legislación de Inglaterra, casi en todas partes se ve aparecer el antagonismo entre el antiguo y el nuevo *self-government*, siendo de notar que considera como un elemento del segundo los municipios urbanos (1).

Para librarse de esta preocupación y distinguir lo fundamental de lo histórico, lo que queda de lo que pasa, basta fijarse en la Constitución norteamericana. Cualquiera diría que la Monarquía, la Cá-

(1) Obra citada, lib. vi, introducción.

mara de los Lores (1) y la Iglesia oficial son bases sustantivas de la inglesa, y por tanto, que hay un abismo entre ésta y la de la gran República; y sin embargo, el profesor Bryce observa, que ésta tiene sus raíces en el pasado, y que en ella hay poco que sea absolutamente nuevo, y mucho que es tan antiguo como la Carta Magna. Hay ciertamente entre uno y otro régimen la diferencia trascendental que separa al *gobierno de gabinete* del *régimen presidencial*; pero cuando los norteamericanos hicieron su Constitución, tampoco tenían el primero los ingleses, y nada decían de él Blackstone ni Montesquieu, en cuyas obras, que no en las de Rousseau, se inspiraron aquéllos (2).

XVIII.

Aquí llegaba cuando, mirando á lo escrito, me encontré con que varios extremos que debí tratar de pasada y como preliminar del asunto principal,

(1) El profesor Burgess, para explicar la diferencia entre Estado y Gobierno, al hacer la crítica de las formas mixtas de organización, escribe lo siguiente: «Tomemos por ejemplo el sistema inglés. El Parlamento, como *Gobierno*, lo forman el rey, los lores y los comunes. Ateniéndonos meramente á la ley, los tres elementos tienen igual poder; todos tienen la iniciativa para la formación de las leyes, y cada uno puede poner su veto á los actos de los otros. Pero de otro lado, el Parlamento, como *Estado*, se compone de un solo cuerpo, la Cámara de los Comunes. Cuando este cuerpo funciona como Estado, el rey y los lores tienen que obedecer, porque no son organismos independientes del *Estado*, y sí tan sólo partes del *Gobierno*.»—Obra citada, parte 1.^a, lib. II, cap. IV.

(2) Obra citada, capítulos III y XXV.

resultaban desenvueltos hasta el punto de ser ya imposible realizar el plan que me había trazado sin abusar demasiado de vuestra paciencia: y comprendí por qué el Conde de Cabarrús pedía á Jovellanos le excusara por haberle escrito una carta muy larga, diciendo que era la causa el poco tiempo de que había dispuesto. Hago, pues, aquí punto, y renuncio á ocuparme en aspectos importantes del problema, que seguramente echaréis de menos. Me daré por satisfecho si he logrado confirmaros en la creencia, que seguramente abrigáis, de que la libertad es incompatible con una organización unitaria, centralizada y burocrática. Lo contrario sostiene Dupont-White en su conocido libro (1), aduciendo como único argumento que «una nación gobernada desde el centro, puede gobernarse á sí misma, es decir, por el *procedimiento representativo*.» El griego y el romano no se tenían por esclavos, porque lo eran del Estado y por virtud de una soberanía en que ellos, como ciudadanos, tenían participación, es decir, eran tiranos de sí mismos. De igual modo, según la opinión de Dupont-White, si el Estado nacional centralizado se organiza de manera que se rija á sí propio, habrá libertad; esto es, si es la nación la que esclaviza á las provincias y á los municipios, entonces esa servidumbre no es esclavitud.

Á los pueblos que incurran en tan grave error, puede decirseles lo que el norteamericano observaba á su interlocutor en el diálogo á que antes hice referencia:

«Estáis capacitados para ser libres en la medida

(1) *La Centralisation*, cap. IX.

que cuadre al gusto del Poder (1). En una noche habéis abolido las prerrogativas de casta, las de los sacerdotes y las de los señores, y habéis nivelado las tradiciones provinciales; pero habéis dejado caer á la Francia nueva bajo el yugo de la *centralización*. Vuestro Código de la igualdad es completo; pero os faltan aún las instituciones elementales de la libertad. Pretender tener libertad conservando la *unidad administrativa*, es querer coger la luna con los dientes ó hallar la cuadratura del círculo. Sois el más revolucionario de los pueblos, pero el menos reformador de todos ellos. Vuestra revolución no será tal mientras no la asentéis sobre las *libertades locales*. Comenzad por tener municipios y provincias, á las que podéis llamar departamentos, si la palabra os gusta más. No pretendáis cubrir un edificio sin cimientos; esto es tan imposible como que florezca un árbol sin raíces. La *descentralización administrativa* es la libertad incorporada al suelo. Las demás libertades, que habéis intentado establecer en el vacío, sólo en aquélla se implantan. Las libertades locales tienen en su favor el tiempo, la costumbre y el suelo, que son las cosas más resistentes de este mundo; por esto son tan difíciles de vencer. Cada

(1) En efecto, la centralización, sobre todo en un país sometido á un régimen desnaturalizado y corrompido, lleva siempre aparejada la *arbitrariedad*. Según el art. 189 de la ley municipal vigente en España, la suspensión colectiva de un Ayuntamiento sólo procede en *dos* casos: en el de extralimitación grave con carácter político, acompañada de una de las tres circunstancias que taxativamente se expresan, y en el de desobediencia también grave. Pues, consultando la jurisprudencia, resulta que, sólo por faltas administrativas, se han considerado como causas bastantes para acordar la suspensión, no esas dos, sino hasta *sesenta y tres*.

día crecen en fuerza; son tanto más duraderas cuanto más han durado; hacen que la misma rutina sirva al progreso, porque la que crean es la rutina de la libertad; se convierten en instinto, penetran en la sangre; se nace en medio de ellas como en una cuna; su existencia nada tiene de ficticio, de extraño, ni de prestado; todos se acomodan á ellas tan naturalmente como cuando respiran, y todos aprenden en esta escuela el lenguaje de la libertad, al modo que Mr. Jourdain la prosa, sin sospecharlo. Pero, ¿qué queréis que aprenda el que nace en el seno de la tutela administrativa, y está destinado á estar perpetuamente en manos de la nodriza? Jesús, en las bodas de Canaán, cambió el agua en vino; más milagro sería todavía transformar en país libre un país de centralización administrativa. La libertad no se fabrica á fuerza de decretos.»







