APUNTES

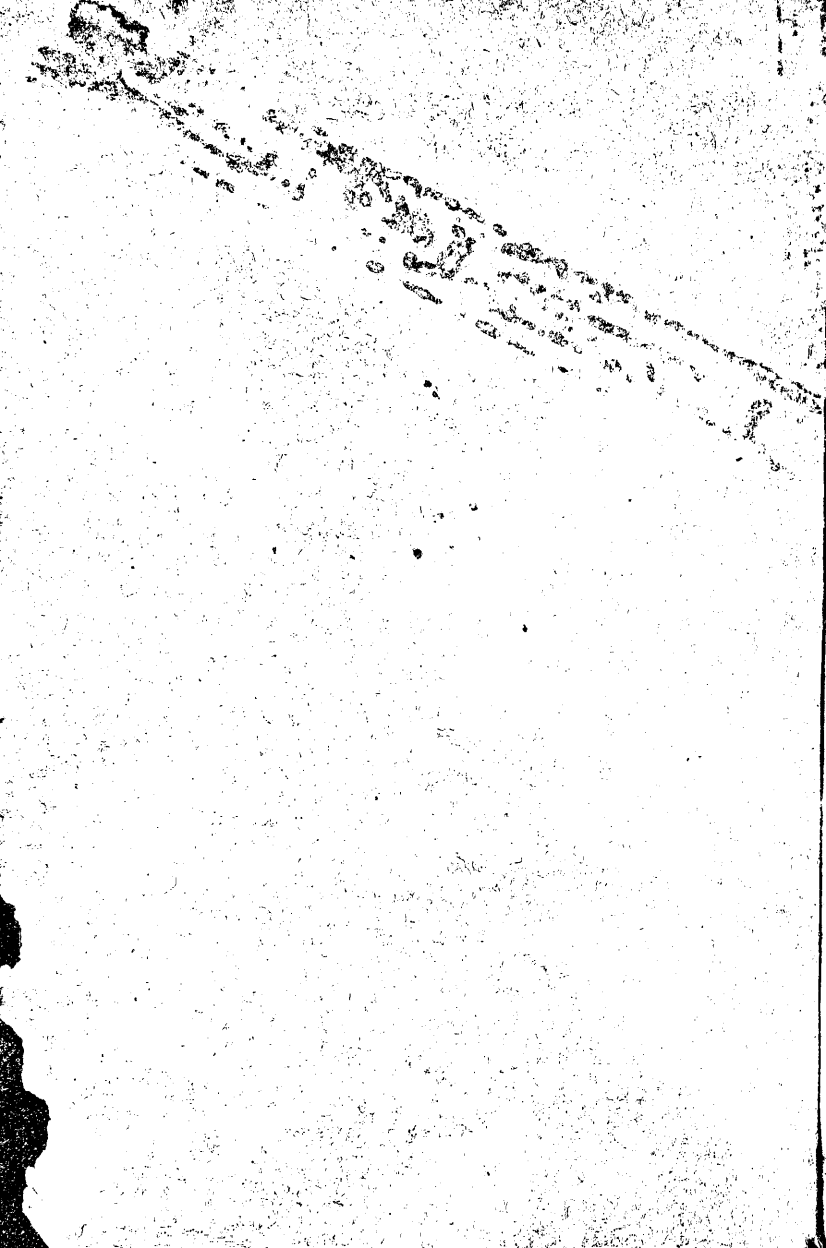
SOBRE LA

REFORMA MUNICIPAL

POR

D. ENRIQUE G. CEÑAL

OVIEDO:
IMP. DE PARDO, GUSANO Y COMP.
—
1893



APUNTES

SOBRE LA

REFORMA MUNICIPAL

POR

D. ENRIQUE G. CEÑAL

R. 11596

OVIEDO:
IMP. DE PARDO, GUSANO Y COMP.

1893

APUNTES

SOBRE LA

REFORMA MUNICIPAL.

Ahora que se anuncia la reforma de las leyes Provincial y Municipal, nos parece ocasión propicia de ofrecer á la consideración pública estos ligeros apuntes, por si contienen alguna idea útil ó provechosa, digna de tenerse en cuenta en el estudio y discusión que ha de preceder á dicha reforma, y sea aplicable en definitiva á la nueva ley que se promulgue.

No conceptuamos que nadie ponga en duda la necesidad que se siente de dar á la organización del Municipio y de la Provincia, sobre todo al primero, una nueva dirección que salve los obstáculos, venza las dificultades y llene las lagunas que actualmente entorpecen la buena y ordenada gestión de los intereses de la vida y hacienda local, y el desarrollo de los mismos en armonía con las exigencias económico-so-

ciales y políticas de la moderna civilización.

A nuestro humilde entender, pues, puede encerrarse la cuestión en dos preguntas, cuya respuesta motiva las presentes observaciones; es á saber:

1.ª ¿Debe ser uno mismo el régimen municipal de las grandes poblaciones que el de los pueblos de escaso ó corto vecindario?

2.ª Los principios en que se funda la organización y la competencia de las corporaciones municipales en general, ¿son aplicables en beneficio de la administración y de los intereses locales á todos los municipios indistintamente?

I

El Municipio, asociación primaria y fundamental de la vida pública, es, según la ley positiva (1), una entidad económico-administrativa con reciprocidad de derechos y obligaciones que recorren mayor ó menor extensión en el campo de la competencia conforme á las ideas, prejuicios y condiciones generales de ser de los Estados, pareciendo modelarse su sistema y estructura en las bases político-administrativas en que aquellos descansan y son informados.

Así es, que nosotros, partiendo del principio de unidad legislativa consignado en las Constituciones elaboradas desde el año 12 hasta la fecha, hemos querido someter y de hecho sometemos á un mismo régimen municipal todos los pueblos y regiones de la Península. La ley es general. El Municipio de Madrid, por ejemplo, se rige por los mismos preceptos que el de Pinto ó Carabanchel.

(1) Artículo 71 de la Ley Municipal vigente.

¿Y es esto lógico, racional, conveniente á los intereses del procomún? ¿Cabe sostener semejante identidad? Ya explanarémos esta idea.

De igual manera la teoría centralizadora y la descentralizadora se quiso convertir y se ha convertido ciertamente en patrimonio de la índole y naturaleza política de los partidos imperantes, pareciendo adquirir éstos la ineludible obligación de extender ó cercenar, aumentar ó disminuir la iniciativa independencia, acción y facultades de los Municipios, según la tendencia dominante en la gobernación del país y el carácter fundamental de sus instituciones. Toda nuestra historia constitucional es un vivo y elocuente testimonio de esta dolorosa verdad.

Y decimos dolorosa, porque sinceramente creemos que no es herencia ni propiedad de ningún gobierno ni de ninguna escuela práctica de derecho administrativo, el principio de la centralización ó descentralización. Podrá discutirse en teoría, ser la descentralización una aspiración ó ideal de la ciencia, según lo es para los economistas la *contribución única;* pero los gobernantes, cualquiera que sea el campo en que militen, no pueden hacerse sectarios de escuela, ni menos posponer ó sacrificar á su opinión particular en puntos subalternos, la utilidad general y los intereses y exigencias del país. Sus actos, determinaciones y ordenamientos han de concordar con las necesidades de éste, que ante todo deben analizarse cuidadosamente, estudiarse sin prevenciones, investi-

garse con acierto para que la ley sea á manera de sanción del sentimiento público y medio de locomoción y desenvolvimiento de las costumbres é intereses que aquel sentimiento implica y compendia en todas las manifestaciones de la vida social é individual.

Cuando los lazos del poder central eran débiles respecto del gobierno local; cuando la línea divisoria de lo administrativo era una especie de nebulosa, confundida y oculta entre los pliegues de un centralismo político avasallador y hasta humillante, de una aristocracia turbulenta y codiciosa, de una série de poderes que campaban por su cuenta, resplandecían y giraban á modo de satélites del astro Rey; las municipalidades, centros vigorosos de acción, casi autónomas, regidas por sus costumbres, ordenanzas y fueros locales, ejercían una decisiva y benéfica influencia en el seno de nuestra patria, desgarrada por interminables luchas intestinas, presa en gran parte de la dominación extranjera, sojuzgada por la teocracia, sumida en las tinieblas de la ignorancia, aunque mostrando sus habitantes con varonil entereza la independencia ingénita del pueblo Español, que, como ninguno en la historia, resistió las cadenas de la esclavitud y las ligaduras del vasallaje.

Admira ver cómo aquellas municipalidades se defendían contra el mandato de los reyes y las imposiciones de los señores, pronunciando acuerdos y adoptando medidas (que hoy serían tenidas por del todo subversivas), cuando conceptuaban ataca-

das sus libertades, ó mermados sus derechos y franquicias. Entre otros mil ejemplos pudiéramos recordar á este propósito los famosos acuerdos de la Ciudad de Palencia, que aun conceptuándose de Realengo, registra en sus libros de actas del siglo XIV muchos dignos de especial mención.

Al mismo tiempo que esto acontecía en cuanto á lo que pudiéramos llamar, acomodándonos al tecnicismo moderno, las relaciones de los poderes públicos, el régimen, gobierno y administración de las municipalidades, era, según dejamos apuntado, vario y distinto en las diferentes ciudades, regiones y villas de la monarquía, no teniendo en realidad de común mas que el principio descentralizador que á todas informaba, y el esmero y cuidado que ponían en mantener su independencia y hegemonia, pues que en lo demás las divergencias eran bien sensibles y apreciables, dependiendo principalmente de las necesidades y conveniencias de cada localidad y del carácter y modo de ser de los pueblos.

Una cosa es digna de notar, que importa á nuestra tésis dejar claramente consignada, y es á saber: que el régimen de las villas y ciudades populosas, donde como es natural, la cultura y el progreso en todos sus ramos había creado intereses morales y materiales de cierta monta, y dado á las relaciones individuales y desenvolvimiento social un giro determinado y armónico con los adelantos realizados; allí donde esto sucedía en mayor ó menor amplitud, el régimen municipal,

repito, era otro en su fondo y en sus manifestaciones económico-jurídicas, que el que generalmente imperaba en las aldeas y en los campos, en poblaciones rurales y villas de corto vecindario (ya éstas fuesen de señorío, de abadengo ó de behetría.)

De esta aserción que ahora anticipamos, *incontinenti* se deduce que el vigor de las sociedades de la Edad Media y aun de gran parte de la moderna, el patriotismo y adelantos que en las ciencias, en las artes y en la industria se obtuvieron, á pesar de la limitación humillante de los derechos naturales del hombre, de los privilegios de los magnates, de los nobles y de los institutos religiosos y autoritarismos de la Realeza, elementos todos que conspiraban constantemente contra lo que se llamó el *estado llano*, y la libertad individual, las grandezas verdaderas de aquellas sociedades y el espíritu liberal é independiente que supieron sostener con tanta energía y constancia como prudencia, fué debido á las municipalidades y al régimen en que respectivamente vivían, porque dando la una fuerza á la otra y desarrollándose todas independientemente dentro de su medio, la sávia que las vivificaba recorría sus naturales cáuces para ir á parar y juntarse en una corriente común y única que movía, empujaba y dirigía los ánimos y miradas del pueblo hácia su propia conservación, bienestar y posible libertad.

Esto representaba un gran poder. Sin esta variedad y energía de las municipalidades, nuestra patria hubiera caido como casi todas las naciones

Europeas en las garras del feudalismo más repugnante.

Nosotros, yo no sé si para nuestro bien ó para nuestro mal, apenas le hemos sentido; ¡quién sabe si de habernos dominado como dominó en Francia, Alemania é Inglaterra, estaríamos hoy al nivel social de estos pueblos! Pero la verdad es que nuestras monarquías y nuestras costumbres han sido, como dice un notable escritor, esencialmente democráticas, y que los Reyes fueron generalmente los aliados del pueblo cuyos derechos é intereses representaba la municipalidad en la época anterior al absolutismo.

Cambiaron los tiempos

A la monarquía feudal sucedió la absoluta, y este cambio en las instituciones públicas, cogió como no podía menos de coger, á los municipios. Por una série de concausas de que no hay para qué hacer mención y que van unidas á nuestra historia política y constitucional, á la descentralización, rudeza administrativa, desmembración de poderes ó como quiera llamarse (que estos calificativos fueron dados), sucedió una espantosa y abrumadora centralización, una unidad forzada é inmoble, que llegó á adormecer la iniciativa individual y local y á hacer de los municipios una especie de *sucursales* ó administradores del Estado, vigilados, intervenidos, cohibidos y limitados de una manera que nos abstenemos de calificar por lo fuerte del adjetivo. Así sobrevino el caciquismo, la inmoralidad, la atonía, indiferencia y descreimien-

to de la vida local. Así, por último, vinieron á ser los municipios como resortes del poder central, dependientes de la autoridad y exigencias del jefe de la provincia, en cuyas manos, sin distinción reside hoy verdaderamente su existencia.

Así las grandes poblaciones como los pequeños lugares, se sintieron flaquear y desfallecer; los últimos, por miedo é impotencia; las primeras, por falta de medios de acción y deficiencia de facultades, que enervando su iniciativa hacían estrellarse los mejores deseos y más provechosos proyectos en los abismos del expedienteo y en las cábalas y rigorismos de la política activa, que todo lo absorbe, lo domina y lo concita. Así se acostumbraron los pueblos y los indivíduos á esperarlo *todo* del Estado y á culpar y atribuir al Estado hasta las inclemencias del cielo.

Bien patente es el triste resultado de esta absorción gubernamental.

Echemos ahora una mirada retrospectiva hácia el origen de las sociedades, para ver cómo nace y se desenvuelve la vida municipal.

II

La sociedad es tan antigua como el hombre.

Éste, desde que se da cuenta de su existencia, tiende á constituirse en ella, obediente á una ley soberana, superior á su misma voluntad. Hé aquí el hecho indiscutible.

No entra en nuestras miras hablar del hombre pre-social y pre-histórico, ni profundizar el principio y formación de las sociedades, ni su desenvolvimiento fisiológico y sociológico. Bástanos tan sólo observar los tres grados esenciales que recorre en el génesis de la humanidad colectiva. *Familia, Tribu, Ciudad.* Cada uno de ellos representa un estado social, una forma típica cooperativa, y todos revelan una organización y un régimen determinado, mejor ó peor.

En tal concepto, entendemos que la *cooperación natural* es el origen filosófico-jurídico del Municipio, primer eslabón de la cadena social, y base de la organización de los Estados.

Nosotros estamos en todo sometidos á las le-

yes que nos traza y enseña la naturaleza ó la Creación. Cuando las imitamos y seguimos, caminamos por los senderos de la verdad; cuando nos apartamos de ellas, indefectiblemente vamos hácia el error. El mundo orgánico como el inorgánico, constituye un todo armónico y de tal manera relacionado entre sí, que la violación de una de sus leyes, cualquiera que sea, molesta y vulnera todas las demás, y por ende ataca y perturba el concierto providencial y admirable del Universo.

Razones de orden *físico, moral* y *jurídico,* que separadamente vamos á exponer, nos han de llevar de consuno á la demostración de nuestro dictamen acerca de la materia que estamos analizando. Que tomadas las cosas desde su raíz y nacimiento es de la manera que claramente aparece el pró y el contra de todas las cuestiones (máxime cuando se examinan con entera imparcialidad y deseo del acierto), y se adquiere el convencimiento relativo de la verdad que se indaga. Por eso nosotros nos permitimos penetrar en el campo de la filosofía, antes de recorrer los de la historia y el *derecho positivo.*

La naturaleza en sus concepciones y labores va siempre de lo menos á lo más, de lo simple á lo compuesto, y dota a cada ser del organismo propio y necesario para sostener y desenvolver su vida, dentro de la más perfecta *unidad* del *todo.* La llamada ley de la *evolución* obra constantemente en los diferentes órdenes que comprende la vida de la naturaleza. Obsérvase por ejemplo, en el reino ani-

mal (único á que nos hemos de contraer), que á cada peldaño de la escala zoológica, desde el *infusorio* hasta el *hombre,* corresponde una organización apropiada y una manera distinta de realizar la vida; el conjunto de esa escala representa una *unidad* verdadera; la clase ó especie de seres que la forman se sirven mutuamente para llenar los respectivos fines, y todos concurren á satisfacer los del *hombre,* síntesis suprema de la Creación, el ser más perfecto y completo de su obra (imagen y semejanza de Dios) y el que únicamente disfruta del precioso don de la *sociabilidad.*

Esta sociabilidad se realiza por modo análogo. La vida social comienza por la *familia,* se desenvuelve en la *tribu,* y toma cuerpo y forma orgánica superior en la *ciudad.* Embrionaria al principio, casi imperceptible, sin vislumbre de progreso efectivo, adquiere á la larga y por medio del transcurso del tiempo, gigantescas proporciones; pero nótese bien, conservando siempre sus tradiciones y líneas de desarrollo, que se mantienen imperturbablemente á través de las civilizaciones más adelantadas y prósperas y de las configuraciones sociales más varias y difíciles.

El paralelo que se advierte entre las manifestaciones de la naturaleza y las evoluciones del hombre y de la sociedad, no puede ser más perfecto y ostensible. Y si extendiéramos la comparación y el paralelo, iríamos encontrando hasta en los más pequeños detalles de la vida, semejanzas y analogías infinitas.

Desdichados, pues, de nosotros si abandonamos el modelo. ¿Puede haber nada de mayor perfección y sabiduría que las leyes que Dios hizo para gobierno del mundo?

"Los organismos son sociedades, y la sociedad es un organismo", dice hoy la ciencia, sin réplica ni disputa. Semejante principio induce consecuencias transcendentales y completamente aplicables á nuestro tema. Cada organismo ejerce una función determinada, en beneficio del todo, sin cuya función no sería dable la existencia social ó fisiológica de éste.

Los organismos de los pueblos y de las sociedades están gradualmente señalados por el natural desarrollo de la vida individual y de la vida social, de la vida interior y de la vida exterior de los dos. Alterados, mutilados ó suspendidos estos organismos parciales, la sociedad, organismo total, perecería ó sufriría una lesión profunda en sus desenvolvimientos y en sus fines.

El organismo superior, dentro de la sociedad en general, es el *Estado*, término y límite de la humana asociación, y á donde van á parar y refundirse los organismos parciales.

Pero estos organismos parciales son á la vez dueños de sí propios, independientes y susceptibles de perfección, de mejora y de adelanto. Son, por decirlo así, la série de la especie y la especie del género.

Dentro de cada organismo hay también su escala y sus grados de menos á más, lo mismo que

en la escala general de la vida, y no sería lógico, ni justo, ni hasta posible contener su progreso, perfección y movimiento. A cada grado de perfección corresponde un nuevo estado fisiológico y sociológico (biológico) sin que por esto cambie la naturaleza del organismo ó del ser; el *ser* es el que regula el *estado*, no el estado el que regula el ser. El *estado* es cantidad fija, mientras que el organismo y el ser son esencialmente movibles en sí mismos, y tienen una ancha esfera que recorrer.

Aplicando ahora esta teoría, diremos que los municipios son los organismos parciales de la Nación, que viven y se desarrollan dentro de ella, que la ayudan en su funcionamiento y la corresponden en su límite geográfico. Someter, pues, á iguales condiciones á unos municipios que á otros, igualar los que por causas naturales, etnográficas, sociales, etc , contienen una gran densidad de población correlativa de grandes y variados intereses, con aquellos que no se encuentran en este caso, es realmente absurdo é inconcebible.

El uno requiere para el funcionamiento de ese organismo conforme á su medio, una amplitud, unas facultades, unos recursos, que al otro no son necesarios. El principio que los informa es idéntico; pero lo que pudiéramos denominar parte procesal, materia fisiológica (empleando una frase atrevida, aunque gráfica para nuestro razonamiento), notablemente difiere. El *régimen* (en lo que atañe al *procedimiento*) no puede, por tanto, ser el mismo para el uno que para el otro.

Ciertamente que la esfera de acción de los dos se concreta á la vida local, sin invadir los atributos y facultades del Estado; mas como esta vida es en ambos varia y hasta antitética, como exige y compendia necesidades diversas, hácese preciso que se la coloque en condiciones de poder sostenerse y ejercitarse convenientemente. De otra manera el organismo se mutila, se contiene su progreso y se atenta á la ley de la física naturaleza.

El mejoramiento de los organismos parciales cede en beneficio y utilidad del organismo principal, y por tanto, cuanto más prospere y se desarrolle la vida del Municipio, más y más acrecentará y mejorará la vida del Estado.

El acomodamiento legal apropiado al modo de ser y circunstancias esenciales de los diversos municipios, es lo que nosotros entendemos por *régimen* municipal, que no porque difiera en la práctica ha de colegirse que va á quebrantar la *unidad*, crear el *privilegio*, sancionar el *fuero* y producir *antinomias*, como en su lugar demostraremos.

III

Coetánea y correlativa con la vida física es la vida moral. Ambas marchan al unísono hasta el punto de poder asentar resueltamente que el desenvolvimiento de la primera es medio infalible de que la segunda se desarrolle en el mismo grado y proporción.

Cuanto más fisiológicamente mejore el hombre y la sociedad progrese, mayor será la perfección del Estado, las acciones buenas y las acciones malas más conocidas y deslindadas, más temible el castigo, más perfecto el obrar, elevándose la moral á la categoría de ciencia social coodificada, por decirlo así, por los principios psicológicos, biológicos y sociológicos que la informan y que han sido recogidos y recopilados por la observación y la experiencia de los sabios que con afán y esmero se vienen dedicando sin interrupción á esta clase de importantes estudios.

Damos de barato los precedentes y aforismos de la ciencia de la moral y sus fundamentos

esenciales, en el sentido profano, ó por lo menos no extrictamente ético bajo que la consideramos aquí, ó sea secularizándola, circunscribiéndonos por consiguiente á estudiarla bajo el punto de vista de la *conducta* en *general* y evolución que esta misma *conducta* experimenta y manifiesta en los organismos humanos como reflejo, antecedente y concepción del bien y del mal, de lo provechoso y de lo perjudicial, de lo útil y de lo inútil, empleando un orden y método de análisis y deducción análogo al anterior, ya que la *conducta* sigue también *pari passu* una evolución semejante y correlativa á la manifestada en la estructura y funciones de la animalidad, según acabamos de apuntar.

Es la *conducta* en su acepción más simple "la ejecución de actos adaptados á fines para conservar, prolongar y mejorar la vida," "la cual consiste á su vez" "en la adaptación contínua de relaciones internas á relaciones externas."

No vamos á detenernos á exponer los grados, órdenes, progresos y caracteres de esta evolución de la conducta, bastándonos consignar que su influencia determina y forma una fuerza directora, poderosa, lo mismo en las unidades que en el conjunto, en el individuo que en la especie, en las personas que en los organismos, desenvolviéndose y aumentándose á medida que el *ser* se eleva en conocimientos, cultura y civilización, implicatorios de intereses correlativos variados é importantes.

"Los principios fundamentales de la organiza-

ción son *idénticos* para los individuos que para la sociedad, por hallarse compuestos el uno y la otra de *partes mutuamente dependientes*" (1), de donde se sigue que cuanto se diga de la conducta individual en general es perfectamente aplicable á la conducta social en particular.

Si, pues, la conducta es la adaptación de medios á fines de este ó del otro orden, es evidente que llenará más cumplidamente su misión cuanto mejor sean satisfechas las necesidades sentidas, y que tanto más se separará de sus deberes y de su objetivo, cuanto en menor cantidad y calidad provea dichas necesidades.

Que la conducta ejerce un verdadero poder sobre la naturaleza de los actos humanos y sus consecuencias, es indudable, así como lo es igualmente que se crea una perturbación moral grandemente ofensiva y dañosa para todos los intereses materiales desde el instante que no obra, se conduce y ajusta á lo que demandan las conveniencias y necesidades de los organismos y unidades sociales. Lo que la conducta en este concepto moral exige y reclama, debe ser la regla posible de los actos y determinaciones externas de la vida del ser sensible, inteligente y libre.

Ahora bien; para que los fines se cumplan es necesario que los medios se correspondan; y los fines han de estar en relación de las circunstan-

(1) *Herberrt Spencer;* fundamentos de la moral. Página 158.—Traducción de Siro García del Mazo.

cias y calidad de las personas, entidades ú organismos á que se refieren. En su consecuencia preguntamos: ¿Es arreglado á la conducta moral humana que un Municipio de capital grande y muy populosa se equipare, para los efectos de su régimen, á otro de población de escaso ó reducido vecindario? No ciertamente, porque el primero tiene miras de un orden que al segundo no le importan, implica otra clase de intereses, reviste mayores exigencias, y en suma, la vida es en él extremadamente variada y compleja.

Si, pues, sus medios han de corresponder á los fines, á ese Municipio hay que concederle otras facultades, otras atribuciones y derechos análogos á su estructura social, si no se quiere llevar á su seno, y por tanto, al seno de los habitantes del término, una perturbación moral, un malestar, y hasta la atonía á las funciones del organismo de aquella sociedad, que experimenta vicios que no puede atajar, necesidades que no puede satisfacer, aspiraciones legítimas que no le es lícito realizar.

Porque es indiscutible; la conducta moral en manera alguna puede ser idéntica tratándose del salvaje, que del hombre civilizado, obrando sobre sociedades incultas, que dirigiéndose á organismos superiores. Esto lo rechaza la naturaleza, lo condena la ley constante de la evolución.

Cuando los actos no se adaptan al fin, el medio empleado no es bueno, ni moral, ni justo, ni racional. Y si el fin del Municipio es el de atender convenientemente necesidades y exigencias de la

vida local, y estas necesidades y exigencias difieren substancialmente en las capitales populosas de las de los pueblos de corto vecindario, ¿cabe adoptar un mismo régimen para los dos, colocarlos en el mismo medio y someterlos á idéntico procedimiento? No á la verdad; no es ese el estado propio de la colectividad y del ser, ni así se guarda la debida conformidad entre las relaciones internas y externas que constituyen la vida de aquellos.

Todo organismo parcial perturbado, perturba á su vez la economía del organismo superior ó total. La moral, pues, del Estado, en sus aspectos psíquico, biológico y sociológico, tiene que sufrir inmanentemente una lesión gravísima que detenga y perturbe á la vez su ordenado funcionamiento, el cumplimiento de sus fines y el desenvolvimiento natural de sus unidades.

Por todo lo cual afirmamos que la *conducta* en *general* condena la uniformidad del régimen municipal existente.

IV

Cuando los elementos físico y ético están conjuntamente del lado del *derecho*, como aquí sucede, la *razón jurídica* no puede menos de ser concluyente y fácil de demostrar en sus fundamentales aspectos objetivo y subjetivo.

Aunque el derecho administrativo reconozca un carácter más social y tenga por objeto intereses comunales y particulares menos permanentes y más variables que el civil, circunstancia que marca esencialmente su naturaleza respectiva, no por eso se sustrae á la regla común y capital que informa toda institución jurídica.

Podrá decirse que las relaciones individuales y los intereses privados son el fin primordial del uno, mientras que en lo tocante al otro el *procomún* y los bienes colectivos determinan su existencia y desenvolvimiento en la esfera de las actividades humanas. Pero no por ello habrá de negarse que afecta también substancialmente á las relaciones privadas, á los intereses individuales del

ciudadano, si bien en orden limitado y concreto á la materia propia de la competencia administrativa, que de día en día crece y aumenta considerablemente por efecto del mercantilismo, bursatilidad, giro é índole de los negocios y transacciones que agitan y sostienen los resortes á cuyos impulsos se mueve y desarrolla la vida moderna.

De esto es buena prueba el hecho indudable, de que suelen ser hoy más numerosas y de más monta las cuestiones y asuntos administrativos en litigio, que los meramente jurídicos y civiles; circunstancia que envuelve un nuevo argumento en favor de nuestro parecer, porque esos asuntos tienen ordinariamente su raíz en las relaciones y convenciones que la vida municipal origina; muchos de ellos no sobrevendrían, ó en todo caso allí se resolverían, y sobre todo no tomarían los vuelos que frecuentemente toman con evidente daño de los administrados, retraso y desprestigio de la justicia administrativa, si los Ayuntamientos (en cuyo término se verifican) estuviesen investidos de las debidas facultades y atribuciones y fuera su régimen más amplio, y menos restrictivo y suspicaz que el que actualmente impera en la ley.

Por contrario modo de lo acontecido en otra época en que las municipalidades gozaron de tantas franquicias y fueron tan autónomas, nos vemos en los tiempos presentes arrastrados á imitarlas, ya que bien puede asegurarse que el Estado ha llenado su misión *unitaria* y centralizadora, recogiendo los dispersos elementos de su vida y de la

vida del país, que la desmembración de los poderes, la división de los hombres en castas, los privilegios, el concepto de gobierno, y hasta la ignorancia misma habían ineludiblemente disgregado y puesto en lucha creando predominios intolerables y situaciones jurídicas antagónicas é incompatibles con la personalidad humana, la moral y el progreso en sus diferentes manifestaciones económico-sociales.

Las cosas han llegado á tal punto en este camino, que la necesidad antes sentida en un concepto, es ahora sentida en el concepto contrario.

La era de la centralización para los municipios de capitales populosas terminó. Las municipalidades modernas en orden á prestigio, independencia y régimen deben volver á lo que fueron las memorables de la Edad Media.

En aquellos tiempos lo exigía y recomendaba la confusión de los poderes, el privilegio y la lucha de clases.

En los presentes lo exige y recomienda la absorción y concentración de las fuerzas gubernamentales, la democracia y la dinámica de los intereses y transacciones á que estamos sometidos.

Al estado guerrero y relativamente bárbaro, reemplazó el estado del trabajo pacífico y el combate económico, y si en el primer caso sirvieron las municipalidades para defender la personalidad humana y los intereses legítimos y comunes, siendo contrapeso y escudo de las demasías del privilegio y de la clase, hoy están llamadas á sostener y de-

fender los intereses y derechos de la democracia y servir de contrapeso legal y económico á las estralimitaciones y absorción del poder Central y del parlamentarismo á que aquél se ampara y con el que frecuentemente se escuda.

Tan cierto es que los extremos se tocan y que los inconvenientes que bajo uno ú otro punto de vista ofrece siempre el poder Central y el ente Gobierno, cualquiera que sea el sistema, no tienen remedio más eficaz que la institución municipal, verdadero guardián de los derechos é intereses del hombre, y seguro conductor de la savia regeneradora de las sociedades.

La iniciativa, la acción realmente provechosa ha de venir de *abajo* para que robustezca todo el cuerpo social, porque ninguno conoce mejor sus conveniencias particulares y comprende las necesidades de la comunidad en que reside, que el mismo individuo ó particular que experimenta inmediatamente cada día, cada hora, cada momento, los efectos de *su medio*, pulsa constantemente los sentimientos y deseos de sus convecinos, con quienes conviene, trata y comparte el bien y el mal, la alegría y el dolor, la abundancia y la miseria, haciendo irresistiblemente causa común con todo aquello que de cualquier modo puede importar á su *pueblo*, que es para él y por sobre todo, su patria, su religión, su gobierno, porque allí radican las afecciones carísimas del espíritu y los bienes materiales de su subsistencia y bienestar y de la de su mujer, familia y amigos.

Y nada más lógico: bien mirado, la sociedad en general no es más que una serie de círculos concéntricos que van de menos á más, siendo el último de esos círculos y el que los cierra todos, el Estado, síntesis suprema de los intereses de la sociedad, y siendo el primero el Municipio, síntesis también de los intereses de la familia y de la localidad; por manera que el primer círculo es la base, la guía, la norma de la prosperidad del Estado, hasta tal punto, que si el primer círculo faltase, sucumbiría el Estado, y llegaríamos al completo feudalismo como han llegado algunos paises por carecer de ese eficacísimo foco de acción y de fuerza, y del que, por poseerle nosotros nos hemos defendido, ó iríamos á parar al cesarismo administrativo, que entiendo sería aún más repugnante y terrible que el absolutismo político, el feudalismo, la teocracia y la dictadura militar

La lucha hoy está iniciada por el individuo contra el Estado.

El individuo tiende á ensanchar su acción dentro del Municipio. Èste, como entidad, hace lo que puede por aflojar los lazos legales que le sujetan á la Provincia. La Provincia, por su parte, trata de ganar atribuciones propias é independientes, en cuanto le es dable, del Estado, y el Estado, resistiendo estas tentativas autonómicas que en conjunto le asedian y que de realizarse debilitarían su poderío, sostiene con los organismos subalternos, que debieran ser sus auxiliares sinceros y valiosos, una constante batalla de que se resienten

todos los centros y servicios administrativos. Los ramos de Gobernación, Fomento, y sobre todo de Hacienda, son elocuentes testigos de esta triste aseveración.

El poder Central por su parte recarga además á los municipios con nuevos servicios y obligaciones sin la menor recompensa ni ensanchamiento de su círculo de acción, sumamente reducido, no obstante el desenvolvimiento creciente de los intereses individuales y sociales, hasta el punto de ser los municipios, más que cuerpos locales con vida real, una especie de sucursales del Estado, según significamos al principio de estos apuntes.

Esta situación de las cosas, da lugar, entre otros males graves, que también hemos apuntado y nos guardamos de ampliar para no recargar el cuadro, á que no se puedan acometer determinadas reformas, sin las cuales, tratándose de municipios pequeños y rurales cuya demarcación y población es imposible y absurda, cuanto se legisle y reglamente será esteril, baldío y contraproducente.

Este es otro motivo más para que nosotros sostengamos con profunda convicción la diversidad de régimen para los municipios de capitales populosas, conforme á las exigencias y reclamaciones del bien público y de la razón jurídica, según más adelante tendremos ocasión de observar cuando nos ocupemos concreta y detenidamente del importantísimo punto de la división territorial municipal.

De todo esto se deduce el quebrantamiento jurídico de los principios que regulan los actos generales y especiales de la vida humana, porque es evidente que de otra manera la *lucha* visiblemente pertinaz y orgánica, que hemos ligeramente bosquejado, no subsistiría, por más que hubiera rozamientos y choques inevitables siempre, aun entre los organismos más sabiamente ordenados y perfectos.

Resiéntense las *personas*, porque en sus asuntos particulares, relaciones administrativas con sus convecinos y con la entidad Municipal misma, ó encuentran inconvenientes de ejecución, ó carecen de iniciativa bastante, ó la reducida competencia de la Municipalidad no permite á ésta resolver pronto y por sí; y en suma, se detiene el espíritu de empresa y asociación local por efecto de la intervención absorbente del poder Central. El individuo está, por tanto, coartado y fuera de su estado natural de derecho.

Resiéntense las *cosas*, porque la materia administrativa abarca un cúmulo variadísimo de asuntos de diversa índole y de tal perentoriedad, engrane y dependencia, que recorriendo la escala toda de las relaciones é intereses de la vida, penetran hasta lo íntimo del hogar y de las atenciones domésticas más simples, y suben por grados perceptibles y marcadas etapas á los órdenes y especies más elevadas de gobierno y administración.

Basta para penetrarse de ello recorrer suma-

riamente las atribuciones y obligaciones de los Ayuntamientos, consignadas en el título 3.º, capítulo 1.º de la vigente ley, que comprenden desde el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, policía de todas clases, instrucción primaria, hasta la formación de los presupuestos, imposición y cobro de arbitrios y contribuciones.

Baste fijarse un momento en la serie de relaciones y servicios que esas atribuciones suponen y á que dan lugar.

El individuo desde que nace, y la familia desde que se forma, viven constantemente sujetos á la influencia de la vida municipal, y no dan, no pueden dar un solo paso sin encontrarse con ella.

Claro es que estas relaciones y servicios se agrandan, desenvuelven y toman caracteres y formas distintas en las capitales muy populosas, en donde por tanto han de resentirse la *cosas jurídicas* y sufrir los ciudadanos lesión más honda y trascendental.

Si intentáramos poner ejemplos prácticos, los multiplicaríamos infinitamente tomando cualquier servicio de los que la ley encomienda á las Municipalidades; pero lo conceptuamos supérfluo é innecesario, porque nadie podrá poner en duda la afirmación que acabamos de hacer, ó sea que dada la lesión y la perturbación, éstas han de inferir gradualmente mayores agravios personales y colectivos en las capitales grandes y muy populosas, que en los pueblos de mediano ó escaso vecindario.

Y hé ahí como venimos á encontrar también otra anomalía y contradicción en el régimen igualitario existente, que acaba de patentizar el quebrantamiento del estado jurídico en cuanto al *trato*, y al *procedimiento*.

En las ciudades populosas es preciso suponer forzosamente mayor cultura, inteligencia y aptitud para el manejo de la cosa pública, que en los pueblos pequeños. Es preciso reconocer que las miserias locales, espíritu estrecho de rivalidad ó de envidia, las pasiones bastardas, la apatía é indolencia, el caciquismo, en fin, con su cortejo de inmoralidades, depredaciones y desdichas, que es el obstáculo que se opone y la razón que ordinariamente se aduce para la *no* descentralización; en las capitales populosas, decimos, ó no se da, ó es en una medida y proporción ciertamente tolerable (porque la perfección es imposible), que disminuirá notablemente cuanto más se acostumbren y aprendan los pueblos á estar en posesión verdadera de la vida jurídico-administrativa local y á recibir los administradores de sus conciudadanos, el aplauso y la censura por su proceder y administración sin excusas ni pretextos con el poder Central, hoy tan en boga, cuando se trata de disculpar los defectos y consecuencias de una maliciosa, incorrecta ó tardía gestión municipal.

El individuo, la sociedad y el organismo administrativo experimentan aquí una personal mutilación y se les condena de hecho á una especie de *capitis diminutio*.

¿Por qué no se me concede aquello á que tengo derecho? ¿Por qué no se me permite ejecutar libremente aquello que estoy en condiciones de hacer? Por qué se me reduce á una tutela que no necesito, que contiene mis naturales desenvolvimientos y daña mis intereses? ¿Quién eres tú, Estado ó Gobierno, para imponerme esta injusta penalidad? No soy niño; arribé á la mayor edad; déjame obrar como hombre; no me esclavices; mejor he de atender y cuidar yo de mis intereses solo é independientemente, aunque no sea modelo de administradores, que la tutela que tú me das. No la quiero. Exígeme lo que debas exigirme; compéleme á cumplirlo; pero respeta mis derechos y mi autonomía, si quieres que yo respete tus derechos y satisfaga las obligaciones á que te soy deudor por virtud de un pacto, de una convención que á tí me liga, que nos liga á ambos y que todos tenemos interés en no violar. No seas siempre un *pater familias;* no me trates como *menor*, que entonces me acogeré, para defenderme, á las leyes que favorecen mi situación jurídica y tendré vivo en todo tiempo contra tí el beneficio de la *restitución*. ¿Crees que no me basto á mi mismo, que no sirvo para gobernarme? Pues entonces encárgate de todo, libértame del trabajo y de la responsabilidad, que es lo único que en puridad me dejas hoy.

En los expuestos ó parecidos términos puede argüir el Municipio contra el Estado, y el razonamiento es lógico y concluyentes las observaciones.

¿Cuando, cuándo querrá el Estado que pobla-

ciones como Barcelona, Sevilla, Valencia, Málaga, etcétera (no hablemos de Madrid), lleguen al límite necesario de población, cultura y riqueza para alcanzar un régimen municipal que se inspire en los principios de la descentralización y de la autonomía? ¿Es que el Estado teme quedar desarmado ó sin fuerza para llenar su misión? ¿Es que considera que su intervención directa, su mano protectora no ha de apartarse de los municipios para que éstos cumplan los fines que les son inherentes? Si lo primero, entendemos que el Estado exagera sus temores y extralimita su concepto y sus deberes. Lo segundo revelaría una creencia jactanciosa contradicha y desmentida por sí misma en el hecho de entregar diariamente á la administración particular rentas y servicios en los que tiene una competencia é intervención exclusiva ¿Será la razón política? ¡Se abusa tanto de ella, extravía tanto la pretensión de labrar la felicidad pública!....

La resistencia á la innovación no puede ser; porque ¿habrá país donde se haya legislado más y más opuestamente en menos espacio de tiempo? Un dato tan sólo. ¿Cabe enumerar las leyes, decretos y órdenes dictadas desde la revolución del 68 á la fecha, sobre las diversas materias que comprende la Gobernación del Estado? Tal ha sido el tejer y destejer desde lo más fundamental hasta lo más insignificante, que nos parece obra de Romanos compilar y concordar tanta disposición. ¿Y todo para qué? para vivir todavía bajo el

imperio de leyes provisionales, y de leyes no reglamentadas. ¡Si no parece más que lo provisional y lo imperfecto ha tomado carta de naturaleza entre nosotros y le hemos cobrado una afición sin límites!....

V

Hemos indicado más atrás que el que se dote á las capitales muy populosas de un régimen municipal distinto del de los pueblos de corto ó mediano vecindario, no implica el rompimiento de la *unidad legislativa*, ni el *privilegio*, ni el *fuero*, ni la *autonomía* de las localidades. Y procuraremos demostrarlo para desembarazarnos desde luego de una argumentación á que se acogen con frecuencia los mantenedores del *statu quo*.

La *unidad* en la legislación no es la *homogeneidad legislativa* ó *igualdad del régimen* para todos los pueblos, cualesquiera que sean sus condiciones y circunstancias. Esto constituiría el absurdo, y presupondría lo que repetidamente venimos atestiguando, un ataque directo á los intereses individuales y colectivos, un formalismo destructor, una violación de aquella justicia moral en que debe fundarse toda organización social. La *unidad* legislativa consiste en la diversidad armónica y correlativa de las partes entre sí y de éstas con el

todo. La naturaleza no puede ser más *varia*, y sin embargo es *una*.

Aquello de que unos mismos Códigos regirán en toda la Monarquía (1) se entiende sin *perjuicio de las variaciones que por particulares circunstancias determinen las leyes*.

En lo que toca á las relaciones de derecho civil, en lo referente á la condición general del Estado, en materia de presupuestos y de leyes penales y procesales, bueno que se procure y sostenga esa unidad, puesto que el ciudadano ó súbdito de un país es igual y debe ser igual ante la ley que regula sus derechos individuales, le impone cargas y deberes generales, penas por su delincuencia y al mismo tiempo le da garantías para que sean respetados su persona y bienes.

Pero aquí no se trata de eso El habitante de un término municipal pequeño y poco poblado, como el de una capital populosísima, el Ayuntamiento del uno como el de la otra, están sujetos á las leyes generales del país y son tan ciudadanos y tan entidades los unos como los otros. Su esencia y relaciones substanciales no varían sea éste ó aquél el régimen á que se hallen sometidos.

El *régimen* afecta á la estructura interna del cuerpo administrativo municipal, á las relaciones puramente de este orden que sostiene el Municipio para con sus adscritos, al modo y forma con que la entidad ó asociación practica sus gestio-

(1) Artículo 75 de la Constitución.

nes, hace su vida interior, ejecuta sus desenvolvimientos y procura llenar sus propios servicios y los que el Estado ó la provincia le impone.

¿Qué pasa con el menor de edad ó incapacitado, y con el mayor de edad que disfruta derechos civiles y es en plenitud dueño de su persona? Porque á uno se le someta á un régimen de dependencia y de cuidado y el otro viva bajo el de la libertad, ¿se dirá que la unidad legal se rompe? Porque al uno se le permita hacer por sí, independientemente de toda intervención y tutela, una cosa, y esa misma se le niegue al otro, ¿podrá afirmarse que hay contradicción jurídica? ¿Están los dos en idénticas condiciones? ¿es su medio el mismo, su fuerza, su aptitud iguales? Lo absurdo sería medirlos por un mismo nivel y concederles el ejercicio de unos mismos derechos.

Pues bien; ¿qué otra cosa acontece respecto á los municipios? Aquellos que alcanzaron una vida viril, la cual se presupone y deduce por los signos externos que la acompañan, siendo uno de estos signos más determinantes la *población*, no pueden ser tenidos y considerados como aquellos otros què todavía no llegaron á aquel grado, ni equiparar á los dos en facultades, atribuciones y reglas íntimas de gobierno, sopena de caer en los mismos males é inconvenientes que se tratan de evitar, consumando una injusticia.

¿Se vulnera aquí el principio de unidad legislativa? No.

Se vulneraría en el caso de que existiera ó

surgiera una contradicción ó palpable divergencia con las leyes generales del Estado, que hiciese de mejor condición á unas que á otras asociaciones y se constituyese por tanto un verdadero privilegio.

Mas no: el privilegio presupone la igualdad natural y jurídica de las personas y de las entidades: presupone identidad de condiciones y de existencia, análogos elementos de vida. El privilegio es la negación del derecho, y aquí de lo que se trata precisamente es de la afirmación y cumplimiento del derecho. ¿Puede evitarse que subsistan las capitales muy populosas? ¿Puede evitarse que reconozcan y lleven en sí por su propia naturaleza y de modo ineludible, exigencias, necesidades, intereses desconocidos ó débilmente sentidos en pueblos de mediano ó corto vecindario, intereses que es inevitable atender sopena de atentar á su existencia y hegemonía? No, el privilegio que no nace de la ley, que la ley no crea, no es privilegio.

El privilegio que independientemente de la ley positiva y escrita se crea por el concurso de las libres actividades humanas y de las leyes universales de la sociabilidad, del trabajo y de la vida, ese no, no es, no puede ser privilegio: ese privilegio está amparado por la misma *Constitución*.

¿Es que la ley escrita, á fin de mantener esa pretendida *unidad*, había de ir á desgarrar los municipios, fraccionarlos, para que todos igualmente estuviesen á una misma altura legal y obedientes á un solo régimen?

Aun suponiendo que se intentara, no se conse-

guiría, que la sociabilidad es más sabia que todos los legisladores humanos, y lo que ella ó sus leyes hacen, no lo destruye tan fácilmente el hombre, triunfando á despecho de sus aspiraciones, trabajos, combinaciones y cábalas.

Con razón decíamos al principio de estos apuntes: Cuando nos separamos de las enseñanzas de la naturaleza, que es nuestro modelo, caminamos hácia el error.

¿Cabe imaginar siquiera que deje de haber en las naciones civilizadas grandes y muy populosas capitales? ¿Cabe imaginar que la Nación y el Estado pudieran vivir la moderna vida sin ellas? ¿Y cabe, en suma, variar sus condiciones sociales y económicas de vida y por consiguiente los medios de realizarla? Y si nada de esto cabe, ¿cómo negarles el régimen municipal apropiado y conveniente á su estructura, á sus necesidades y á sus fines?. Si hubiera aún privilegio, éste sería el privilegio de lo *verdadero*, de lo *útil*, es decir, no sería *privilegio*, sería la *regla*.

No habiendo privilegio, tampoco puede haber *fuero* en el sentido recto y legal de la palabra. Los fueros son, es verdad, preferencias de carácter real ó personal, concedidas en puntos determinados á tal cual individuo, asociación, colectividad, Municipio ó Provincia.

Toda la historia de nuestras instituciones político-jurídicas y sociales está sembrada de ellos. Hubo un tiempo en nuestra patria en que bien puede decirse que el *fuero* era la ley y la regla de

vida. Ese tiempo pasó ya, aunque quedan todavía restos palpables de su importancia, de su influencia y de su arraigo en el suelo nacional.

Pero semejantes preferencias, obedecían á móviles distintos de los que inspiran la variedad del régimen municipal. Se otorgaba como premio, recompensa ó merced, ó adquirían á título oneroso, y por razón de guerra Aunque recayeran acerca de las cosas, la causa de ellas y su origen era esencialmente personal. Que el *fuero* fuese propio, conveniente, útil, necesario al individuo, entidad ó clase objeto de él, no se tenía en cuenta: eso era indiferente al concesor ó donador del fuero. Y sin embargo, en el fondo de la concesión militaba esta idea y resplandecía esta consideración.

Por el contrario, la ley al conceder hoy una preferencia ó introducir una variación, lo hace en consideración á móviles y razones distintas. No es ni gracia, ni recompensa, ni ganancia; es simplemente necesidad y conveniencia local ó general, atendidas particulares circunstancias hijas de causas extrañas á la ley misma, que favorecen y ayudan la prosperidad y régimen gubernamental del país. Lo real, no lo personal, es lo que impera en semejantes preferencias, llamadas así por llamarlas algo, pues en puridad no son más que los acomodamientos legítimos del derecho á las exigencias y manifestaciones de los organismos sociales, administrativos ó jurídicos, que forman parte del organismo del Estado

Ampliando estas ideas y omitiendo, en obse-

quio de la brevedad, otras que aunque le son *conexas*, no importan tanto á nuestro estudio, la ilación del razonamiento nos lleva á examinar el último extremo de la cuestion propuesta.

La armonía y concordia entre las asociaciones de esta clase, como entre las de toda corporación ú organismo, no puede por un instante olvidarse y desconocerse.

Visiblemente se impone como fin y medio á un tiempo. Si se produjera legítimamente antagonismo, la cuestión no sería tan clara.

Ya hemos repetidamente sentado, que la naturaleza y esencia de los municipios no varía. Que únicamente el *régimen* ó procedimiento es el que va á diferenciarlos.

Semejante diferencia guarda perfecta relación con la diferencia natural que hay entre una capital grande y muy populosa y un pueblo de mediano ó escaso vecindario.

Éste racionalmente no ha de suponerse igual á aquella, sino muy inferior; y si lo intentara, caería en el ridículo por su falta de razón y de sentido. La primera contiene y encierra intereses y necesidades que al último no le importan ó desconoce; y como el antagonismo y la lucha nace principalmente de la oposición de intereses, nada había que temer por este lado, y por consiguiente la diversidad de régimen ninguna dificultad, antipatía y choque acarrearía entre ellos.

Que el pueblo pequeño tuviese deseos de obtener régimen análogo al de una capital grande, es

natural; pero tal aspiración serviría para engendrar el estímulo y avivar la iniciativa y las actividades del trabajo y hasta procurarse el auxilio; nunca para producir conflictos, que después de todo ningún motivo justo ni legal reconocerían. La esperanza, además, de llegar un día á obtener el régimen de las grandes capitales, sería un estímulo y un bien para todos.

Por el contrario, actualmente, las municipalidades, por una ilusión óptica, por un espejismo ocasionado por la generalidad de la ley, todas se consideran iguales, y las grandes desprecian á las pequeñas, y las pequeñas no se cuidan para nada de las grandes, borrándose entre ellas la idea y noción de las jerarquías, de las clases, de las inteligencias, del más y el menos, que cuando rigen como ahora principios democráticos y de igualitarismo, conviene mantener para el mejor y más exacto cumplimiento de los deberes y obligaciones de los ciudadanos, entidades y cuerpos sociales.

Compárese un Alcalde de monterilla con el del Ayuntamiento de Madrid, ¡y qué diferencia personal en todo! y al mismo tiempo ¡qué inconveniencia de la ley que los iguala en todo! (excepción hecha de la forma del nombramiento y de los gastos de representación.) Extiéndase la comparación á las corporaciones que ambos presiden, ¡y qué contraste entre la ley y la realidad! Penétrese en las cosas y asuntos de la *competencia* municipal, y la sorpresa obscurece el entendimiento. ¡Navalcarnero y Madrid, *términos* de una sola provincia con las

mismas necesidades, desenvolvimientos y exigencias *ante* la ley, *una* para los dos! Paremos mientes en las atribuciones, en el régimen, en el gobierno interior, y sin advertir nos preguntamos: ¿Quién hace las leyes?

Hé aquí donde radica la contradicción, el conflicto, la desarmonía.

La independencia de las municipalidades no se ataca, ni limitan sus intereses ni sus conveniencias se lastiman. Cada una vive, se desarrolla, contrata y administra dentro de su esfera de acción legal y de su medio natural y social con verdadera personalidad y libertad. El régimen diverso del *grande* no va contra el pequeño, ni sobre éste recaen obligaciones que aquél deba de satisfacer. No hay, en una palabra, absorción, dominio, preferencia. No hay más que el grande administra, por ejemplo, sus bienes con más libertad que el chico; contrata sobre cosas y negocios sobre que no contrata aquél; disfruta de atribuciones que su vida y estado exigen, etc., etc. Cosa análoga, repetimos, á lo que pasa entre el mayor y menor de edad, que aunque investidos de iguales derechos, no los ejercitan, sino con relación á su situación respectiva. Aunque la esfera municipal es una para todos los pueblos, no en todos los pueblos se puede desenvolver del mismo modo. No cabe, por tanto, antinomia real y fundada.

Por ahora bastan las ideas indicadas en tésis general, que más adelante recibirán cumplida explicación y confirmación.

VI

Hemos advertido el grado de centralización á que vinieron las cosas por efecto de las transformaciones políticas operadas en nuestra patria, y apuntamos también que la continuación por el camino emprendido nos lleva fatalmente á la omnipotencia del Estado y á la mutilación del individuo. Y la razón es llana

Cada sociedad aspira á crear sociedades de estructura análoga. Cada reglamentación prepara otra nueva reglamentación. ¿Ya que hemos hecho esto, porqué no hemos de hacer aquello? La intervención del Estado se sabe donde comienza, pero no se sabe donde acaba.

El retraso, por ejemplo, de algunos Ayuntamientos en el pago de los Maestros de instrucción primaria (de ambos sexos) ha hecho concebir la idea de que el Estado se haga cargo de satisfacer esta obligación, exigiendo directamente del Municipio el equivalente.

Así se cree remediar el mal, favorecer y fomentar la enseñanza primaria.

Se les otorga también derechos pasivos como a los empleados públicos; luego pasarán á la categoría y consideración de tales; después concluirá por hacerse el Estado cargo de la misma instrucción primaria, como lo está de la de los Institutos y de la superior; acaso lleguen á ser los maestros humildes funcionarios expuestos á las contingencias y veleidades de la política y se desnaturalizará por completo el carácter de la primera educación y de la institución del profesorado de esta clase.

Por de pronto las municipalidades y los pueblos descuidarán ó abandonarán este importante servicio, y si lo vigilan no será con el esmero que exige; la intervención de los padres de familia cesará ó quedará reducida á estrechos límites, acaso á la impotencia, porque el Magisterio ya depende inmediatamente del Estado, que por medio de sus agentes velará y de hecho tiene obligación de velar por el cumplimiento de aquel servicio.

Lo que el maestro haya ganado en independencia, lo perderá la enseñanza en vigor y desarrollo; que el hombre es más propenso al abuso que al uso, y en resumidas cuentas por evitar un mal se incide en una serie de males, cada uno de los cuales es mayor que el primeramente sentido.

Yo bien sé cuánto se discute sobre la función y alcance del Estado central en la enseñanza primaria, la triste situación y estrechez de muchos maestros, los atrasos de los municipios en el pago de esta obligación sacratísima y la necesidad en

que se está de dar prestigio al profesorado escolar para que sirva de eficaz contrapeso á cierta especie de influencias locales nocivas á los intereses regionales, que la autoridad del párroco, principalmente en los pueblos rurales, que era en donde más aquellas influencias se sentían, contenía en otro tiempo y hoy desgraciadamente ha perdido, entre otros motivos, por haber extralimitado el concepto de su excelsa misión mezclándose como partidarios resueltos en nuestras guerras civiles y luchas políticas que tanto han contribuido á avivar y sostener; no desconozco, en fin, el mezquino sueldo del maestro de escuela en nuestro país y la acción tutelar que en el Estado se busca para conjurar y remediar los males apuntados y otros que de los mismos se derivan.

Pero la causa de ellos no es en puridad hija exclusivamente del atraso y preocupaciones de nuestra sociedad, sino que debemos de buscarla en la misma organización y división territorial municipal. Mientras subsistan Ayuntamientos pequeños, organismos sin vida, faltos de recursos y energía, dominados y explotados por el cacique, la enseñanza primaria municipal tendrá esas hondas lagunas, esos lunares lamentables á que la fuerza y poder del Estado trata de poner coto y remedio.

Mas desde el momento que semejante fraccionamiento cesase y los centros municipales adquirieran extensión en territorio é importancia, cesarían los orígenes del mal, y el remedio se impon-

dría por las localidades mismas persuadidas ya de que la grandeza de una región, de un país, estriba en la enseñanza primaria. ¿No se observa, en prueba de esto, la notable diferencia que existe entre la enseñanza suministrada en el campo y en la villa, en Ayuntamientos populosos y extensos y en los homeopáticos y reducidos?

Aquí acontece lo que hemos venido sosteniendo; que siempre que se advierte un daño ó inconveniente social, ó se siente una necesidad, instintivamente acudimos al Estado y pensamos en el Estado para que le atienda y remedie, y no vamos á atacarle, á enmendarle, á destruirle allí donde radica su raíz y brota la fuente que le produce.

Por la misma razón que respecto á la enseñanza se alega, debiera el Estado cuidarse de la higiene local, tan importante, y en la mayoría de los pueblos abandonada, y de otros servicios y obligaciones de carácter municipal, que igualmente requieren especiales atenciones.

Por lo demás, el concepto jurídico-social que puede merecer la enseñanza é instrucción primaria, si ha de ser función individual y de la cooperación voluntaria etc., etc., no quita fuerza á nuestra argumentación, antes se la da, porque después de todo el *Municipio* no es otra cosa que una asociación de vecinos ó de particulares para llenar fines locales y directos de su conveniencia particular y vida privada, entre los que la instrucción figura en primer término, siquiera por el engrane y dependencia natural de los poderes públicos re-

vista también otros caracteres de índole política y mantenga relaciones de orden análogo

Y basta de este asunto que, aunque grave, es para los efectos de nuestra tésis puramente accidental

Empero ¿no habría, preguntamos, otro medio de proveer á la segura subsistencia del maestro, al pago puntual de sus haberes, mas que el tomarse el Estado el cuidado de verificarlo? Creemos que sí, sin salir de la esfera puramente municipal.

El Estado tiene á nuestro juicio en su mano otros resortes indirectos para lograr su loable objeto sin echar sobre los municipios un sambenito, que seguramente la inmensa mayoría de ellos no merecen, y que en cualquier caso á todos ha de disgustar, imponiéndoles una carga más sobre las muchas que soporta.

¡Qué pretensiones las del Estado de poder remediar todas las desgracias humanas de cualquier especie que sean! "Esta creencia, dice un escritor, ha dado nacimiento en todas partes á la opinión tácita de que el Gobierno debe intervenir en cuantas cosas no presenten un carácter halagüeño."

Como si el Estado poseyera la vara mágica estirpadora de todos los males y no hubiera defectos inherentes á la naturaleza humana y propios de las cosas mismas, respecto de los cuales sólo es posible un cambio de lugar ó de forma, que frecuentemente los exaspera; como si las instituciones y servicios de cualquier clase hubiesen de ser perfectos y no tener inconvenientes; y como si el

individuo no hubiera de experimentar ningún sufrimiento y estar expuesto á contingencias en el ejercicio de su arte, profesión é industria. Se pide al Estado, y éste intenta un imposible, que es la perfección de todo lo que de él proviene.

Los políticos *prácticos*, ó sean los gobernantes, suelen no tener presente de ordinario más que el *momento* político en que legislan, curándose tan sólo de los resultados próximos, sin parar mientes en los remotos que á las veces encierran mayor importancia y no corresponden á los propósitos de la medida adoptada, produciéndose así cambios y estados no previstos, ni siquiera soñados, tipos de organización social contraria que precisa después urgentemente combatir y mudar.

La reglamentación y constante intervención del Estado desarrolla la burocracia y hace insoportable los organismos administrativos, disminuyendo la fuerza de resistencia de los gobernados en razón directa del aumento que recibe la entidad gobernante, caminando á un desolador socialismo y haciendo cada vez más imperceptible y obscura la idea de que el fin perseguido debe realizarse por la acción individual, ó por asociaciones particulares, huyendo del extremo de que se llegue á mirar la gestión del Gobierno como único remedio y regla práctica de conducta.

„El poder creciente, dice un moderno pensa„dor, de una organización administrativa que se „robustece por momentos, va acompañado de una „importancia también creciente en el resto de la

„sociedad para resistir nuevas invasiones. La ma-
„sa de ciudadanos, habituada á considerar los be-
„neficios recibidos de los agentes públicos como
„beneficios gratuitos, alimenta esperanzas, cons-
„tantemente escitadas, de recibir otros nuevos; el
„periodismo, eco siempre dócil de la opinión po-
„pular, la fortifica, prestándole su voz, y los pocos
„hombres previsores, presa del mayor desaliento,
„no se atreven apenas á manifestar sus ideas."

Así podemos observar que Rusia, tipo en materia de reglamentación administrativa, cansada sin duda del yugo autoritario de los Czares, riñe hoy el combate social más rudo y sangriento que ha presenciado la moderna Europa, estando allí tan desarrollada la *burocracia* que, como dice Mr. Wallace, "hasta los mercaderes y zapateros „aspiran á ser funcionarios públicos, y el hombre „que ha pasado su vida sin desempeñar ningún „cargo oficial, parece que no es un ser humano."

Algo de esto último acontece entre nosotros. De todas suertes, lo que importa dejar bien consignado es que cuanto más el Estado cuida de nosotros y de nuestros intereses, es mayor nuestro abandono, entregándonos en sus brazos á manera de Providencia y erigiendo en sistema y norma de conducta el famoso *laisset fere laisset passer*, que será aceptable en ciertos casos, pero que como regla general acabaría con la iniciativa del individuo y con la cooperación voluntaria.

Podrá argüirse que nosotros presentamos aquí al socialismo frente del individualismo; y después

de todo, que la reglamentación y la competencia radique en los Ayuntamientos, que radique en el Estado, siempre será reglamentación, y por tanto limitación de la acción y libertad individual.

No, no es eso. La Municipalidad es un organismo intermedio que responde á fines concretos, y es directamente intervenido y regido por el individuo habitante del término en que reside la asociación. En tal sentido, la reglamentación que se imponga, medidas que adopte, resoluciones que pronuncie, saldrán de su propio seno y serán obra de su iniciativa, atendidas las necesidades y conveniencias locales, sin que el Estado se mezcle en ello ni exija más que lo que sus inmediatos objetivos reclaman para gobierno del país y sostenimiento de las cargas públicas que la vida de nación forzosamente implica.

Esta reglamentación y este socialismo no es el á que ahora nosotros aludimos y el que causa el mal. La reglamentación y socialismo que vienen de *arriba* á *abajo*, esos son los dañosos, absorbentes y depresivos para la masa comunal. A ellos nos referimos, y ellos son los que se manifiestan en el uniforme régimen municipal vigente.

Perfectamente que el Estado, atento al bien general se considere obligado á cuidar de los organismos parciales cuando son incompletos, anémicos ó experimenten una enfermedad constitucional que impida sus normales funciones; pero cuando no se está en este caso, es una tiranía, un despotismo indisculpable, un atentado al indivi-

duo y á la colectividad semejante cuidado. La tutela autoritaria del Estado no es dable sostenerla un solo instante.

No exageramos los principios, ni somos individualistas hasta suponer que no tenga el Estado derecho á intervenir en el Municipio, desde el instante que es tenido y considerado como asociación legal, cualquiera que sea su situación y circunstancias.

No; una descentralización de esta especie, rompería los lazos sociales que una práctica ilustrada aconseja mantener para el ordenado ejercicio de las facultades individuales y funcionamiento natural del Estado, centro de vida y regulador á un tiempo de los movimientos y desarrollos de las unidades que vienen á constituirle. Tal es el eslabonamiento de las fuerzas sociales, que sin una fuerza directriz superior, el equilibrio móvil de la sociedad y la dinámica de sus leyes universales claudicarían. Sería tanto como negar el principio eterno generador de la sociabilidad humana; y la prueba está en la comunidad de intereses que ha presidido las primitivas asociaciones ó colectividades. El individualismo manifestado entonces *físicamente* en todo su vigor, *socialmente* nació después perdiendo en el primer sentido una cantidad proporcionada á la que ganó en el segundo.

La dificultad, pues, estriba, á nuestro humilde parecer, en fijar bien los términos y condiciones de las cosas, apreciar debidamente los momentos históricos, reglándolos y acomodándolos á lo que la utilidad general y el bien público demandan.

Es ciertamente espinosa y grave esta misión de los Gobiernos y de los legisladores; pero hé ahí precisamente donde está su bondad y donde muestra su inteligencia, cordura y acierto. De eso dependen su prestigio y el prestigio de la patria.

De todas suertes, lo que sí habremos de observar reduciéndonos á nuestro tema es, que los organismos subalternos llamados en primer lugar á entender en la materia administrativa, de suyo mudable y varia, dirigirla y gobernarla, no pueden contenerse en sus legítimas y naturales expansiones, ni encerrarse en los rigorismos de escuela, ni en una unidad matemática. De hacerlo se caería en la monstruosa contradicción de anular y negar *ipso facto*, é *ipso jure* su naturaleza real y personal, poner un valladar á sus fines y destruir la obra misma de la sociedad y del Estado.

Los extremos se tocan, hemos dicho al principio de estos apuntes; estamos en vísperas de una dictadura administrativa; porque ¿en qué deja ya el Estado de mostrar su existencia y directa acción? ¿No contamos con él para todo? ¿No impetramos en todo su ayuda y cooperación? ¿No llegamos hasta culparle y hacerle responsable de cuantos males nos afligen, de cuantas miserias nos cercan? Para nosotros el Estado viene á ser un Proteo, un Júpiter, una Providencia. Lo puede todo, todo lo abarca y á todo debe de proveer y atender. Y hé ahí el *tipo* de organización social producido por el encadenamiento de los sucesos que hemos intentado delinear en nuestras modestas consideraciones.

El malestar de todas las clases sociales es grande y ostensible. En los campos como en las ciudades vivimos una vida harto ficticia: el presupuesto del Estado es refugio y mira del ciudadano: se quiere que todo lo remedie, sin pensar de donde ha de salir. El procedimiento seguido hasta aquí, si un dia fué necesario y produjo beneficios, ha llenado ya su objeto y cumplido su destino. A tiempos nuevos métodos nuevos, que de continuar los antiguos pudieran ocasionarse desastrosas consecuencias. Apresurémonos á desatar el nudo que nos aprieta, antes que nos ahogue.

Hay, por consiguiente, por lo que toca al Municipio, que desandar el camino recorrido, comenzando por variar el régimen de los de las grandes y muy populosas capitales, descendiendo luego á las de menor importancia, para llegar poco á poco á los pueblos de mediano ó corto vecindario. Por etapas y gradaciones de menos á más hemos arribado á la situación actual, y de la misma manera, aunque en sentido contrario, habremos de ir á buscar el nivel del justo medio que aconsejan las circunstancias y el bien común reclama imperiosamente.

VII

En este instante nos sale al paso una cuestión capitalísima que viene siendo, justo es decirlo, preocupación constante de los Gobiernos y de los estadistas; cuestión resuelta en principio y en conciencia por la opinión común de todos, pero que por causas á todos extrañas é imputables (aunque parezca paradójico), es insoluble y permanece en el *statu quo* más irritante y perjudicial para los intereses públicos. Parece mentira que una cosa que á todos conviene y en que todos están conformes no se lleve á cabo de seguida y se aplace *ad kalendas grecas*. ¡Lo que es la preocupación y el interés político, que así tiraniza los espíritus, sacrifica la conciencia y enmudece la razón!

Nos referimos á la *división territorial* y *demarcación* de los *términos municipales*.

Al hacerse la reforma de la ley Municipal vigente, era la ocasión de abordar el problema; pero se limitó á presentarle diciendo en su artículo se-

gundo: "son circunstancias precisas en todo tér-„mino municipal: 1.ª que no baje de 2000 el „número de sus habitantes residentes: 2.ª que ten-„ga ó se le pueda señalar un territorio proporcio-„nado á su población; y 3.ª que pueda sufragar los „gastos municipales obligatorios con los recursos „que las leyes autoricen. *Subsistirán*, sin embargo, „los *actuales términos* municipales que *tengan Ayun-„tamiento aun* cuando *no reunan* las *circunstancias „anteriores*.„

Lo que equivale á decir: nada se innova; estad tranquilos, caciquillos de lugar; seguireis mandando y oportunamente remunerareis el servicio.

¿Por qué entonces no abrió la ley un camino por donde se empezase á andar hácia la reforma? ¿Por qué no se intentó una información ó se inició un expediente de esos á que tanta afición muestra la administración central? ¿Por qué el imperativo de la ley "*subsistirán los actuales términos*„ y no otra frase ó modo más condicional? ¿Se consideraría bastante lo dispuesto en los artículos 3.º, 4.º, 5.º y 6.º respecto á la alteración, supresión y agregación de términos para satisfacer el fin de la ley? ¿No se advierte que esto no puede bastar, porque lo deja la misma ley á la potestad y discreción de los respectivos ayuntamientos, que son precisamente los que sostienen el *statu quo* y los que procuran la no supresión ni alteración de los términos existentes?

¡Ah, si ellos ó los que los influyen quisieran, la dificultad estaría vencida! Pero desgraciadamente

la dificultad estriba en que no quieren, en que no se avienen á perder su hegemonía municipal la generalidad de los vecinos y habitantes por orgullo, amor propio y tradición local, que los más avisados cuidan de alentar y fomentar, no porque lo crean bueno, sino porque así sirven sus intereses particulares; que no desconocen que de suprimirse la municipalidad en que residen ó dominan, de agregarla á otra y aumentar la población y el territorio, no pueden seguir *hombreando* y MANGONEANDO, ni ser caciques, ni obtener los pingües rendimientos que esta especie de oficio ó profesión (tan marcada está la clase) produce sin riesgos, menoscabos ni grandes molestias.

Ahí era donde sentaba bien la fuerza é iniciativa del Gobierno y del Parlamento: ahí debió desplegar todo el lujo de su autoridad el Poder ejecutivo hasta hacerse juez árbitro del fallo si necesario fuese. Mas lejos de ello, la ley se contentó con decir á los municipios: "Si no estais bien, no „reunís las circunstancias que yo señalo, podeis „variar de postura, suprimiros, anularos: en ade„lante prohibo la creación de municipios que no „contengan las circunstancias que llevo pres„critas.„

¿Hay ser, por pobre y miserable que sea, que quiera destruirse y desaparecer? ¿No es esto opuesto al principio de conservación que impera lo mismo en lo físico que en lo moral é intelectual? Y aunque así no fuera, ¿no se pensó en el obstáculo tradicional que se opone á la transforma-

ción? Y para en adelante, ¿qué iba á preveer la ley con la prohibición de nuevas creaciones concejiles, si ya no cabe más fraccionamiento, subdivisión ni homeopatía municipal que la existente?

España tiene 49 provincias (sin contar las ultramarinas) en un territorio de 494.919 kilómetros y una población de derecho de 16.740,789 habitantes, constitutiva de 9.336 términos municipales (1), de los que 5.662 constan de *menos* de 1.000 habitantes.

No hay ninguna provincia que pase de 600.000 habitantes, mas que Barcelona, que tiene 827.629; Valencia, que tiene 677.988; y la Coruña, 612.402; ni tampoco ninguna que baje de 150.000, excepto Álava que sólo tiene 95.692.

Sólo hay cinco Ayuntamientos que pasen de 100.000 almas, que son: Madrid, Barcelona, Málaga, Sevilla y Valencia.

Las provincias de más número de Ayuntamientos de *menos* de 1.000 habitantes, son las siguientes:

Álava, total de Ayunt.tos		87	Tiene	64
Avila	„	260	„	227
Burgos	„	512	„	452
Cuenca	„	287	„	213
Gerona	„	250	„	155
Guadalajara	„	398	„	369
Huesca	„	363	„	309

(1) Censo oficial de 1887.

Lérida, total de Ayunt.tos		325	Tiene	250
Logroño	„	185	„	135
Madrid	„	198	„	141
Navarra	„	269	„	181
Palencia	„	250	„	210
Salamanca	„	388	„	327
Segovia	„	275	„	253
Soria	„	345	„	328
Teruel	„	279	„	205
Valencia	„	275	„	118
Valladolid	„	237	„	181
Vizcaya	„	125	„	64
Zamora	„	300	„	229
Zaragoza	„	312	„	211

Si se exceptúa Madrid, Burgos, Valencia, Valladolid y Zaragoza, ninguna de estas provincias es de primera ni de segunda, y son las de menor población, empezando por la de Álava, la más pequeña de todas (95.692), y siendo la mayor y única que llega á 300.000 habitantes la de Gerona.

En cambio Cádiz con 416 071 almas, no tiene más que un Ayuntamiento de menos de 1.000 habitantes; Coruña con 612.402, Lugo con 415.501, Pontevedra con 475.443, y Orense con 397.976, no tienen *ninguno*, y Murcia con 452.082 y Oviedo con 597.346, sólo tienen 2 y 3 respectivamente, siendo de advertir que Orense, que es la provincia de menor población de las *siete* citadas, tiene 97 ayuntamientos, mientras las otras tienen por el orden de designación 42, 96, 64, 66, 44 y 92.

Todo esto demuestra, y lo corroboran los demás datos que tenemos á la vista y no exponemos para no hacer demasiado pesado este trabajo, que el fraccionamiento municipal aflige principalmente á las provincias de menor población y más montuosas y atrasadas, con algunas excepciones.

Si fuera ocasión de estudiarlas al detalle, cosa que importaría sobremanera, para penetrarse de su modo de ser, riqueza, carácter, necesidades y adelantos, encontraríamos la explicación clara de mucho que nos parece anómalo é irregular, y el secreto de problemas que en manos del Estado constituiría un elemento poderoso de Gobierno para resolver las graves cuestiones económicas y sociales que están sobre el tapete nacional.

Las causas pequeñas obran los grandes efectos, y puede ser que al abordar la división territorial municipal y división de ayuntamientos, se asentaran sólidamente los cimientos de la división eclesiástica, provincial, militar y judicial que tanta falta hace como único medio de disminuir los gastos, reforzar los ingresos, regularizar la administración en todas sus ramas y abrir las puertas del verdadero progreso moral y material de las localidades, desterrando, ó cercenando por los menos, privilegios y abusos contra que diariamente claman los pueblos que se consideran injuriados, postergados ó preteridos.

Esa emigración que justamente nos alarma, ese abandono de fincas por el no pago de la contribución, esa decadencia agrícola que nos consume y

devora, esa tendencia á alejarse de los campos y á huir de las industrias para buscar descansadamente la pingüe *renta* del Estado, todo cuanto se comprende hoy bajo la denominación de *cuestión social*, tal vez hallaría alivio, si no remedio inmediato, en el conocimiento práctico y verdadero de las condiciones y elementos de cada provincia, que principiaría por el estudio de las localidades para el arreglo municipal, más que en las lucubraciones teóricas, discusiones científicas, asambleas y reuniones, donde suelen privar las opiniones de escuela, las retóricas de salón y los intereses de clase.

Perdónesenos esta digresión en gracia siquiera del buen deseo que nos anima y de la fé que profesamos en la bondad del pensamiento, fé que se acentúa más á medida que penetramos en la estadística.

Descontando los 5.662 Ayuntamientos de *menos* de 1.000 habitantes y los 5 de más de 100.000, quedan 3.669 para completar el total de 9.336 existentes, cuyos 3.669 Ayuntamientos para poblaciones de 1.000 á 100.000 habitantes, se descomponen del modo siguiente:

De 1.000 á 2.000 hay 1.768, no teniendo ninguno Lugo y teniendo 1 Coruña, 3 Pontevedra y 4 Cádiz, y siendo los más León que tiene 102, Barcelona 87, Valencia 85 y Zaragoza 67.

De 2.001 á 5.000 hay 1.278, siendo las provincias que menos tienen Segovia y Soria 4 respectivamente, Guadalajara 6 y Álava y Zamora 8,

y las de más Orense 68, Málaga 50, Badajoz 46, Toledo 45 y Coruña 44.

De 5.001 á *10.000* hay 439, no teniendo ninguno Álava, Lérida, Palencia y Segovia, y uno solo Avila, Cuenca, Guadalajara, Salamanca, Soria, Vizcaya y Zamora, y siendo los de mayor número Coruña que tiene 46 y Pontevedra 34.

De 10.001 á *40.000* hay 171, no teniendo ninguno Avila, Cuenca, Santander, Soria, Teruel y Valladolid; 18 provincias sólo tienen uno cada una, y siendo las de más Oviedo, Barcelona, Córdoba, Lugo, Pontevedra y Cádiz con 15, 12, 10, 10, 10 y 9 respectivamente.

De 40.001 á *100.000* hay 13 Ayuntamientos en las provincias de Almería, Baleares, Cádiz (tiene 2), Córdoba, Granada, Santander, Murcia (tiene 3), Sevilla, Valladolid y Zaragoza.

De 100.000 en adelante, 5.

El adjunto estado que ofrecemos explica lo anteriormente dicho, y da idea de nuestro pensamiento y de la economía y ventajas que resultarían de la reducción municipal.

ESTADO MUNICIPAL.—CENSO OFICIAL DE 1887.

ESPAÑA.

Tiene 49 provincias, con una población de derecho de 16.740,788 habitantes, un territorio de 494.919 kilometros, y 9.336 Ayuntamientos, que se clasifican en esta forma:

De menos de 1000 habitantes.	De 1000 á 2000	De 2001 á 5000	De 5001 á 10.000	De 10.001 á 40.000	De 40.001 á 100.000	De 100.000 en adelante.
5662	1768	1278	439	171	13	5

Suponemos á los primeros un gasto material anual por cada uno, de					4.500 rs.	(1.125 pesetas)	Total	6.369,750
»	á los segundos	id.	id.	id.	de 6 500 »	(1 625 »).	»	2.873,000
»	á los terceros	id.	id.	id.	de 11.000 »	(2.750 »)	»	3.514,500
Por apremios, recargos y comisiones de los dos primeros por sus apuros y mala gestión.					1.000 »	(250 »).	»	1.857,500
							Ptas.	14.614,750

Reduciendo los de menos de 1 000 habitantes hasta 2.000, á 3.000 habitantes, y los de 2.001 á 5.000 á esta última cifra, dejando subsistentes los demás, podría resultar, según nuestros cálculos, un total de Ayuntamientos, en números redondos, de 3.548, distribuidos de la manera siguiente:

De 3000 habitantes.	De 5000	De 5001 á 10.000	De 10.001 á 40.000	De 40.001 á 100.000	De 100.000 en adelante.	TOTAL.
2470	450	439	171	13	5	3548

Suponemos á los primeros un gasto material anual por cada uno, de					12.000 rs.	(3.000 pesetas)	Total	7.410,000
y	á los segundos	id.	id.	id.	de 20.000 »	(5 000 »).	»	2.250,000
Por consiguiente, sumando los gastos de los suprimidos 14.614,750, y los de los creados.								9.660,000

además de estar mejor dotadas las municipalidades, resulta una economía en su vida de. . . . . 4.954,750 y se evitan las irregularidades y filtraciones de los Municipios chicos, pues en los de 3.000 almas son menos fáciles por estar mejor intervenidos los servicios.

Los trabajos estadísticos ordinarios y extraordinarios, quintas, recaudación, etc., serán menos costosos por hacerse en mayor escala.

Los Municipios chicos, además, carecen de caminos, escuelas, puentes, etc., y faltos de representación no tienen subvenciones de las Diputaciones provinciales, pues la influencia la emplean los caciques para sí propios.

Aunque no resultáran tales economías y ventajas, todavía no debería vacilarse en la reducción, porque la utilidad está verdaderamente en lo que no se ve, si bien se adivina; teniendo, por fin, en cuenta que Ayuntamientos de menos de 3.000 almas no pueden vivir hoy holgada y provechosamente.

Advertiremos que llamamos *gastos* materiales á los del personal de planta, escritorio y representación, y que los calculamos muy bajos.

VIII

Las consecuencias que de todo esto se derivan, son bien patentes, y basta únicamente apuntarlas para que se comprenda su alcance y se expliquen ciertos fenómenos é irregularidades de nuestra vida social y gubernamental

El fraccionamiento, aparte los agravios económicos, administrativos y morales, produce irremisiblemente una serie de intereses bastardos y opuestos al interés común, que se vinculan y reflejan en ciertas individualidades de idiosincracia repugnante, corruptores de la moralidad pública y agentes de todas las causas buenas y malas, con tal que conduzcan á sus propósitos ó conveniencias particulares.

Estos tipos se apoderan de los Municipios pequeños, que rigen y administran á su albedrío. Su voluntad es la ley. En *política* no tienen verdaderamente opinión, participando de la dominante, y sirviéndola porque así dicen interesa al *procomún*.

"Hay que estar bien con el que manda", es el aforismo en que escudan, para con sus convecinos, sus actos y conducta.

Cualquiera atención, una comilona en dia de elecciones (que por supuesto ellos no pagan), tal cual carretera provincial ó general, que se incluye en el plan para no hacerse nunca, la rebaja en la contribución cargándola á otro; esas y otras liberalidades son las demostraciones de su poder y la remuneración de los servicios recibidos. Si alguno grita ó se muestra contrario, entonces el halago se reemplaza con la intimidación y el castigo. Un escarmiento es el remedio inmediato aplicado sin consideración.

Como la esfera de acción es reducida, la dominación es fácil. Pero reducida y todo, puede sacar de las urnas electorales 100 ó 200 votos para adjudicarlos al candidato á la Diputación á Cortes que sea de su agrado, ó para los de Provincia.

Y hé ahí el secreto de la existencia de semejante *ser*, que se conoce con el nombre de *cacique* ó muñidor electoral, especie de señor feudal ó hidalguillo de la Edad moderna, según la categoría.

Su influencia es deletérea, porque llega á falsear el sistema constitucional y parlamentario. La historia parcial de la elección de nuestras Cortes da claro testimonio de ello; y si en la verificada á raíz de la revolución de Septiembre, el país mostró con mayor libertad é independencia que en ninguna otra su opinión, fué en gran parte debido al golpe que entonces recibiera el *caciquismo*, gol-

pe de que por desgracia se ha repuesto ya. Cuando una corruptela se aclimata, es aceptada por la generalidad sin el menor escrúpulo.

Cuando, pues, llega el caso de una elección, ¿quién no piensa en el cacique, le mima y procura atraerle? El cacique, en cambio, pide y obtiene en cuanto es dable la *inmunidad* de sus actos y un *bill* de *indemnidad* para los pasados, y sigue así gozando de su *feudo*, imponiendo leyes y gobernando á su antojo las localidades.

Esta es, en más ó en menos, la realidad desnuda de todo ropaje.

En tales circunstancias, ¿cómo es dable que se aborde el problema de la reducción de municipios y consiguiente división territorial?

Hoy por hoy, sólo podría realizar la reforma un Gobierno fuerte y resuelto que, estudiándola con imparcialidad y esmero, la plantease de golpe y por decreto, afrontando toda clase de responsabilidades. Ese Gobierno prestaría al país un servicio inapreciable, y si por ello caía, caía cubierto de gloria y de laureles. Ningún triunfo mayor.

Cierto es, que tiempo atrás, se presentó á las Cortes un proyecto de ley en armonía con la Municipal que acababa de reformarse, encaminado á la supresión de los Ayuntamientos que no tuvieran 2000 habitantes; y aunque el proyecto pasó á la comisión, que le informó favorablemente, ni siquiera se pensó en discutirle, durmiendo como otros muchos el sueño del olvido en los archivos del Congreso sin que nadie le resucite.

¿Qué demuestra este hecho? ¿No confirma sobradamente la verdad de nuestros anteriores juicios? Porque ¿habrá nadie que en esta materia no condene aquello mismo que se ve en la necesidad de practicar?

No se diga que la extensión del sufragio, la iniciativa de las clases sociales en la cosa pública, sobre todo de aquellas que se muestran más retraidas, la inexorable efectividad de la ley de sanción penal en asuntos electorales, la pasividad y legalidad de los Gobiernos, etc., etc., atajarían en gran manera el mal, si es que no le cura.

Esto equivaldría á pedir de momento un cambio profundo en nuestras costumbres y á suponer en el cuerpo social una fuerza de que ciertamente carece á causa, en gran motivo, de la omnipotencia del Estado y de su intervención en todo.

No es así de la manera que hay que combatir y extirpar la mala semilla: aunque los procedimientos indicados no se desatiendan, para arrancarla de cuajo, que es lo que importa, son insuficientes. Y luego, ¿qué trabajo de elaboración no requiere?

El mal, repito, ya sabemos donde está; aplíquese *incontinenti* el remedio. A ello brinda la circunstancia de que no se infiere perjuicio á tercero, ni se lesiona ningún interés estimable, que el del amor propio, en todo caso, no puede considerarse tal.

No se eche, tampoco, toda la culpa al Gobierno. Este, cualquiera que sea, se ve solicitado y

requerido de favores electorales, que recibe y le son prestados por medio de los candidatos *adictos*, los cuales son verdaderamente los que contraen los compromisos para la hora del triunfo. Entonces se podría prescindir del servidor; pero la hidalguía castellana no se presta á este juego, y pugna contra semejante sistema, que además un interés común rechaza: "hoy por tí, y mañana por mí.„ La *organización* excusa inquietudes y gastos y asegura el éxito de los candidatos que *figuran* en el *cartél*

Tampoco se arguya con que el Gobierno no debe tener candidatos. Esto es sencillamente infantil. ¿No ha de tener amigos? ¿no ha de tener partidarios y defensores de su política? ¿Qué son los partidos? ¿cómo se forman y como viven? Pero abandonemos este terreno y continuemos, dentro de nuestro campo, analizando la cuestión propuesta.

Sentado ya que en el orden legal y moral son insostenibles los municipios pequeños, veamos si lo son de igual modo bajo el punto de vista natural y geográfico.

La respuesta no nos parece dudosa.

Todo organismo para vivir bien, necesita *medio* apropiado y *ambiente* bastante donde respirar y nutrirse: los seres faltos de tales condiciones fisiológicas son raquíticos, no llenan sus deberes y atraviesan una miserable existencia. Su vida no es vida, es un lento agonizar.

La tendencia constante del *ser* individual y co-

lectivo es el mejoramiento de sus funciones y amplitud del medio que le rodea. Cualquier causa eficaz que detenga su marcha evolutiva, le estenúa y concluye á la larga por destruirle. Los desenvolvimientos de otros organismos, entidades ó seres que con él coexisten, cooperan forzosamente á ello, terminando también por absorberle é imprimirle su determinante idiosincracia, quedando entonces anulada la personalidad que le distinguía y sustituida por otra personalidad anómala, perjudicial, completamente agena á la suya propia Por tal suerte se explica lo que acontece con el *cacique* en los municipios exíguos y diminutos. Por tal suerte la legítima representación de éstos desaparece para con la Provincia y el Estado y también para con otras Corporaciones de su clase. Por tal suerte resultan totalmente esterilizados los fines y las energías concejiles. Y relacionadas estas consideraciones con el progreso moral y material que caracteriza las modernas sociedades, ¿quién puede predecir ni calcular las consecuencias del actual estado de cosas?

El vapor, la eletricidad, las obras públicas de todas clases, los caminos que cruzan nuestras montañas y circundan los valles (aunque no en la escala que fuera de desear, pero adelante vamos), los medios de locomoción y de comunicación que poseemos, han abierto dilatados horizontes á las localidades, poniéndolas en directo y rápido contacto y estableciendo, aun entre las más apartadas y fragosas, vivas corrientes de mutuo comer-

cio, hasta el punto de poder afirmar que actualmente un territorio de veinte kilometros de superficie, por ejemplo, equivale cuando menos para el efecto á que aludimos á otro de cuatro kilometros, hace cincuenta años.

La proporción municipal, en cuanto al territorio, no sería, pues, exagerada extendiéndola de uno á cinco, inclusas aquellas regiones ó comarcas en que, como Asturias y Galicia, el relieve del suelo es accidentado y montuoso, y el clima húmedo y afligido de contínuo por las nieves.

Por regla general, el territorio y la población son correlativos y armónicos, si bien en cuanto á esta última hay que considerar la estructura de los pueblos y la formación de los lugares; pues mientras que en los unos impera la diseminación y los pequeños grupos ó agregaciones urbanas, aunque en corto radio, como acontece ordinariamente respecto á las regiones del Norte y Noroeste, atrás aludidas; en otras, como Castilla, La Mancha, Andalucía, se distinguen por la reconcentración de los habitantes en nutridos grupos de población, salvo los que por circunstancias especiales viven aisladamente en medio de las estepas ó grandes despoblados que frecuentemente ofrece la configuración geográfica y geológica de aquellas provincias.

Mas no por eso el fundamento esencial de la reducción se debilita. Habría, sí, que acomodarla á las condiciones peculiares de cada región, siempre en el sentido y proporción anotados, ya que

los agentes externos del progreso, los cambios de vida, las afinidades naturales á todos alcanza y en todos opera análogamente.

Vendrán, por tanto, á convertirse en barrio ó parroquia de un término municipal *nuevo*, muchos pueblos que actualmente constituyen Ayuntamiento por sí.

Que á pesar del relativo atraso de otras épocas, de la dificultad de comunicaciones y de la lentitud y escasez de los cambios, que exigieron tantas medidas previsoras y oportunísimas entonces para evitar conflictos de orden público, principalmente en punto á *subsistencias*, medidas hoy del todo excusadas y conflictos que resuelve mejor y más prontamente la concurrencia y el libre tráfico; la inmensa mayoría de los municipios rurales *fraccionarios* que conocemos, no fueron en puridad más que *barrios*, *dependencias*, *anexiones*, *hijuelas*, *valles* de un solo *concejo* con el que sostenían las relaciones que sus necesidades y situación demandaban, sobre todo en materia de *propios*, pastos y aprovechamientos comunales, si bien obligados y sujetos por un vínculo común á la *matriz* de que procedían.

Formaban una especie de confederación en pequeño, á que presidía el principio de *unidad* y extensión territorial, para mejor gobernarse, auxiliarse y defenderse; ser más fuertes, considerados y prósperos, obedeciendo así al espíritu de asociación y división del trabajo, resortes poderosos y fatales de todas las civilizaciones.

Y todavía si se penetrara en la historia especial de cada Municipio, se observaría que en la constitución de los diminutos ó exíguos presidió más que el espíritu y tendencia local, la *influencia individual*, el *caciquismo* antiguo, que así servía sus fines especiales personales á la vez que servía los fines de los Señores y de los Reyes, representantes entonces del poder gubernamental de los pueblos y concesionarios de los fueros y franquicias, ora en recompensa de servicios prestados, ora en odio á las *comunidades* mismas que frecuentemente eran obstáculo á sus designios políticos.

¡Por qué raros modos las leyes inmutables de la mecánica social nos muestran su verdadero influjo al través de las humanas generaciones, enseñándonos á mantenernos sin exageraciones dentro de los sencillos moldes trazados por el autor del Universo mundo! La razón política que dió margen al fraccionamiento municipal, parece ser la que también ahora *allio modo* se esfuerza en sostenerla. Las mismas causas producen iguales fenómenos.

¿Tendremos que convenir con ciertas escuelas, que estamos en una era de feudalismo parlamentario, de superstición política, de cesarismo administrativo que prepara la esclavitud del porvenir? . . . . . .

. . . . . .

. . . . . .

Una dificultad pudiera surgir para la reducción municipal y división territorial, que no hemos

de pasar en silencio, consistente en la cuestión de *capitalidad.*

¿A qué reglas, pues, ha de obedecer la designación de ésta?

Bien sabido es que sobre semejante particular todos los pueblos son igualmente porfiados y celosos; y que cualquier reforma judicial, administrativa ó militar, suscita una serie de protestas, quejas y reclamaciones abrumadoras é imponentes, capaces de dar al traste con el proyecto más útil y bien pensado; y no hemos de hacernos la ilusión de que con la reducción municipal hubiera de acontecer cosa diferente, sino que por el contrario, *cacique* y *pueblo* unidos en un solo sentimiento, aunque impulsados por móviles diferentes, lucharían tenazmente para conservar ó ganar la *capitalidad.*

La capitalidad, grande ó chica, de ésta ó de la otra índole, otorga al pueblo en que radica importancia, prestigio, rendimientos materiales y positivos no despreciables ciertamente, y más en nuestra tierra poco industriosa, trabajada por la tradición, impregnada de grandes prejuicios y sobradamente impresionable para ir de un solo paso desde las más optimistas ilusiones hasta un cruel y desgarrador pesimismo.

Se sacaría á plaza el manoseado argumento de que los centros roban la savia á los extremos, no reparando en que sin un cerebro robusto y bien organizado, el cuerpo y las extremidades atraviesan una existencia precaria y miserable.

Somos por un lado harto irreflexivos, descontentadizos y vehementes, y por el otro indiferentes ó refractarios á las innovaciones, figurándonos ver en los fines y propósitos del Estado, á quien para todo recurrimos, algo contrario á los nuestros propios personales ó colectivos. Será debido á la raza, al medio en que vivimos, á lo que se quiera; pero este es el *hecho*, en cierto modo contradictorio, que ni entraña razón aceptable, ni guarda tampoco armonía con el *derecho*.

El *derecho* y el *salux populli* proclaman muy alto la *reducción*, que además, bajo el aspecto económico, compensará seguramente las ventajas ó ganancias que la capitalidad, hija del fraccionamiento, reportara á los pueblos en su manera de considerar las cosas, siempre atentos á lo que se ve, pero ciegos y resistentes para lo que no se ve, lo cual, al decir de un célebre publicista, es ordinariamente de mayor gravedad é importancia.

Si se tratara de una Nación joven, libre de prejuicios y tradiciones, con extraordinario adelanto material como, por ejemplo, los Estados-Unidos de América, donde el Estado de Nueva-York tiene por capital á Albani, ciudad que no llega á 20.000 habitantes; y el Gobierno central, las cámaras y el jefe de la república residen en Washington, capital que no contará más de 70.000 almas, relativamente de escaso comercio y con vida meramente oficial, no obstante de poblaciones tan populosas como la misma Nueva-York, Filadelphia, que tampoco es capitalidad de Estado, Bú-

falo, Nueva Orleans, etc., la tarea sería fácil y expedita porque los inconvenientes expresados no subsistirían.

Se atendería principalmente á la situación topográfica para apreciar las distancias, la comodidad y el mejor servicio de los administrados.

Pero como no es esto posible y nuestras instituciones políticas difieren de las suyas; si bien hay que partir de aquella base, tiene que combinarse con otras circunstancias, antecedentes y condiciones locales para que resulten armonizados todos los intereses y no se sacrifique lo principal á lo contingente.

Mas en realidad de verdad, la dificultad sobrevendría respecto de los pueblos del Norte y Noroeste y de aquellos que se encontrasen en su caso; pues los de Castilla y Levante, por la agrupación y naturaleza de las poblaciones, parece que ya tienen de antemano prefijada su capitalidad. Y en cualquier supuesto la cuestion sería de mero detalle, y siempre insuficiente para contener ó destruir la idea de la reducción municipal.

Después de todo, por lo que toca á las ciudades muy populosas, á los grandes Municipios urbanos, no aparece ningún inconveniente serio. Extiéndase más, extiéndase menos el territorio, en su perímetro ha de residir el Municipio y la capitalidad. Por efecto de la urbanización de terrenos contiguos, podrán ir agregándose barrios, zonas, agrupaciones determinadas, que en lo substancial en nada han de alterar las condiciones naturales del Municipio y la capitalidad.

Pesado, pues, el pró y el contra en la balanza pública, el platillo que contiene el *statu quo* no mueve siquiera el en que la reforma está colocada, por más que ésta ofrezca algunos inconvenientes. Mas ¿qué modificación hay, por útil y necesaria que sea, que no los tenga?

Si semejante consideración nos detuviera, las formas y organizaciones sociales no variarían nunca por voluntad de los hombres; nuestro lema sería el *statu quo*, y viviríamos sometidos al imperio de la fuerza bruta, á la violencia de las revoluciones armadas, cuyas leyes suplirían las lógicas y naturales de la *evolución* pacífica y del progreso racional y ordenado.

Por último, creemos firmemente que mientras no se verifique la reducción municipal, es del todo estéril é imposible legislar sobre el *fondo*, ni hacer nada sólido, estable y provechoso.

Podrá la nueva ley que se implante ó el proyecto ministerial que se anuncia comprender el extremo de la *reducción* para que simultáneamente se opere la reforma en todos sentidos; empero nosotros pensamos que sería más prudente y hacedero proceder por etapas, comenzando por lo fundamental, que es la *reducción*, para luego descender á lo demás, que sería como su desenvolvimiento y aplicación, y que ya no ofrecería dificultades.

Después de las precedentes indicaciones, no conceptuamos oportuno seguir hoy tratando este punto con toda la detención á que se presta, y pasamos á otro particular.

IX

Por más que en el curso de este escrito hemos venido dando una idea de la *naturaleza* del *Municipio*, preciso es ya concretarla y referirla á las exigencias y desarrollos del tema acerca de que discurrimos.

El Municipio no es institución política. Su fin es la cultura: sus aspiraciones el bien local. "Es, según Blater (Diccionario político), el *organismo* de la *sociedad local*, así como el Estado es el organismo de la *propiedad del pueblo*."

"El Municipio, afirma Bluntschli (Derecho pú„blico universal), está en el término medio, entre „el *individuo* y el *Estado*, entre la esfera de la vida „privada y de la vida pública, y abraza las rela„ciones comunes de cultura y de economía de un „lugar, las cuales están en cambio estrechamen„te unidas con los intereses privados de los habi„tantes del Municipio. Este es su *principal carác„ter*."

La división general y científica de *urbanos* y

rurales que de los municipios se hace, responde al concepto y al fin que respectivamente merecen y persiguen, nacido no de la ley sino de su estructura económico-social, á la cual tienen legislador y Estado que subordinar sus actos y decisiones.

La personalidad del Estado no puede avasallar ni absorber la del Municipio, que es anterior á la suya, y que ha concurrido á crear y formar la suya.

Los Municipios rurales, en expresión del mismo Bluntschli, "son no sólo más *antiguos* que los „Estados á que pertenecen, sino los *primeros* que „han subsistido; y la personalidad municipal, la „*forma* más *primitiva* y *antigua* de la *entidad* jurí„dica."

La vida ó existencia rural acrecentada y desenvuelta constituyó la *Ciudad*, que es la ampliación social de las facultades humanas dentro de las leyes generales del progreso, circunscriptas á un perímetro ó territorio dado, habitado por una comunidad de hombres.

La ciudad no se concibió, ni existió hasta que se verificó este progreso inductivo de necesidades correlativas á la mayor cultura moral y material.

La idea, pues, de *Ciudad* nació *a posteriori;* y su Gobierno y administración siguió idéntica suerte hasta convertirse en Estado ó Nación.

Pero la *Ciudad* conservó su Municipio, su personalidad primitiva, su carácter fundamental, que arrancaba de la propiedad del suelo y que el germanismo individualizó sin duda por el espíritu li-

beral é independiente ingénito en esta raza y su género de vida; pues que los Germanos, á diferencia de los Romanos, eran poco amantes de la *Ciudad* y representaban en la esfera social política y aun científica, tendencias y escuelas diferentes si no opuestas.

Siendo estos dos pueblos los que más directa y formalmente han informado nuestras costumbres y nuestro derecho municipal, habremos de prescindir de otros antecedentes históricos de mera erudición, porque en puridad no aportarían ningún dato que ilustrase la solución de la tésis que nos ocupa, no obstante de poder encontrar en las antiguas organizaciones de Grecia y el Oriente vestigios de un régimen municipal envuelto entre los pliegues de aquellas sociedades donde imperaba ora el autoritarismo, la esclavitud y el semitismo, bien la libertad y la publicidad ejercidas en el foro, en la plaza ó en el templo, á manera de *individual comunismo*, si así puede decirse.

El modo de ser social, jurídico y político de estas Nacionalidades modeladas en sistemas de índole antitética entre sí, no permitían las expansiones y derechos personales indepe ndientemente ejercidos por el individuo de los que implicaba y significaba la *Ciudad*, el *pueblo* ó el *Estado*, conceptos que se confundían en un objeto común que hacía de ellos la masa más informe, caprichosa y singular que puede imaginarse.

Basadas tales Nacionalidades en la fuerza, teniendo por origen la conquista y la guerra, im-

buidas de supersticiones religiosas y profanas, garantía del poder imperante y escudo preservatríz de toda innovación, el desenvolvimiento de la personalidad humana no guardaba en el orden jurídico-político el método que personifica las sociedades informadas por los principios de libertad é igualdad en mayor ó menor grado manifestados, pero no obscurecidos ó anulados por el comunismo, la tiranía, ó el poder absoluto y misterioso del ente soberano.

"Todo por el Estado y para el Estado; nada por el individuo y para el individuo.„ A tales términos puede reducirse la fórmula social y política de las referidas civilizaciones; fórmula que más mitigada y suavemente dominó en nuestros tiempos y en época no remota cuando á la monarquía feudal del siglo XII sustituyó la monarquía absoluta de Luis XI y Felipe II, monarquía que avasalló la grandeza é importancia de las comunidades y acabó, como dice Bluntschli, con la libertad municipal, creando la deplorable situación que España, Italia y Austria atravesaron desde 1548 á 1740.

Esto aparte, bien sabido es, que entre los Griegos y Romanos, *Ciudad* y *Estado* eran sinónimos, y que éstos exigían la *Ciudadanía* como condición necesaria para la participación política en el Estado.

No hemos de ocuparnos de lo que se entendía por *suelo Itálico* y *Provincial* y de las modificaciones que sufrió este derecho: tampoco de la influencia que tuvo en la caida del Imperio Romano

la *separación* de los derechos é intereses políticos, de los derechos é intereses municipales, realizada en tiempo de los Emperadores, que un notable escritor considera no sólo funesta para el Estado y el Municipio, sino causa principal de dicha caida. Frecuentemente al examinar en conjunto y en detalle las instituciones Romanas y sus vicisitudes, se olvidan dos substanciales factores, la ESCLAVITUD y la *guerra*, y que cuanto menos afortunados eran en ésta los Romanos, más se dulcificaban los rigores de aquella, el pueblo adquiría mayores ventajas en sus derechos y libertades y las facultades del Estado tendían á subdividirse y descentralizarse.

Como el poder del pueblo-Rey descansaba en la fuerza y en la conquista, era natural que así sucediese. Los reveses de la guerra le reconcentraban más en sí mismo obligándole á pensar en su propia casa y en robustecer los lazos de adhesión y afecto del Romano, concediéndole franquicias y aligerándose el Estado de atribuciones que en tiempos prósperos y bonancibles de fortuna militar y aumento territorial no se hubieran soñado siquiera.

Es esta una inseparable condición de todos los organismos sociales y políticos. En tal concepto, pues, y bajo el punto de vista particular de nuestras consideraciones, entendemos, que la república con sus libertades y derechos populares ha sido más tiránica y absorbente con la Ciudad y con los intereses municipales que ésta simboliza-

ba y representaba, que la época del Imperio con sus demasías cesaristas.

No es, por consiguiente, á nuestro pobre parecer, que la separación y deslinde de los intereses y derechos municipales de los políticos fuese motivo principal del desmoronamiento del Imperio y grandeza Romana; sino que semejante separación fué consecuencia lógica y necesaria, ó por lo menos una manifestación de ese desmoronamiento que se pretendía contener con medidas interiores de tal ó cual índole; ó en último término el resultado de la disminución del poder del Estado, cuyas energías pasaban á manos del pueblo, como acontece siempre que por esta ó la otra razón aquel fenómeno se verifica

Si el motivo fundamental de la disminución del poder del Estado, ó de la fuerza del Imperio, hubiera sido puramente interior, entonces todavía cabría sostener la opinión contraria; pero como no ha sido así, por mucho que se quieran anatematizar las costumbres y degradación á que habían llegado los descendientes de Rómulo, que, cumplida su misión histórica y providencial, hubieron de sufrir los rigores de la ley general de las razas y de las Naciones, como su importancia y poderío estaba basado y cifrado *fuera* de su propio suelo y de su hogar, y no en la virtud del trabajo interior que les era repugnante y miraban desdeñosamente, de *fuera* les vino el mal y la muerte desde el instante en que no pudieron, no supieron ó no les fué dable por su misma corrupción y

decadencia individual y condiciones externas de sus colonias ó provincias, mantener el prestigio de sus armas, la influencia de su derecho, la extensión de su poderío y la firmeza de su dominación.

Algo de esto, aunque en menor escala, nos ha ocurrido á nosotros. Mientras el Sol no se ponía en nuestros dominios después de la epopeya de ocho siglos que terminó en Granada, ¡pobres libertades populares y pobre vida local, qué aprisionadas estaban! Luego de haber arribado al más alto grado de autoritarismo Real, empezamos á descender del pedestal de nuestra grandeza, perdiendo hoy este pedazo de territorio, mañana el otro, sufriendo derrotas aquende y allende los mares, desprendiéndose marchitos de la Corona de Castilla los ricos florones con que deslumbraba al mundo, hasta casi anularse nuestra personalidad, ser presa en el exterior del más soberano desdén, y en el interior de las intrigas de una Corte corrompida, de un Rey imbécil, de una miseria espantosa y de la desbastación de la población en términos que la pluma se resiste á consignar por rubor patrio.

Pues entonces, y hé aquí el contraste que me proponía hacer notar, la libertad municipal despertó, proveyendo las localidades á los fines y necesidades propias de que antes se cuidaba el Estado, compensando de esta manera la grandeza perdida, que éste suministraba, con el esfuerzo individual desembarazado de las atracciones del poder central.

Esto pasa con las civilizaciones y poderes fundados en la *unidad* y en el prestigio de una sola *fuerza*, máxime cuando es material ó guerrera. Esa *fuerza* única, apoyada en sí misma, se impone á los de *abajo* obligándolos á que cooperen fatalmente á sus designios. Cuando empieza á debilitarse y sufrir contratiempos, los de *abajo* son sorprendidos sin medios, voluntad, ni preparación para defenderla, y su caida es rápida é inminente.

En tanto dura la sorpresa y viene la reacción, todo son desgracias y miserias; ocurriéndosele entonces á la *autoridad* caida, al *poder* que *queda*, cambiar de sistema, aflojando hasta la debilidad los lazos gubernamentales, merced á lo que el pueblo empieza á recobrar su libertad, hacerse dueño de sus destinos, luchar por su existencia, procurar, en una palabra, salvarse de la catástrofe y rehacer sus pérdidas, siendo el objetivo de su inmediata y eficaz acción aquello que más le interesa y más cerca de sí tiene, esto es, la vida municipal, síntesis de sus derechos y bienestar, esencia y fundamento de su personalidad y punto de enlace de sus relaciones con el Estado.

Por eso hemos dicho más atrás que el remedio de los males de carácter social y político, hay que ir á buscarlos en el Municipio, por más que no sea institución política (aunque preste servicios de esta clase) y sí de derecho natural ó por lo menos cívico.

Por eso las civilizaciones que se fundan en la democracia dan gran importancia al *Municipio* y

á los derechos municipales: ellas buscan su fuerza y basan sus movimientos *abajo* y en sentido contrario á los poderes unitarios y absolutos; de donde resulta, que las democracias adquieren gran consistencia, y son sus conquistas más seguras, útiles y progresivas que las de aquellos, siquiera no aparezcan tan deslumbradoras é imponentes.

La acción de todos conspirando á un fin común es siempre más eficaz y fructífera que la acción de uno conspirando al bien de muchos. Al caer el ídolo cae el templo. Cuando no hay ídolos, el templo subsiste, porque no puede quedar desamparado, y alguno le ha de ocupar.

De todas suertes, de las enseñanzas de la historia queda en resumen una suprema verdad, y es que allí donde descolló más el principio de libertad individual, tuvo la civilización más vigor y consistencia, y la vida municipal se manifestó con carácter más marcado y propio, sin confundirse y amalgamarse con la vida del Estado.

Para completar las precedentes observaciones, intentaremos una breve excursión por el campo de la historia patria en cuanto á nuestra tésis conduce.

X

Los moradores de esta España perpetuamente trabajada de invasiones, desde su más remoto origen se han distinguido por el amor á la independencia, repugnancia á la unidad, inclinación al aislamiento y al individualismo, y odio al extranjero.

Cuando los Fenicios arribaron á sus playas, hallaron en los Celtíberos que la habitaban, pueblo inculto y batallador, aquellos salientes caracteres que tuvieron muy en cuenta para la realización del objeto esencialmente mercantil que los traía.

Otro tanto hicieron luego los Cartagineses, no quedando de éstos ni de aquellos, salvo la fundación de ciertas ciudades y el recuerdo de algunos hechos de armas y de su régimen confederado y oligárquico, ni un pensamiento político, ni una idea verdaderamente humanitaria, ni una institución social. Fugaces meteoros, no han servido más

que para convertir nuestro suelo en teatro de espoliación, ambiciones y luchas.

Aquí libran su suerte y predominio en el mundo las dos repúblicas rivales: *Roma* y *Cartago*.

Con la derrota de los ejércitos de Annibal y la muerte de Asdrúbal, parecía libertada la España; pero no fué así. Unicamente cambió de dueño, no sin haber mostrado tenaz resistencia al nuevo yugo; y como no supo ó no pudo resistirle, la Península Ibérica pasó á ser Provincia Romana, codiciada y próspera, una de las nombradas *nutrices* y de las más influyentes sobre la metrópoli, con la que llegó á identificarse, realizando la unidad.

Entre otros beneficios, "España debe á Roma, „dice un escritor, la institución de los Municipios, „esas pequeñas repúblicas que más adelante se „crearon en España, aunque modificadas en su organización y en sus funciones.„ De Roma hemos tomado leyes, cultura, idioma, hasta *romanizar* nuestra personalidad y costumbres.

Conocido su sistema colonial, no era mucho que nos adaptáramos á un régimen municipal que mantenía en cierto modo la independencia local é individual y nos permitía gobernarnos por nuestros usos y tradicional derecho popular. Estas ciudades llamadas de *municipios*, comprendidas en la denominación general administrativa de *conventos jurídicos*, si bien en un principio no gozaron de todos los derechos de los Ciudadanos Romanos, Othón comenzó por concederlos á muchos Españoles, y Vespasiano y Antonino Pío acabaron por

declarar Ciudadanos Romanos á todos los súbditos del Imperio.

Semejante temperamento político, al paso que satisfacía á los Españoles hacía menos odiosos los Romanos, permitiéndoles cobrar los impuestos y llevar á cabo la exacción de los tributos de hombres y dinero con mayor facilidad y exactitud (que era lo que les interesaba y en lo que se mostraban duros y vejaminosos), importándoles bien poco todo lo demás.

También había las ciudades *latinas*, las *tributarias*, las *coloniales*, las *stipendiatæ*, las *libres* ó *inmunes*, muy escasas por cierto, é hijas de singular privilegio, y las *aliadas* ó *confederadas*.

Los Romanos, pues, en su organización y sistema colonial tenían para todos los gustos, los casos y las circunstancias. Sus fines se diferenciaban escasamente de los de sus rivales los Cartagineses, siquiera los modos y formas variaran según los tiempos y las exigencias. Eso no quitó que á su sombra nos civilizásemos, y que con Roma cimentáramos la libertad y el derecho municipal, "que se robustecía más cuanto más el Imperio decaía," afirma el historiador Lafuente.

España, por último, que dió á Roma Emperadores, sabios y guerreros, floreciendo en las artes, en las letras y en las industrias, á pesar de la esclavitud y de la triste pintura que con motivo de los *mancipes* ó *publicani* hace Lactancio, desarrolló su riqueza material y su comercio, pues lo que de ella sacaban los Romanos por un lado (desde-

ñosos del trabajo y de la agricultura), por el otro se lo devolvían, á cuyo propósito decía Floro "*opulencia paritura mox ogestatem.*

En este estado, sobreviene la irrupción de los Bárbaros. Alarico saquea á Roma, y el Imperio es reparto de botín de guerra. Corresponde al Godo Ataulfo el suelo Español (invadido ya por Suevos, Vándalos, etc.) que comparte con Gala-Placidia, hermana de Honorio, echándose así súbitamente los cimientos de una monarquía extranjera y bárbara, sin vínculo natural ni civil en el país, que parecía destinado á pasar de mano á mano como herencia del más fuerte ó más osado.

A diferencia de lo que ordinariamente acontece, el pueblo invadido ó dominado educó y civilizó al invasor ó dominador, que no venía inspirado de la sed de codicia y de tesoros de Cartagineses y Romanos.

¡Tan grande es el predominio de la inteligencia y del progreso sobre la fuerza bruta!

¿Pero no pudo ese mismo predominio, aprovechándose del desquiciamiento del Imperio, fundar ó establecer una monarquía ó una nacionalidad independiente y genuinamente Española? ¿Qué le faltaba para ello á aquella sociedad? ¿O era tan irresistible la atracción romana que hasta en la misma desgracia había de hacerse España solidaria de su suerte? ¿O tan potentes y avasalladoras surgieron las hordas del Rhin y del Danubio? ¿O era tal el decaimiento general, que partícipe España de él, careció de energía para erigirse en so-

berana de sí misma y rechazar á los nuevos invasores?

Sea lo que fuere, pues no nos toca ahondar estos sucesos, los Godos por una combinación de circunstancias providenciales, conservando su nativa y fiera libertad, convinieron en hermanarla con las exigencias de la civilización y del derecho, humanizando de esta manera sus costumbres, fundiendo las razas y elaborando códigos de imperecedera fama, donde á la par que el saber, resplandece aquel espíritu democártivo admirable, que hacía decir: "*Rey serás si fecieres derecho, et si non fecieres derecho non serás Rey.*"

Los Concilios ó Córtes de Toledo, que todavía se discute si de Córtes deben calificarse aquellas memorables asambleas, en las que se trataban y resolvían á la vez los más árduos asuntos religiosos y profanos, y á las que con el Rey concurría el clero por propia autoridad, y la nobleza por nombramiento del Rey; el Código de Eurico, el Breviario de Alarico, donde se consigna el derecho municipal, y la célebre compilación legal del Fuero Juzgo, son monumentos inestimables que nuestra generación admira y todavía consulta.

Y para que la transformación se completara, con la conversión de Recaredo á la fé Católica, abdican los Godos del Arrianismo abrazando la religión del país en donde habían sentado su planta, extinguiéndose los postreros vislumbres del paganismo Romano.

Acaso este cambio general en el modo de ser

germano fuera parte á la molicie y sensualidad á que después se entregó y á la triste rota del Guadalete. Acaso contribuyera la forma electiva de la Corona sembrada de facciones, de crímenes y de conjuras (el pueblo nunca tomó parte). Quizás la absorbente preponderancia del clero, su rivalidad con los *nobles* y el *oficio palatino* y la tenaz persecución del judaísmo, haya sido el agente más poderoso del derrumbamiento Hispano-godo.

La fusión de razas que la libertad de los enlaces realizó, la fusión de creencias, leyes y costumbres constituyendo un *unitarismo político, religioso y civil* á que no estábamos acostumbrados, hubo de acrecentar y agravar las luchas, las ambiciones y los odios intestinos cerrando los oidos á los consejos de la prudencia y del público bien.

El individualismo germano, al mantener la esclavitud Romana, si bien bastante dulcificada, y atribuir á las libertades populares un carácter de concesión y privilegio poniendo el Gobierno del Estado y la confección de las leyes en manos del clero y de la nobleza, cometió una verdadera inconsecuencia y un funesto error dejando sin contrapeso los excesos y demasías de aquellos dos *brazos* y de la misma Corona y desequilibrado el funcionamiento de las instituciones, dando lugar á la dislocación de los organismos de aquella civilización especial, que ni fué goda ni romana, ni bárbara ni adelantada; pero que sirvió de norma y fundamento á la nueva monarquía de Pelayo y de Fernando, á la era Española de la dominación

agarena y á que pereciese en horas un Imperio de tres siglos.

Que después de la rehabilitación de Witiza á quien Mariana presentó como mónstruo de liviandades y crímenes y de haberse aclarado algún tanto otras lagunas de esta parte de la historia; la invasión agarena bien puede atribuirse á más del espíritu aventurero de esta raza y rebajamiento de la Hispano-goda, principalmente al intolerante y abusivo poder teocrático, que trabajando sobre el elemento civil concitó contra sí el sentimiento público y el furor de la venganza que el Conde D. Julian, Opas y la amorosa leyenda de Rodrigo y la Cava personifican y encarnan.

Dado el reparto de las tierras que los Visigodos hicieron al principio de su dominación, su amor á la agricultura que tanto entonces prosperó, el respeto con que miraron la propiedad, la libertad individual y la personalidad humana; si la teocracia no se hubiera apoderado de la conciencia del pueblo, y éste menos pasivo y con derechos políticos directos, hubiera figurado en el Gobierno de la Nación (que si democrática en la apariencia en el fondo era absolutista), comunicando así consistencia y vida propia á las libertades locales que el derecho municipal amparaba y desenvolvía (como sucedió mas tarde), es de creer que la pérdida de la España-goda no hubiera sido tan instantánea é incomprensible sin encontrar de momento más resistencia que la opuesta por rudos é indomables montañeses (cántabros),

los más apartados quizás de la influencia Goda, como antes lo habían estado también de la Romana que vigorosamente combatieron.

Sin embargo de que conforme á lo expresado, los nobles y el clero pesaran restrictivamente sobre las libertades locales é intentaran anularlas; como entre sí estos dos brazos vivían en perenne lucha porque ambos aspiraban á predominar, como uno y otro necesitaban del pueblo que no era nada aunque se invocara para todo y los Reyes necesitaban de los dos, especialmente del brazo eclesiástico; el elemento popular y sus libertades permanecían, por la virtualidad de este artificio gubernamental, al abrigo de la absorción y de la muerte; de donde deducimos que si bien el *régimen decurional* de los Romanos, que no vamos á explicar aquí, pudo modificarse en parte como en cuanto al nombramiento real de los *Condes (presidentes* del cuerpo municipal), nombres de los individuos de éste, alteración de las *curias* y carácter electivo que tenían todos los funcionarios en la época romana, no desapareció como algunos pretenden.

Constituidos Godos y Españoles en una sola nacionalidad, según hemos repetido, y borrada la diferencia entre Ciudades de *Municipio, latinas, libres, tributarias*, etc.; ¿á qué habían los Godos de atentar al régimen *decurional* y substancialidad de este derecho?

Por otro lado, tendiendo como los Visigodos tendían á las costumbres y cultura Españolas—á

que no eran agenos cuando Ataulfo ciñó la Corona;—ocupados los Monarcas en la guerra y afirmación del Solio amenazado siempre de conjuras no obstante de ser confirmada la elevación con el *óleo santo;* confundidos en una denominación Españoles y Romanos, predominando éstos sobre los propiamente llamados Godos en los consejos y Gobierno del Reino, era consiguiente que el derecho municipal de la España-romana no sufriera cambios y violencias profundos por parte de los conquistadores y que se conservase en cuanto cupiera dentro de los moldes extraños de aquella sociedad teocrático-militar.

Ahora, visto está, que acostumbrados los Españoles desde los albores de su civilización á la libertad municipal que el espíritu de raza consagra y el elemento histórico abona, todo cuanto tienda á contrariarla ó cohibirla no puede menos de sernos perjudicial.

Lo mismo cuando la unidad política de la Nación que cuando el fraccionamiento feudal, siempre se manifestó aquella tendencia en más ó en menos, caminando de acuerdo con su mayor amplitud la prosperidad y verdadero engrandecimiento de la patria.

El cuadro que ofrece la dominación Agarena que vamos á procurar delinear, acabará de confirmar esta aseveración.

Desde el grito restaurador lanzado en Covadonga, fundamento de la monarquía española, hasta la rendición de Granada y total expulsión

de la morisma, apenas si la Península disfrutó un momento de paz y de reposo. Parecía un vasto campamento. Todo estaba por una y otra parte dispuesto y organizado para la guerra.

La tolerancia civil y religiosa de los hijos del Profeta, su cultura y adelantos en las ciencias, en las artes y principalmente en las industrias agrícolas, mientras que originó una población abigarrada y heterogénea regida á su manera y con arreglo á sus usos, costumbres y ritos, sostuvo explendorosos califatos como los de la dinastía de los *Ommiadas*, ciudades como Córdoba y Toledo y emires de la importancia de los Yussuf El Fehrí. Mientras la raza invasora vivía rica y próspera, la raza invadida, no obstante su relativa libertad, pues como dice un escritor "más que vencida parecía tributaria", yacía sumida en pobre y desolador abatimiento.

La primera hacía de la religión y de la política un solo poder y una sola entidad gubernamental representada en emires y califas. La segunda se cuidaba más de acrecentar y defender la fé cristiana, que los intereses y necesidades del mundo. De suyo intransigente y refractaria á las leyes del Korán, mantuvo así incólume el espíritu de independencia y el fervor guerrero para sacudir el yugo de los enemigos de la cruz.

En situación tan anómala, la vida municipal estaba adherida y sujeta á la vida militar y al éxito de las armas. Los árabes, sectarios de un régimen autoritario y despótico, depositaban el go-

bierno, administración y defensa de las Provincias y Ciudades en los *walíes*, *vazíres*, *alcaides*, *cadíes* y *alfaquíes* con su corte de agentes y auxiliares dependiente todo de la voz y mandato soberano del califa ó del emir. "El pueblo musulmán, dice un „historiador, reflejaba el triple despotismo de un „hombre: la Nación no existía, era una congrega„ción de esclavos sin una franquicia que adqui„rir, ni una institución que ganar."

Los españoles, por el contrario, allí donde dominaban, ó podían, elegían sus autoridades populares á modo de concejos (como eligieron ó aclamaron á Pelayo por Rey á raíz de la victoria de Covadonga (1), prestando al caudillo y á los Señores los tributos de hombres y dinero que les era dable y demandaban las atenciones de la guerra.

El derecho y la ciencia jurídica de la vida municipal era negativo en cuanto á los árabes, y respecto á los españoles estaba obscurecido y perturbado su ejercicio, en unas comarcas en mayor grado que en otras, y según la índole más ó menos rebelde y hostil de los habitantes. Sus principales manifestaciones consistían en las de la propia subsistencia y defensa material del individuo, hasta que depuestas las rivalidades de los Príncipes cristianos en aras de un interés común, se unen,

(1) La tradición conserva cerca de Cangas de Onís el sitio llamado Campo de la *Jura*, donde tuvo lugar la proclamación, y donde hasta época reciente se verificó la elección de los Ayuntamientos y Jueces.

vencen al invencible Almanzor, y con la muerte de éste se derrumba el poderoso Imperio de los ommiadas (Adherrames), y el pueblo español conquista y practica las libertades políticas y derechos civiles, entrando en una nueva era de mejora y bienestar y apareciendo los renombrados fueros de León y de Castilla, los usagas de Cataluña y las cartas municipales.

Y no podía ser de otra manera: hasta entonces los españoles atravesaban el período que podremos llamar de organización y de preparación. Los árabes fuertes, aunque también divididos, estaban organizados y cubiertos con las glorias adquiridas en los campos de batalla. La teocracia repuesta del descrédito en que cayó al parecer la monarquía goda, imperó nuevamente en la España Árabe y se puso al frente del movimiento restaurador, impulsando y dirigiendo la reconquista. Adversaria implacable de la civilización contraria por lo que de religiosa tenía, destruyó y asoló cuanto de ésta encontró al paso, sin preocuparse de establecer nada en substitución de lo que perecía.

Sin esta particular genialidad y señalada determinación de la lucha de ocho siglos, hubiéramos podido utilizar lo mucho bueno que los Árabes realizaron. Hubiéramos acrecentado los intereses locales y sus adelantos nos hubieran servido sobremanera para nuestro mejoramiento. A la par que destruir, importaba tanto ó más conservar y fundar.

De los romanos guardamos el derecho positivo y la savia legislativa; de los germanos la democracia y la savia política; de los árabes ¡ay! solo conservamos la vivacidad, la pereza y el fanatismo religioso.

¡Y cosa extraña! A los árabes, nuestros más irreconciliables enemigos, les debemos bastante más que á los romanos, que nos espoliaron, y á los godos, que nos envilecieron, y con los cuales hemos transigido y hasta casi nos hemos identificado. Los árabes nos enseñaron y enriquecieron; pero negándoles por disparidad de creencias el agua y el fuego, nada queríamos de su procedencia, salvo los tesoros materiales, por considerarlo manchado de pecado y tocado del infierno. El fanatismo de ellos ha sido nuestra herencia, y en lo único que hemos puesto empeño en parecerles y seguirles.

Y por singular contraste de inescrutables leyes, la *cruz* y la *cimitarra* (llave también del paraiso de Mahoma), símbolo de dos grandes civilizaciones y de una portentosa epopeya, se retratan confundidas en un único sentimiento é idea político-religiosa, que la Inquisición sirvió más tarde para nuestra desdicha.

Aquellas libertades municipales, que durante los dos últimos tercios de la edad media, ó sea en la época feudal, fueron bandera de nuestra independencia, baluarte de nuestros derechos y motor de los adelantos y prosperidades de aquellos siglos, nadie podía figurarse ni esperar, después de

todo, que sucumbiesen con la reconquista; pero no fué así, y hubieron de sucumbir, por incompatibilidad con el engrandecimiento de la monarquía, una vez unidas á las coronas de Castilla y Aragón el codiciado Reino de Bohadil; y la oposición de aquella nobleza arrogante y turbulenta (como no podía menos á raíz de unos tiempos de dislocación y de combate en que había prestado importantes servicios) al sometimiento incondicional que á pretexto de la corrupción de las costumbres y régimen del Reino, exigían de ella el astuto Fernando y la magnánima Isabel, de cuya gloriosa memoria quedará siempre para recuerdo de que nada hay perfecto y completo en la tierra, el negro borrón del Santo Oficio.

Los poderes que se fundan en la teocracia y en la intransigencia, inconscientemente conculcan las libertades populares y las iniciativas locales, bastardeando los fines sociales más nobles y desinteresados.

Así que, si los tres elementos Romano, Godo y Árabe, fundidos en el crisol de la lucha, hubieran recibido la dirección conveniente y que marcaba nuestro espíritu é interés nacional, enseñaba la historia é inspiraban las *comunidades*, otra hubiera sido nuestra suerte; pero tras la Inquisición vino Villalár, tras Villalár las guerras religiosas; y aquella monarquía absoluta que parecía explendorosa y pujante merced á la savia que las conquistas y las comunidades la legaron, consumida esa savia, presa de la fanática teocracia y dormi-

da con el oro de las Indias, se precipitó rápidamente en el aniquilamiento y desventura más tristes y bochornosos.

Renunciemos á continuar en este género de consideraciones, ya demasiado extensas, y volvamos á tomar el hilo de nuestras ideas.

El paralelo que nos ofrece el Municipio Romano y el Germano, el primero reconcentrado en la Ciudad, el segundo esparcido en los campos, muestra claramente la naturaleza jurídica y personal de uno y otro pueblo y de sus instituciones respectivas, cuya razón informa en puridad nuestro derecho municipal. Y es de notar que aunque este derecho reconozca un fundamento mixto de real y personal, el Municipio entre los germanos participó más de este último carácter, y entre los romanos del primero, y eso que los godos y árabes amaron el suelo y se dedicaron á la agricultura, mientras que los romanos, menospreciando aquél, se ocuparon en otras industrias más mercantiles y bursátiles, explicándose esta contradicción por la circunstancia de que los godos y árabes fueron más humanitarios y liberales que los romanos.

Hoy por hoy, considerado el Municipio "como asociación legal de los individuos residentes en un término", predomina en su naturaleza jurídica lo personal, puesto que la vecindad y domicilio, y no la posición y la riqueza, es la que determina los derechos de los asociados, ante la ley iguales, é igualmente partícipes de idénticas ventajas, pues

las preferencias establecidas en cuanto á la elección y constitución, tienen un aspecto personalísimo y de mera función; y los privilegios particulares y de clase que vinculaban los cargos concejiles á manera de oficios y creaban exenciones, han desaparecido con el sistema electoral vigente, que viene á prestar vida y forma á la personalidad municipal constituida en esencia por aquel acto expontáneo y libre de la voluntad comunal.

Verdadero progreso conquistado á la reacción y al absolutismo que *velis nolis* tuvo antes que admitir los llamados *Diputados* y *procuradores* del *procomún*, encargados de velar por las libertades municipales, amenazadas y entredichas por complacencias y concesiones de la Corona hechas á expensas de los pueblos.

No entra en nuestro propósito historiar los accidentes por que atravesó la constitución de los concejos ó municipios, ni el nombramiento ó elección de los regidores y Alcaldes, ni tampoco las facultades y atribuciones que revistieron. Hubo en esto gran variedad hasta la época de Fernando VII en que se plantearon importantes reformas Pero de donde realmente arranca el régimen municipal moderno es de la ley de 1845 que nos obliga ya á descender á ciertas particularidades.

Esta ley esencialmente centralizadora y restrictiva, originaria en parte de otra dictada en 1840, tiene el mérito de haber codificado y ordenado el derecho municipal. No era dable, sin embargo, que subsistiera mucho tiempo; así que por

decreto de 1853 se creó una comisión para reformarla. La notable exposición de motivos en que descansa la reforma, es hoy perfectamente aplicable á nuestra tésis y adquirieron una fuerza incontrastable respecto de municipios de poblaciones populosas.

Entre otras cosas decía dicha exposición: "La „centralización ó sistema de la ley mata el espí„ritu público sin ventaja para el Trono y en per„juicio del Erario; no tiene *tradición* en el país, no „siendo como no es la *intervención* del Gobierno „en los asuntos locales *garantía* de *acierto*, sino „motivo para crear la *burocracia* y eternizar el ex„pedienteo.„

Vino como consecuencia la ley de 1856, de vida fugaz, hasta que se elaboró la del 70 inspirada en los principios descentralizadores que proclamó la revolución del 68, ley reformada en sentido restrictivo en Diciembre del 76 y que es la que actualmente rige, aunque también amenazada de modificación. Hubo en el intermedio otros proyectos *non-natos* y no sé si el que ahora se anuncia sufrirá la misma suerte.

De todas maneras, el derecho municipal está reglado en forma estable y armónica tanto por lo relativo á los asociados ó administrados y á la asociación y entidad legal en sí misma, cuanto por las relaciones que ésta y aquellos mantienen con el Estado, bajo cuyos aspectos es preciso estudiarla para llegar á las conclusiones propias del objeto de este modesto trabajo.

XI

Siendo, como hemos dicho que es, la personalidad del Municipio diversa de la de el Estado, no cabe confundirlas ni asimilarlas para los fines legislativos, puesto que persiguen ideales diferentes y representan intereses, facultades y derechos de distinto orden, extensión y alcance. La personalidad del Municipio es *local:* la del Estado *general:* aquella de esencia, ésta de carácter. La forma externa ó la capacidad jurídica que substancialmente entrañan, es lo único que las asemeja. El Estado con su personalidad pacta, ordena y ejecuta: el Municipio con la suya hace lo mismo. El más ó el menos no cambia la especie.

Pero como el Municipio es *miembro* del Estado á quien políticamente se halla subordinado, es lógico que el Estado ejerza sobre él ciertos derechos de *inspección*, de *vigilancia*, nunca á nuestro juicio *tutelares*, en la expresión genuina de la palabra.

La personalidad jurídica del Municipio como *miembro* del Estado es en principio análoga á la de otra asociación ó compañía de derecho común, ó ciudadano cualquiera.

Repetimos, por tanto, que no es admisible la *tutela*. Podrá ser más ó menos viva, extensa, cuidadosa y diligente la *inspección;* pero desde el momento en que degenera en tutela, el organismo y sus funciones inalienables quedan anulados ó desvirtuados. En substancia, desaparece la idea municipal, fundamento de la *asociación* y del *término*.

Los grados que la inspección ha de recorrer y la extensión que ha de alcanzar, no pueden prefijarse *a priori*, ni subordinarse á una medida general, sino que han de depender de la índole é importancia de la asociación y ser *condicionados* por su situación, guía del legislador en la materia.

Una asociación común civil, al formarse crea y ordena sus estatutos, que somete á la aprobación del Estado en cuanto éste lo conceptúa preciso; y cuando son deficientes ó el ensanche de sus negocios ó relaciones lo reclama, los amplía. Aquí es la propia asociación la que se regula: el Estado vela por el cumplimiento de su régimen. Desde el momente que traspase este límite se sale de su esfera y mutila la personalidad legal de los miembros que constituyen la asociación.

El orden respecto á la asociación municipal es inverso é hijo de la subordinación en que vive y deberes que contrae para con el Estado. Sin ser creación de éste, es hoy parte de su general es-

tructura, resorte y brazo de sus funciones, con personalidad jurídico-política de que carecen las asociaciones comunes y en lo que verdaderamente ambas se diferencian.

Por eso el Estado se encarga de legislar y regular la acción municipal á la sombra de la soberanía y de la Unidad Nacional. Y el mismo Estado que se atribuye este cargo ó tiene esta misión, suple la iniciativa de los asociados para variar, modificar y extender el régimen segun las necesidades y conveniencias de la asociación que suele frecuentemente posponer á las suyas.

Ya hemos demostrado que la *unidad* del Estado no supone la *unidad* de *régimen* municipal, antes bien ha de estar este régimen determinado por el *impulso cooperativo* del Municipio, de donde se sigue indefectiblemente que siendo aquel *impulso* mucho mayor y más trascendental y complejo en las grandes y populosas ciudades que en los pueblos de corto ó escaso vecindario, colocándose el Estado en lugar del *asociado*, amparando sus intereses, mirando por su prosperidad, dando el debido desarrollo á su capacidad jurídica, viene constreñido á hacer lo que haría el *asociado* (si le fuese lícito) para poner en relación y concordia con el *medio social* que le rodea y sus manifestaciones legítimas, las leyes y procedimientos que son secuela de aquél y á las que ha de someterse su vida local y legal.

La disconformidad entre el *medio* y la *ley*, entre el *hecho* y el *derecho*, ya hemos dicho con repe-

tición, que produce incalculables agravios y la más desastrosa de las perturbaciones morales.

Y hé aquí el particular más saliente de la personalidad del Municipio. De que su forma externa y virtud contractual las reciba del Estado, no se ha de inferir la supremacia jurídica de este último, que eso en substancia implicaría el sistema *tutelar*, en más de una ocasión hondamente sensible.

Después de las anteriores indicaciones generales, sobre las que no creemos preciso insistir, al ocuparnos de la naturaleza y personalidad de las municipalidades concretamente á nuestra tésis; desde luego surge la división atrás apuntada de municipios *urbanos*, *rurales* y *mixtos*, y entre los primeros, que son de los que más inmediatamente nos corresponde tratar, aquellos que por la densidad é importancia de su población, ó de condiciones especiales se destacan en primer término á la cabeza de todos, exigiendo singular atención y miramientos.

Evidente es la línea jurídico-social que separa los municipios *urbanos* propiamente dichos de los meramente *rurales* y *mixtos*, como es evidente la diferencia que hay entre el hombre de la Ciudad y el hombre del campo; entre la vida del uno y la del otro; entre sus respectivas necesidades y cuidados; entre los fines perseguidos, modo de realizarlos, idiosincrasia de las cosas y personas y móviles que inspiran la iniciativa de éstas.

Si la vida local que la personalidad municipal

representa es tan varia, divergente y opuesta; si la desigualdad natural de las condiciones y de las fortunas es necesaria é inevitable; ¿cómo ha de ser uniforme é igual la legislación? Pretenderlo, equivaldría á pretender igualar social y físicamente á todos los hombres por ministerio de la ley.

El Estado puede llegar hasta ahí en su concepto general y abstracto y relaciones personales con el individuo; pero no en lo que afecta á las relaciones económico-administrativas de éstos entre sí y á las de las entidades subalternas creadas por virtud de tales relaciones al amparo y como necesidad del Estado mismo y de sus fundamentales determinaciones.

Muchos de los choques y conflictos sociales y jurídicos, de las anomalías y contradicciones que aparecen en la esfera de la gobernación pública y de la práctica de los negocios, consiste en la alteración é inmantenimiento de estos límites naturales, porque fronterizos y afines los derechos del Municipio y los del Estado, las invasiones y estralimitaciones del último, como organismo superior, se verifican á cada momento, sin que en muchos casos se tenga clara conciencia de ello.

Es una verdad histórica, afirma un escritor, "que la diferencia de las formas de gobierno no han sido más que el efecto de lo que los Estados mismos *tienen* de *desemejantes*." De donde se deduce que las *formas* se imponen por sí mismas y que es inútil intentar hacerlas é implantarlas á gusto del legislador, á menos de suscitar agitaciones y

rivalidades perennes que conturben los intereses legítimos y los legales desarrollos del organismo social.

Análoga consideración es aplicable al Municipio, aunque en menor escala; pero con más directa eficacia para los asociados por afectar intereses que, enfrente de los que afecta el Estado, pudieran calificarse de domésticos.

Si bien la personalidad jurídico-política de los municipios es en esencia la misma para todos, habremos de notar en cuanto á los *rurales* ó de corto ó escaso vecindario, que la acción del ciudadano es más limitada y estrecha que en los de las ciudades ó capitales muy populosas, deduciéndose de aquí, que la manifestación *legal-procesal* de la *Corporación* no puede ser la misma para los unos que para los otros, conforme repetidamente hemos asentado.

La personalidad, pues, del Municipio urbano populoso abarcará facultades y recorrerá horizontes vedados al rural y mixto, ó hablando con más propiedad, extraños á éstos, lo que, entre otras cosas, dará margen á que las relaciones con el Estado en lo tocante á la inspección difieran, adquiriendo los asociados en general y la Corporación en particular mayor libertad y extensión en el ejercicio de sus derechos; pero nunca, y entiéndase bien, derechos *substantivos* distintos de los que constituyen el concepto y son de la competencia del cuerpo municipal y de la vida local, salvo muy raras excepciones.

Lo que es exclusivo de esta vida, está y ha de estar marcado en líneas generales para todos sin distinción. El procedimiento ó régimen, la extensión contractual, lo externo y adjetivo del derecho, es lo que diferenciará la personalidad jurídico-política de las respectivas corporaciones. Si este molde se rompiera, si la diferenciación comprendiese atribuciones gubernativas ó reglamentarias, ó la materia económico-administrativa, entonces á más de quebrantarse la *unidad*, habría que hacer una ley para cada Municipio ó para los de cada zona ó Provincia, y valdría más proclamar la absoluta autonomía municipal.

Yo bien sé que cada capital simboliza bajo una forma concreta una gran idea; pero esto conducirá á establecer casos contados de excepción, como (por ejemplo) respecto del Municipio de Madrid, que ya los partidos políticos y el buen sentido de las gentes han convenido que requiere una ley especial y hasta subvención del Estado, según declaró en la sesión del Congreso de los Diputados de 20 de Mayo de 1887 el entonces Ministro de la Gobernación Sr. León y Castillo.

Se dirá que el progreso y necesidades de los grandes centros han introducido adelantos materiales desconocidos ó impropios de los pueblos pequeños, tales como los tranvías, las casas-asilos del día y de la noche, los vehículos de todas clases, establecimientos de beneficencia, museos, exposiciones, casinos, sociedades, etc., etc.; mas á poco que se medite se observará que los servicios

y materia administrativa que todo esto implica, cae bajo la denominación general y jurisdicción de la *policía urbana* y que podrá ser motivo de acuerdos y resoluciones de índole procesal ó de carácter reglamentario interior, pero no otra cosa.

Otro tanto puede decirse en orden á los adelantos y necesidades morales é intelectuales, cuyo desarrollo por grande que sea y muchas las manifestaciones que tenga, no traspasarán seguramente los casos de competencia y obligaciones de los ayuntamientos señalados en los artículos 71 y 73 de la vigente ley Municipal.

En cuanto á sus atribuciones, contabilidad, forma de administración, aunque se hagan precisas modificaciones y ampliaciones como tendremos ocasión de observar, no inducen una variación substancial de la base jurídica de la personalidad municipal.

Tampoco, lo volveremos á decir, las relaciones de los administrados entre sí y para con la Corporación sufren alteración ni mutilación. De que aquellas sean más amplias, abarquen intereses de cierto carácter y trascendencia, revistan formas más variadas, no se desprende que cambie la situación legal de los administrados ni que sea mejor su condición. Ni tales relaciones parten de la ley y del Estado, ni uno ni otro las originan. Son nacidas de lo que es independiente del Estado y de la ley y en muchas ocasiones hasta del mismo individuo, puesto que nadie puede sustraerse á las exigencias del *medio* en que reside ó las

circunstancias le han colocado, teniendo indispensablemente que doblarse ante el imperio de sus mandatos, que á la postre constituyen la vida local á que el Municipio atiende y refiere su existencia.

Si en lo personal de la *electividad activa* ó *pasiva* se establecieran irritantes diferencias ó privilegios, entonces la capacidad jurídica del asociado experimentaría un agravio que refluiría también sobre la personalidad municipal lesionándola; mas ni esto es presumible ni cabe pensar seriamente en ello, cuando se ha universalizado el sufragio (sin voto *cualitativo*) que en cuanto á los ayuntamientos bien podía decirse que era un hecho.

Habría análoga razón de queja y también quebrantamiento jurídico, si en lo relativo al disfrute y aprovechamiento comunales, servicios públicos, repartimiento de arbitrios y recaudación de tributos obtuviesen los habitantes de las grandes y populosas capitales sobre los de los pueblos pequeños preferencias, exenciones ó fueros, lo cual tampoco ha de suceder advirtiéndose por el contrario que los habitantes de los Municipios urbanos están y han de seguir estando más recargados de contribución y de gastos, siéndoles más gravosa y cara la vida material, siquiera en compensación gocen de mayores comodidades y de otras ventajas que á la par no dejan de tener sus inconvenientes.

Por lo tocante á las afinidades del individuo con la corporación, en el fondo permanecen inalte-

rables Consisten éstas, á más de la independencia legal, en una mutualidad de servicios y solidaridad de atenciones é intereses no bastante estudiados y definidos quizá por su complejidad.

Ningún vecino ni domiciliado ha de verse privado de los derechos y beneficios del pueblo, ni exento de las cargas de todo género que reclamen los servicios inherentes á la municipalidad.

Que aquellos derechos y beneficios sean más ó menos conforme á la importancia y riqueza local; que las cargas sean mayores ó menores según las necesidades; las relaciones jurídicas, ni aún sociales mudan por eso de naturaleza en el fondo ni en la forma.

Y llegando ya á la Corporación misma, á su estructura, funcionamiento y facultades, habremos de distinguir entre lo que es meramente *substantivo* y lo que atañe al *procedimiento*.

La constitución fundamental del Municipio ha de ser *una* para todos, y por consiguiente idéntica para todos la personalidad jurídico-política. Esto es evidente. Lo substancial del organismo subsiste: alcaldes, tenientes, síndicos, concejales elegidos popularmente, junta municipal; que los alcaldes sean nombrados por el Municipio ó por el Rey, que como en Madrid, no pertenezcan á la corporación; que el número de *munícipes* y de cargos ó *categorías* sea éste ó el otro, y hasta que algunos, por razones especiales, sean retribuidos ó se les señalen gastos de representación, nada significa substancialmente, ni en nada ha de hacer

variar las relaciones oficiales, ni la autoridad y eficacia de los acuerdos que recaigan, órdenes y providencias que se dicten.

Sólo en la hipótesis de que el actual sistema se substituyese con otro distinto, lo cual no nos parece necesario para realizar el cambio de régimen de que se trata, sería de rigor conocer previamente la nueva estructura municipal, funciones y situación legal en que la corporación y sus miembros y asociados quedaban respectivamente, para juzgar con acierto sobre el particular.

Pero aun suponiendo que se hiciera algo semejante á lo pensado en el proyecto de reforma anunciada, siendo Ministro de la Gobernación el distinguido hombre público Sr. Romero Robledo, cualquiera que fuese el modo de funcionar, se tocaría siempre idéntico resultado en cuanto á la personalidad jurídico-política del Municipio, que en manera alguna puede dejar de existir y obrar, en mayor ó menor escala, sobre sí mismo, y sobre los asociados y habitantes del término ó circunscripción para discutir, resolver y ejecutar lo relativo á la materia de su competencia.

El Municipio grande como el pequeño, el organizado de un modo ó de otro, llevaría invivita su personalidad jurídico-política, los derechos, obligaciones y facultades inherentes á la misma y su legítima representación en todo intrínsecamente igual.

Ahora, si se ampliara la *competencia* por razón de la *materia*, y en su consecuencia á los alcaldes y

categorías de los Municipios de las ciudades muy populosas se les concediesen atribuciones especiales ó superiores, entonces sí podría decirse que se alteraba en su beneficio dicha personalidad, pero nó cuando esas atribuciones y preferencias fueran de carácter personal, como es lógico y natural que así suceda en determinadas localidades.

Y no se advierta confusión en la exposición de estas ideas. Que, por ejemplo, á los ayuntamientos populosos se les liberte de ciertas trabas y amplíe su esfera de acción, como aquellas no han de traspasar los límites de su organismo y ésta ha de circunscribirse á los de la *competencia* municipal, una para todos, como una es la vida local por más que difiera en sus manifestaciones externas y se desarrolle bajo aspectos y condiciones diferentes conforme indicamos al tratar de las relaciones del individuo para con el Municipio, la naturaleza y efectos de la personalidad jurídico-política permanece indemne.

Por lo menos quede así sentado nuestro modesto parecer y aclarado el concepto en que sostenemos la diversidad del régimen municipal.

De lo que es únicamente político ó de orden público, en realidad pudiéramos prescindir aquí, ya que las funciones que ejerce el Municipio son secundarias y han de quedar directa y personalmente encomendadas á los alcaldes, representantes del Gobierno y ejecutores de sus mandatos.

Lo que sí convendría es prefijar bien la extensión de su autoridad acerca del particular en las

poblaciones populosas, para evitar los conflictos que más de una vez tienen lugar entre aquellos y los Gobernadores civiles y aun militares, especialmente en las capitales de las provincias residencia de los Capitanes Generales.

Mas en último término, como semejantes funciones de los alcaldes que ejercen por delegación, no son de carácter municipal, cualquiera que fuese su alcance, no podrían influir ni cambiar la personalidad propia de las corporaciones. Responderán á motivos de índole política y de ejecución de las leyes como auxiliares del poder central, según las circunstancias de tiempo y de lugar de las localidades, circunstancias de suyo variables y para nuestro estudio verdaderamente accidentales y pasajeras.

Hasta el presente puede decirse que hemos discurrido en el campo de la especulación. Cuando entremos en el estudio de lo verdaderamente práctico, expondremos sobre la materia consideraciones que ahora omitimos. Empero, antes de verificarlo, permitásenos una ligera excursión histórico-crítica.

XII

Seremos breves, porque tenemos la opinión de que si bien las legislaciones suelen seguir los impulsos y caprichos de la *moda*, las de un pueblo no se acomodan fácilmente á las de otro, siquiera pertenezcan á una misma raza, recorran idénticos caminos de civilización y sean afines en intereses y creencias.

De las legislaciones cultas y sabias debemos de tomar principios aislados y disposiciones sueltas, aprovechándonos de aquellos descubrimientos legales y científicos de universal utilidad y aplicación en cuanto se adapten á la economía social y estructura político-jurídica del país donde quieran implantarse y desarrollarse, ó sirvan de medio de acción para enderezar las corrientes de la cosa pública y el curso de las sociedades á un resultado conocidamente beneficioso y posible; que no siempre es hacedero y sí con frecuencia peligroso adoptar sistemas completos y teorías desnudas.

Porque una ley, sistema ó medida cualquiera se practique con beneplácito y éxito en una Nación ó territorio dado, no cabe deducir que sea en otra igualmente aplicable y obtenga la misma suerte. No hay ninguna *fórmula política* ni *económica común*, porque la fórmula de la *sociabilidad* á que aquellas tienen que acomodarse y que comprende los elementos del orden físico, moral é intelectual, difieren en todas las regiones del planeta por razones etnográficas, históricas, geográficas y hasta particulares.

Si el traje de que se sirve el hombre del Norte quisiera adaptarse al del Mediodía y vice-versa, es seguro que el uno moriría de pulmonía y el otro por asfixia.

Lo sano y provechoso para ciertos paises, se torna para otros en pésimo y letál.

Hay, es verdad, afinidades que ocasionan *temperamentos medios*, y ahí es donde en puridad existe el peligro de *imitación* ó *adaptación*.

Los pueblos más adelantados y prósperos poseen la virtud de imponerse y de imponer sus costumbres, tendencias y legislación, sobre todo á los más fronterizos é inmediatos.

La Europa, que se jacta de ir á la cabeza de la civilización, comunica su savia social, por modos diversos, á los demás continentes. Dentro de sus límites, cada Nación comunica á su vez la suya á las otras, y se forma así una cadena de insensibles invasiones y sumisiones, que parecen conspirar á fundir en un solo crisól y vaciar en un solo molde

los respectivos organismos jurídicos y sociales de todas; las más adelantadas y poderosas, llevadas de la vanidad ó del utilitarismo; las menos próspe-ras y cultas, en la esperanza y con el loable fin de mejorar variando de postura y de métodos, á lo cual contribuye mucho la constante comunicación y trato de los hombres, y la influencia, distinción y superioridad que se atribuye y concede (sin de ello apercibirnos) al natural de la Nación que ocupa lugar más preferente.

Este prurito de las razas, especie de monomanía internacional alentada por un alto é indomable espíritu de progreso, constituye uno de los fundamentos biológicos de la teoría seleccionista.

Así se observa que en lo militar tratamos de organizarnos y prepararnos á lo alemán; en lo económico y colonial tomamos por tipo á los ingleses; cuando del patriotismo se trata no sabemos más que invocar á los italianos; y por lo que á la ciencia de la legislación en sus diversas ramas se refiere, nosotros no separamos nuestra vista ni nuestro objetivo de los franceses, modelo constante de cuanto pensamos é intentamos realizar.

Nos han invadido sus costumbres privadas y sociales; estamos dominados por los resortes de su compleja, dispendiosa y tardía administración; vivimos influidos de sus gustos y caprichos, y quiera Dios que no nos impongan hasta sus mismas formas de gobierno. Lo que se han guardado para ellos son sus hábitos de trabajo y economía, y más valía, creo yo, que nos hubieran trasmitido é

impuesto ésto (que es la base y el misterio de la grandeza francesa) y se hubiesen guardado todo lo demás.

De cualquier modo, en toda clase de discusiones y trabajos parlamentarios, científicos, legales, históricos, se saca á cuento Francia, Inglaterra, Alemania, Italia, y de cuando en vez la gran *república modelo* (tan allá se llega y tan lejano horizonte se recorre), como si nosotros estuviéramos en el caso y momento histórico, según ahora se dice, de algumo de esos pueblos, ó de todos ellos.

No censuramos estos recuerdos, ni estas citas, ni estos trabajos de comparación y de crítica, sobre todo en materias puramente técnicas; ¿pero no fuera mejor y más provechoso estudiarnos profundamente á nosotros mismos en cuantas manifestaciones y desenvolvimientos ostentamos, social, legal, económica, histórica y políticamente, procurando el *nosce te ipsum* de que tan frecuentemente nos olvidamos? Sepamos bien y á conciencia lo que pasa en casa antes de ocuparnos de la del vecino, ni menos pretender vivir á su manera y constituir nuestro hogar á semejanza del suyo.

Esto nos acarrea contratiempos y retrasos incalculables y no bastante previstos, haciéndonos soñar en optimismos, para que por desgracia no estamos preparados, cuyo desencanto amarga los espíritus y desfallece las iniciativas Esto nos induce á más de un funesto error. Esto, en fin, nos distrae de pensar y discurrir sensata y prácticamente sobre nosotros mismos.

Y he ahí por qué nos proponemos hacer ligeramente esta excursión histórico-crítica de que no nos hemos considerado excusados de prescindir en absoluto dada la atmósfera que nos rodea, y ya que también de los puntos de vista generales que ella ha de ofrecer, puede desprenderse alguna observación provechosa para la dilucidación de los extremos que nuestra tésis comprende.

Conceptuamos inútil, ó cuando menos de escasa aplicación, un análisis comparativo del régimen municipal de las respectivas Naciones Europeas y Americanas Unicamente aceptando un dato común á aquellas que figuran en las avanzadas de la civilización, podremos explicar la *idea general* de la *substancial diversidad* de dicho régimen y compendiar así la razón determinante del mismo en los paises aludidos, que es lo que nos parece suficiente para el objeto del momento. Porque ¿qué luz nos iba á suministrar un estudio detallado de la varia legislación y práctica municipal Europea y Americana, siquiera satisfaciese la vanidad de la erudición? En substancia, ninguna ó bien poca. ¿No somos un pueblo especial? ¿no tenemos una historia distinta? ¿no atravesemos un período social que la mayor parte de nuestros vecinos han atravesado ya? ¿no es nuestro ideal y modo de ser *sui generis*?

Nosotros, por ley de la mecánica humana, hemos gozado de una libertad y derechos municipales que consiguieron más tarde y practican hoy otros paises con los acomodamientos propios al

estado progresivo de los tiempos. Mientras ellos yacían en una penosa opresión, nosotros disfrutábamos de los beneficios de la libre personalidad. Mientras ellos eran presa del feudalismo con su cortejo de tiranías, nosotros desarrollábamos nuestra actividad con relativa independencia y amparados en cierta manera por el poder Real. Y, por fin, mientras nosotros realizábamos la *unidad*, ellos andaban fraccionados, dispersos en continuas querellas civiles y religiosas, intentando siempre sacudir el yugo que los ahogaba

Los rigores del pasado han sido más duros con ellos que con nosotros. Quizá por eso estén mas adelantados y mejor que nosotros en el presente.

En cualquier supuesto queda una verdad notoria y un hecho importantísimo, y es á saber: que la civilización que nosotros hemos recorrido en anteriores épocas de la historia, nos suministró un estado municipal muy superior al que lograron ellos alcanzar.

La tendencia actual parece centralizadora por la organización y aspiraciones del Estado, que en todas partes se hace cada día mas potente y unitario, cual si á medida que el hombre se eleva en cultura y personalidad confiase menos ó temiese más de la iniciativa é independencia de sus actos.

¿Será acaso que las ideas democráticas inclinadas á mermar las atribuciones del Estado y simplificar su concepto y funciones requieran para no extraviarse y llegar á un despótico individualismo que el Estado, buscando el equilibrio móvil in-

dispensable para el saludable, armónico y pacífico ejercicio de los organismos constitutivos del cuerpo social en defensa de éste, adopte la actitud absorbente que por todas partes se advierte? ¿Será que la misma cultura del hombre esté en razón inversa de la fuerza del poder central y que este poder deba ser mayor cuanto más desarrollo tenga aquella cultura?

No parece así, antes bien debiera ser lo contrario. Sin embargo, el fenómeno acontece ahora como en la Edad Media, esencialmente guerrera y atrasada, durante la que eran desconocidos los llamados derechos del hombre; ha acontecido que la institución municipal en toda Europa y muy particularmente entre nosotros se desenvolvía dentro de los moldes de la descentralización y autonomía (que si hoy no están rotos han sufrido una enorme mutilización), y de las cuales ha dado gallardas y vigorosas pruebas; explicándose el fenómeno por el carácter que ha ido tomando la *política* á consecuencia de la división de los poderes y giros económico-sociales impuestos por el progreso humano.

Compréndese perfectamente que con el absolutismo pereciera la libertad municipal. Lo que no se comprende es que el constitucionalismo siga idénticas huellas, y no obstante, es un hecho evidente.

Nuestra legislación lo atestigua. Francia, que tanto ha luchado por la libertad y gritado contra el despotismo, vive actualmente en plena repúbli-

ca, bajo un régimen municipal centralizador y absorbente (1). Guarda la idolatría del Estado. Su *eminencia Roja*, el Consejo municipal de Paris, no cesa de turbar, de fatigar la opinión.

Italia tenía antes de su *unidad* más independencia municipal que hoy. La tutela que ejerce el Estado, es muy parecida á la francesa y á la nuestra. Sus municipios son bastante poblados, y el alcalde *sindaco* es, como entre nosotros, jefe de la administración municipal y representante del Gobierno.

Portugal con sus 292 concelhos ó ayuntamientos divididos en parroquias, y una población que varía de 2000 á 4000 habitantes, con su *camarra* municipal elegida, y un *administrador* ageno á ella, delegado del poder central, viene á diferir en cuanto á la *parroquia*, que elige una junta que designa su presidente, la cual resuelve ciertos asuntos. El cura, forma de derecho parte de ella, á imitación de Inglaterra, á la que tan apegados viven nuestros vecinos.

Bélgica, compuesta de 2541 municipios, sus consejeros, *echevins*, y burgomaestre nombrado por el Rey, quien con el Gobierno y Diputación, ejercen sobre aquellos una *severa tutela*, recuerda la tradición de las municipalidades flamencas, y á su amparo frecuentemente resisten con tenacidad semejante tutela favorecidos por la opinión. Una

(1) Verdad es que también la república del 93 decretaba la centralización.

particularidad es digna de notar respecto á Bruselas, á saber: que esta capital se compone de una *porción* de ayuntamientos *independientes* completamente entre sí, que *no* han podido hasta ahora *anexionarse*, á pesar de haber tratado de ponerse de acuerdo para ello los dos partidos gobernantes: *católico* y *liberal*.

Si de los pueblos de origen latino pasamos á los slavos y sajones, advertiremos cuán marcadas son las diferencias que los separan.

Alemania, y sobre todo el antiguo reino de Prusia. Todo en esta organización difiere de las reseñadas: el fondo, la forma, la composición de las autoridades, las atribuciones, las tendencias, el derecho electoral. Cada municipalidad tiene su asamblea elegida (hay voto de calidad), que designa su presidente, fija los gastos, dirije la enseñanza gratuita y obligatoria, nombra los profesores, tiene una gran iniciativa en la creación de instituciones de crédito, ejerce un papel ilimitado en los actos de la administración, y nombra el *cuerpo* de *magistrados* por un número determinado de años. Este cuerpo de magistrados (que en Berlin se compone de 34 con primero y segundo burgomaestre, bien retribuidos) ejerce el poder ejecutivo de la asamblea con la obligacion de oponerse á toda deliberación de ésta, cuando sea contraria al bien público, ó ilegal. Hay la diputación de los pobres (Armen Direction) y la *cultura* de la tierra para los mismos, estando la asistencia pública á tal altura, que decía un hombre eminente; "es im-

posible que nadie se muera de hambre en Berlin.„ Tan allá se lleva la descentralización é intervención, que la asamblea puede repartir los servicios administrativos entre los ciudadanos; así es, que en los respectivos distritos, hombres y mujeres ejercen un verdadero poder de fiscalización, dirección y ejecución. Los conflictos entre la asamblea y el cuerpo de magistrados, los resuelve en última instancia el Gobierno.

Inglaterra. La sociedad inglesa todavía se basa en el *cura* y el *squir*, ejes de su máquina político-administrativa. Los servicios municipales son hijos de prácticas y de lo que se denomina *local act*, y con frecuencia se confunden con los propios y naturales del Estado, que los interviene y regula según los casos y circunstancias.

Y á este propósito, dice Mr. Escott en su obra "La Inglaterra, el país, las instituciones y las costumbres": "el gobierno cotidiano de una población „inglesa se halla ejercido por los pequeños *squires* „y los *fermiers* que representan los jefes y soldados „de la Administración local.„ Es una reducción fiel de nuestro sistema representativo. La parroquia la forman veinte pueblos de los alrededores, que envían sus delegados á lo que se puede llamar el parlamento local, ó sea el *Vestry* de la parroquia formada por los contribuyentes para los pobres y para las vías públicas *(ratepayers)*. Por virtud de la actual tendencia centralizadora, el poder que en otro tiempo ejercía sólo el *Vestry*, ha sido delegado ó confiado á ciertas personas.

Es bien sabido la variedad de contribuciones existentes en el Reino-Unido, así como que una de las más fuertes y que provoca diariamente serios conflictos, es la nombrada contribución de los pobres, los cuales son la verdadera plaga de aquel país, que no se encuentra manera de extirpar.

Hay el *Consejo* de *guardianes* (Board), compuesto de hombres respetables, cuyas funciones abrazan todas las atribuciones de las autoridades, que rigen los habitantes de una parroquia; el pastor, presidente del *Vestry*, puede ser elegido para el *Board*, con cuyo presidente (y también squir) suele estar en lucha por la oposición de intereses, ideas y propósitos que representan Las discusiones del Board, cuyos miembros son de carácter y elección popular, son ordinariamente bastante borrascosas.

La villa ó lugar se la puede definir como viviendo en la parroquia, en la *unión*, en el *distrito* y en el *condado:* de un extremo á otro de la Gran Bretaña, se encuentran tres clases de autoridades: la *hospitalaria*, la *superior* ó del *distrito*, y la *sanitaria*, que es la más importante.

Pero la personalidad que principalmente se destaca en el gobierno local inglés, le sirve de sostén y representa la monarquía en su Provincia, es el *Lord luitenant*, noble de sangre, de inmensa fortuna y reputación intachable, lleno de intenciones benéficas, protector de las sociedades locales, de las escuelas y de las institucionas de caridad, é impulsor de los movimientos legítimos de la opi-

nión. Hace verdaderos sacrificios y gastos por el *procomun*, lo que es lógico lleve al Parlamento á un hijo, pariente ó amigo suyo. Hé aquí los elementos del municipio inglés, cuyo punto de partida es el *municipal corporacion act* de 1835, de carácter centralizador en el sentido expresado, que dotó á más de 200 villas del actual sistema, haciendo desaparecer las antiguas teorías sobre el particular.

En casi todas las legislaturas se dictan por el Parlamento disposiciones, y se votan "*Acts*" con tendencia á aumentar las *obligaciones* locales para acrecentar los poderes del *Consejo municipal (town counsil)*.

Semejante *Consejo*, con su alcalde á la cabeza (Loord maire), y á quien están sometidos los consejeros (town councillors), es segun el *Act* de 1835, el depositario absoluto del gobierno de la ciudad, y completamente dueño de sus actos.

Lo relativo á higiene, limpieza pública y cuidado de las calles, los establecimientos y lugares públicos, los baños, parques, bibliotecas, museos, férias y mercados, es de su incumbencia. Sostiene los asilos de enagenados, la escuela profesional y los hospitales, el cuerpo de bomberos y fábrica de gas, surte de agua, etc., etc., ejerciendo una verdadera intervención sobre la policía, la escuela normal local é instituciones de este género.

La elección del llamado coronel de *bourg* y del *magistrado* asalariado, es de su exclusiva facultad, y en cuanto al cambio ó modificación de la pro-

piedad, tiene que obtener la autorización previa del Parlamento y someter al mismo, por medio del Secretario del Interior *(Home Secretary)*, la aprobación de sus cuentas

La manera de funcionar la Corporación tiene analogía con la nuestra. Celebra periódicamente sus sesiones, que preside generalmente el Alcalde como *chairmen* de la asamblea, presidente elegido por ésta, y autoriza el *town clerzt* (nuestro secretario), se nombran comisiones, se discute y se vota.

El Consejo todo entero se compone de 64 miembros, elegidos popularmente, excepto 16, llamados *alderman*, que los elige el Consejo mismo, el cual fija los gastos y hace sus presupuestos, contrata y levanta empréstitos, aunque esto último con la intervención del Gobierno central.

La casa de la Villa es generalmente expléndida y cómoda. El *Lord mair* (presidente nato del Consejo) es cargo gratuito, muy codiciado, y el mayor honor que puede alcanzar un ciudadano. Dura un año. Preside los *meetings* públicos, es ex-officio el primer magistrado del cuerpo judiciarió y responsable del buen funcionamiento de la máquina municipal; y en poblaciones como Londres, Manchester, Liverpool, etc., figuras respetabilísimas con grandes atribuciones y funciones representativas de inmensa importancia, que demandan gastos crecidísimos que sufraga de su propio peculio.

Esta es la primera categoría de los alcaldes,

que se dividen en tres clases, alcaldes de *Londres:* alcaldes de *Ciudades* y alcaldes de poblaciones rurales y de corto vecindario.

Añadiremos que la administración de la justicia tiene en los *Condados* un carácter de preferencia, contra el que se producen fuertes clamores, dependiente de los usos sociales y franquicias municipales de cada localidad, lo cual ocasiona abusos, y lastima la magistratura, influida por la *política* tanto ó más que entre nosotros, habiendo, en una ocasión en que el Gobierno era acusado en el Parlamento del *trasiego* y deposición de magistrados, contestado que las *epuraciones* eran ordenadas por las *conveniencias políticas.*

Y es que no hay *sociedad* más política que la inglesa, como lo demuestran sus *clubs, casinos, meetings,* etc , siendo hoy opinión generalmente admitida, la de que es mejor que la elección municipal sea decidida por consideraciones políticas que por consideraciones de fortuna ó de situación social, porque en aquel caso la lucha hace salir los más capaces y dignos de descender á la arena, donde se agitan intereses tan diversos y acrecientan la importancia de los empleos. Para esto es preciso la *libertad* y *conciencia* electoral, que los ingleses aún conservan, por lo que entre nosotros semejante doctrina no puede ser tan corriente y admisible.

Es también de notar que la Ciudad de Londre carece de una verdadera institución municipal, y no está comprendida en el *Act* de 1835, siendo la

peor administrada del Reino Unido, perdiendo por tal motivo, según los cálculos de un notable estadista, *un cuarto de millón* de libras al año (25 millones de reales). La extensión de la Ciudad (que cuenta cerca de 5 millones de habitantes), el fraccionamiento y desconcierto de los servicios públicos por efecto de los choques de los múltiples funcionarios que intervienen, el caos administrativo en que reside y que anula la responsabilidad personal y privada del Londonense, cuyos derechos ni siquiera están bien determinados, destruyendo el lazo de unión y solidaridad que informa la acción municipal y vida local de las demás Ciudades, es la causa de tan desastrosa administración, que conviene tener presente para no incidir en ella.

Londres está dividido en 39 distritos, cada uno de los cuales tiene un Consejo de fábrica (vestry) y "una comisión administrativa de *la ley de los pobres*": hay además lo que se llama "*corporación de la Ciudad*" y "*los cuerpos de Ingenieros de la Villa*" (Metropolitan Board of Works), ruedas administrativas que funcionan independientemente. Y á tal grado llega el desconcierto, que el *Board of Works* carece de leyes escritas, y que mientras las Ciudades del Imperio pueden obtener de una comisión parlamentaria en ejercicio la autorización de introducir *reformas*, Londres se ve privada de estas ventajas, y para cualquier cambio ó modificación esencial necesita previamente una ley especial del Parlamento que con frecuencia da lugar á largos debates.

Estos inconvenientes han hecho pensar en someter á un organismo homógeneo y á una sola municipalidad la administración local de Londres; pero lo primero encuentra obstáculos de tradición y de intereses creados, y lo segundo se hace imposible por la inmensidad de la capital, de modo que la cuestión está á resolver.

Como se habrá observado, la *organización*, *régimen* y *competencia* del gobierno local inglés, no puede equipararse con el nuestro; y si nos hemos extendido en su exposición ha sido con el objeto de trazar el lineamiento característico de los pueblos anglo-sajones en la materia, tomando á Inglaterra por tipo y regla general.

Descúbrese desde luego en dichas instituciones locales-administrativas una discolación de atribuciones y facultades, una contradicción de intereses, una mezcla de centralización y descentralización y una confusión de poderes y autoridades, que nosotros no alcanzamos á comprender bien cómo es posible que se entiendan y funcionen regularmente, y que dado el carácter y estado social inglés responden á una necesidad y constituyen un todo armónico.

Todas las clases están representadas, los servicios encomendados á autoridades ó consejos especiales elegidos popularmente, que funcionan de menos á más, viniendo á radicar la parte resolutiva y ejecutiva en el *Board of guardians* y en el *town council*.

El Estado mantiene su acción por lo que es

de su interés y del interés del gobierno general (como las *taxes*), y la monarquía tiene en el *squir* y en el *Lord-liutenant* su mejor representación y defensa en contra de los excesos y aspiraciones de la *plutocracia* y de la *demagogia*. El *pastor*, además, con su doble carácter religioso y profano, es una especie de moderador de la opinión común; y el comerciante, industrial, agricultor y trabajador, contrapesando la balanza administrativa, determinan su acertada gestión de los negocios; á lo cual el *Habeas Corpus*, los *caucuus* y el principio de libertad que impera, da consistencia y armonía á lo que parece estar exento de ella y expuesto á desmoronarse al solo contacto de las luchas y pasiones humanas.

Entre nosotros fuera punto menos que imposible arraigar semejante sistema, que por otra parte entraña funciones judiciales y que frente al poder central del Estado ó Gobierno constituye una singular autonomía.

Como se ve, Estado, Condados, Ciudades, parroquias y cada administración forma un centro particular.

No pasaremos en silencio que L'act de 1888 suprimió "el *metropolitan Board of Works*"; pero lo substituyó con un Consejo general elegido directamente, dotado de atribuciones considerables.

"Los Ingleses, dice un escritor, han considerado la *política* como una *higiene* que se practica, mientras que nosotros la consideramos como una *geometría* que se aplica, y sin las instituciones lo-

cales no hubieran podido sostener las centrales.„

Si por razones fáciles de adivinar hemos sido demasiado extensos en detallar la estructura y carácter del régimen municipal inglés, en cuanto á los restantes de que nos proponemos hacer mención, seremos breves

Rusia. Desde 1870 tiene cada Ciudad un Consejo local elegido *(douma)*, una comisión de la Ciudad *(oupraba)* y un alcalde *(golova)* nombrado por el *douma*. El poder administrativo reside en el *oupraba* bajo la tutela de una asamblea de funcionarios presidida por el Gobernador de la provincia. Los electores se dividen en tres categorías y votan por medio de mandatario las mujeres, conventos é iglesias. Los escritores y rentistas no tienen voto, así como tampoco las capacidades que no paguen determinada contribución territorial. De aquí resulta que los *consejos municipales* se componen de gente ignorante, inmoral é intrigante, habiéndose el de Petersburgo, afirma un publicista, convertido en una especie "de hotel des ventes", donde se trafica con los intereses comunales. Bien es verdad, que corre allí como proverbio la siguiente frase de un general á su inferior: "*tu robas más que tu grado.*„

El total de los gastos del edilato asciende en Petersburgo á unos 500.000 rublos: sólo el *golova* y los adjuntos cobran 65.426, y en algunas Ciudades absorbe la mitad del presupuesto de ingresos.

Reina verdadera indiferencia por las cosas de la localidad, tanto respecto de los consejeros como

del público (consecuencia del régimen autoritario y falta de libertades políticas), concluyendo el *golova*, que se mira como instrumento de la administración, de acuerdo casi siempre con el *oupraba*, en ser el tirano local. Esto, por lo que toca á la municipalidad *urbana*, que dijimos databa de 1870, que la municipalidad *rural* es democrática y del exclusivo dominio de sus habitantes, que no tienen *ley escrita*.

Traspasemos los mares, que justo es recordar uno de los pueblos que más llaman la atención del viejo y nuevo mundo. *Los Estados Unidos de América*.

La *unión* no puede estar más definida, y, sin embargo, el *self-guvernment* es más pujante que en ningún país, aunque se tiende á la *centralización* y á que los empréstitos votados por la municipalidad obtengan la aprobación de las cámaras del Estado.

En New-York, por la carta municipal de 1874 el alcalde nombra por sí los empleados. El Municipio acuerda si el Consejo ha de ser elegido por lista ó por distritos, y organiza sus servicios á su guisa y modo. El alcalde, los *alderman* y *councilman* (reminiscencias inglesas), principales funcionarios del cuerpo municipal, son elegidos directamente por cuatro años y sufragio universal.

En Nueva Orleans, por ejemplo, puede imponer una contribución sobre las propiedades de toda naturaleza; tiene el derecho de *veto*, y recibe una retribución de 3.500 dollars.

La policía está separada de la política; corre á cargo del Municipio, al que grava en 22 millones de pesetas, y es nombrada por cierto número de años Está bien pagada, bien organizada y consta de 3.216 individuos entre jefes y *patrolmen*. Interviene grandemente en las elecciones para asegurar la verdad, que con frecuencia se reduce á un escamoteo.

La municipalidad de los Estados-Unidos no brilla por su pureza y legalidad, sobre todo en las Ciudades, como lo patentiza la de New-York, á la que públicamente se la suele dar la denominación de "Caverna de Ali-Baba", diciendo de ella "tened cuidado con vuestros bolsillos, que están ahí los señores consejeros municipales de New-York.„ Y ciertamente que sorprende que la deuda en dos años hubiera subido de 30 millones de dollars á 100 millones; 70 millones sin trabajos ni gastos que la justificasen. Hace pocos años 13 consejeros han sido convencidos de haber vendido por 500.000 dollars la concesión de un camino de hierro.

Hemos dejado para el final hablar de *Suiza* como ejemplo, á nuestro modo de ver, de administración local. La legislación municipal participa de la movilidad constitucional de la República, y se inspira en una verdadera autonomía. Desde 1847, Ginebra, que comprende la mitad de la población del Cantón, sufrió diferentes modificaciones en su organización comunal: hoy se administra por un Consejo *municipal* de 41 miembros y

otro administrativo de 4, todos elegidos popularmente por cuatro años: este último Consejo reemplaza al alcalde y recibe retribución: tanto la hacienda como los servicios están bien organizados y gobernados.

Reseñado el régimen local de los principales paises europeos y americanos, no pasaremos en silencio que la *China*, excepción hecha de Pekin, tiene también sus instituciones municipales federativas, que varían notablemente en las *Ciudades* y en los *campos*; allí, queriendo imitar la organización Europea, sobre todo en el Japón, que en el fondo no es más que el disfraz de la tiranía: aquí, conservando la tradición de raza y la base de la civilización de los hijos del Celeste Imperio, que se dice ser la piedad filial, forman la municipalidad un grupo de familias, cada una de las cuales es consejero municipal, pero no teniendo voto más que el padre, y careciendo el célibe del derecho de Ciudadano.

Échase de ver por la precedente reseña histórica, que la institución municipal ó régimen local, determina y revela el estado, carácter y tendencias de cada país y los defectos substanciales y deficiencias de que adolece. Igualmente aparece bien marcado el propósito centralizador que domina en los más adelantados y libres, con la notable circunstancia de que en unos, como en Suiza, Inglaterra, Prusia misma, Estados-Unidos, la intervención ó tutela de las corporaciones elegidas, se confía á otros cuerpos elegidos también; mientras

que entre nosotros, Francia, Bélgica, Italia, se confía al Estado ó poder central; observándose el singular contraste de que Rusia, modelo de autoritarismo, y la gran República Americana, tipo de liberalismo y autonomía, sufren en el más alto grado los rigores de la corrupción administrativa; siendo igualmente de notar que al paso que entre los pueblos latinos son por regla general gratúitos y honoríficos los cargos del edilato, en los demás, con leves excepciones, están largamente retribuidos, lo que, si puede dar motivo á que los administrados sean más exigentes en el cumplimiento de las obligaciones que llevan consigo, induce sin duda menos patriotismo y abnegación y un espíritu positivista, que podrá ser todo lo bueno que se quiera, pero que practicado con exageración consume y amortigua las virtudes morales y cívicas de las sociedades; sin que sea esto decir que rechacemos la idea, ya atrás apuntada, de que sean retribuidos ciertos cargos concejiles.

Por lo demás, advertiráse la divergencia, más ó menos marcada en todas partes, del régimen municipal *urbano*, ó de las Ciudades, y el *rural;* y que si la tendencia de ciertos paises más adelantados que nosotros es centralizadora, pueden recomendarlo sus condiciones y exigencias del momento, la debilidad de los lazos políticos de su territorio, la variedad de lenguas y creencias que los separan y que conspiran conjuntamente á deshacer el edificio levantado mediante transacciones, sumisiones y luchas armadas bien recientes.

Nosotros no estamos en este caso. Poseemos la *unidad* de *territorio*, de *idioma*, de *religión*, y por consiguiente no son de temer las consecuencias políticas de la libertad individual y municipal. En este concepto ocupamos una posición ventajosa. Lo que en otras partes puede aconsejar la *centralización*, entre nosotros aconseja lo contrario.

La *unidad*, base firmísima de nuestra vida pública, se presta sin temores á toda suerte de desenvolvimientos municipales y los reclama además para no caer en el marasmo é indiferencia de una inmoble homogeneidad político-administrativa, cuerpo sin alma, autómata inconsciente, á quien un signo bastará para mandar. Quizá esta *unidad* materialista coopere á nuestras constantes discordias intestinas, porque careciendo de un ideal común extraño á la organización interna de los poderes públicos, no hay dique que contenga las exageraciones políticas ni alimento que sustente las actividades de este género á que el hombre se muestra tan propicio y dispuesto.

Las discordias civiles de Alemania y de Italia, por ejemplo, están suavizadas y amortiguadas por la consolidación de su *unidad* y la enemiga con otros poderes y Naciones. Inglaterra, por su situación especial y grandeza colonial, adormece la agitación social y económica que indudablemente la aflije. Francia, ante la idea de la *revancha* y con la virtud del trabajo y del ahorro de sus habitantes (la defensa del franco), calma sus hondas inquietudes y sostiene una república más unitaria en la forma que en el fondo.

Demos por suprimidos estos ideales que persiguen y estas cuestiones que justamente preocupan aquellos paises, y las manifestaciones contra el orden público, que de cuando en cuando se producen, veránse pronto tomar un aspecto parecido al nuestro, un carácter político y de *partido* y mezclarse directa y principalmente en sus querellas á las mismas instituciones armadas, fundamento actual de su poderío, agenas por completo á todo otro fin que no sea el de la defensa de la patria, engrandecimiento de sus territorios y sostén de su influencia y predominio.

Y nosotros, ¿qué ideal alentamos fuera del horizonte de nuestra casa? Desgraciadamente, ninguno. Por eso la familia riñe, batalla y se destroza Por eso sus miembros, sin distinción de clases, institutos y profesiones, toman parte en la lucha: nadie se contiene en su esfera, y dentro de su esfera busca mejoras y desenvolvimientos á su actividad.

¿No se recuerda la explosión patriótica, la admirable unión y concordia de pensamiento y de acción que España demostró con asombro del mundo, cuando los Alemanes diplomáticamente intentaron desposeernos de unos insignificantes pedazos de tierra de nuestro Imperio colonial y los Franceses pretendieron humillar á nuestro malogrado Rey D. Alfonso XII, y menospreciar nuestra bandera?

Estos sucesos enseñan bastante más de lo que á primera vista parece. Supongamos por un ins-

tante que estuviéramos pendientes de una cuestión *nacional* de naturaleza análoga á las indicadas (olvidemos á San Carlos de la Rápita, que hoy no se repitiría), y seguramente que el orden público, preocupación constante de nuestros gobiernos, estaría más asegurado y menos expuesto á las revueltas y alzamientos, máxime cuando es visible la tendencia general del país por efecto de los desengaños sufridos y de la cultura adquirida, á los procedimientos y soluciones pacíficas y gubernamentales y á fiar más en el trabajo personal y en la eficacia de las leyes que en los estruendos de la revolución y en el combate de los partidos.

Por todo lo que, se descubre claramente la conveniencia de desatonizar esa sistemática *unidad* en el sentido de ampliar las facultades del individuo y de las corporaciones para que uno y otras den mayor ensanche á sus actividades y la cosa pública les ocupe y preocupe más en lo tocante á los intereses locales, que lo que hoy les ocupa, merced á ese espíritu absorbente del Estado y á ese afán de someterlo todo á un solo molde y á una sola medida, que entumece el juego de las estructuras sociales, debilita el concepto propio de la personalidad humana y pone al Estado frente del individuo, estableciéndose entre los dos una lucha, cuyas consecuencias se traducen en inquietudes, trastornos y perturbaciones, que hay siempre quien alienta y dirige por orgullo, fanatismo ó interés.

Al dar consideración legal á municipalidades

de cierta clase y categoría, que por sí la tienen, se consigue enderezar el objetivo local hácia fines saludables, prácticos y útiles, decreciendo los meramente políticos en razón directa del grado de importancia y desarrollo de aquellos, creándose *ciudadanos* antes que hombres de partido, vecinos que busquen en el procomún el propio bienestar, antes que individuos roedores del Estado y salteadores del presupuesto, restableciéndose la normalidad de las funciones respectivas y alejando pretextos y recriminaciones de disgusto y de queja, que cuando menos, bajo apariencias de fundamento, ayudan á formar la bola de nieve.

Educada de este modo la masa social en el primer paso de la vida pública, estará indudablemente mejor preparada y dispuesta para ejercer los derechos y cumplir los deberes en más amplias esferas y se crearán en realidad costumbres administrativas y políticas.

Lo que en semejante concepto no podrían hacer otros pueblos, podemos hacerlo nosotros á la sombra de la *unidad*, y no es bien, por tanto, que nos guiemos por ellos, ni menos que los tomemos por modelo.

La inmoralidad contra que aquí tanto se declama, las *corrupciones* y *chanchullos*, los *chantages* administrativos, no son relativamente menores en los demás paises, y recordaré en este momento un famoso expediente formado y seguido hace algunos años en la *ejemplar* y *catoniana New-York* por un escandaloso desfalco municipal de millones de

duros, que enseña elocuentemente de qué manera se había organizado y realizado la impureza administrativa.

En todas las regiones del globo habitado hay males y deficiencias inseparables de la frágil naturaleza humana, males que si no es dable extirpar radicalmente, cabe aminorar, no por medios punitivos y fiscales, sino con sanas y acertadas medidas legislativas y de gobierno, que organizando competentemente los servicios públicos, alejen ó impidan la posibilidad de claudicar, lo cual, mejor que el Estado, en último término, lo conseguirá la asociación misma cuando se halle robustamente constituida, y pueda con más amplitud y libertad ejercer su acción y vigilancia, principalmente en pueblos como el nuestro, avezados desde los albores de su progreso á poseer y practicar las libertades municipales y aún políticas, y cuya índole altiva y vanidosa se aviene mal con la restricción y la tutela, que generalmente conceptúa depresiva á su personalidad y perjudicial, ó poco provechosa al menos, á la gestión de sus intereses y efectividad de sus derechos.

XIII

Ahora bien; "los principios en que se funda la „*organización* y *competencia* de las corpora-„ciones municipales en general, son *aplicables* con „*beneficio* de la administración á las ciudades de „*población más numerosa.*"

Ya hemos repetidamente indicado que nosotros sostenemos la conveniencia de establecer *substancialmente una* organización para todos los Ayuntamientos de la Península, salvo aquellos que, como Madrid, exigiesen una forma y ley especial.

No discutimos en este momento, ni tampoco estamos en el caso de proponer cuál debiera ser esa *organización*, si la actual más ó menos modificada ú otra diferente. Cualquiera que se adopta-se ha de ser substancialmente común á todas las corporaciónes.

La armónica unidad y naturales relaciones entre los diversos municipios lo recomienda, no tan

sólo para el buen orden de la administración en general, sino también para mantener la posible igualdad entre ellos y evitar las consiguientes susceptibilidades y antagonismos que de otra suerte pudieran surgir con menoscabo de los intereses públicos y de las funciones del Estado, cuyo mecanismo sufriría á cada paso entorpecimientos en la resolución de los asuntos y ejecución de las disposiciones legales aplicables á los casos que la práctica diariamente ofrece.

Habría además, por otra parte, que reformar la legislación provincial y general acomodándolas á lo que la municipal demandase hasta variar la división territorial provincial, pudiendo muy bien afirmarse que las estructuras jurídico-administrativas cambiarían de molde y de engranajes, funcionando de modo extraño al que hoy funcionan. Tan grande influencia nos parece que iba á ejercer la forma sobre el fondo De la *unidad* administrativa iríamos á la *federación:* desde la *dependencia* á la *autonomía*

¿Pudiera en ningún supuesto ser esto beneficioso á la administración y á los intereses locales? Aun dando de barato que reportase alguna ventaja, ¿compensaría satisfactoriamente el perjuicio? No ciertamente.

Nunca debemos apartarnos del principio *unitario* que informa nuestro modo de ser político y social, que en medio de nuestras desdichas hace de España una Nación heróica, viril y respetada. El *regionalismo*, que asoma su híbrida cabeza, encon-

traría apoyo en la nueva transformación municipal y se desbordaría el torrente de inmoderados deseos é insensatas ambiciones que nos circunda y amenaza destruir el sosegado campo de nuestra solidaridad nacional y relativo bienestar.

El país seguramente que rechazaría la mudanza. Salvo contadas excepciones, no del todo acordes entre sí, nos parece que ningún pueblo dejaría de optar por la *unidad* del *organismo* municipal, fuera el existente ú otro, porque este extremo ya hemos dicho que no le discutimos ahora.

Sin salir de un molde y sistema común, conceptuamos que hay medios legales eficaces para satisfacer las necesidades sentidas en las varias localidades de la Península, acallar las respectivas aspiraciones y corresponder á los fines justamente perseguidos.

En tal supuesto, desde las primeras palabras de estos desaliñados apuntes, abogamos por la diversidad de *régimen* municipal para las grandes y muy populosas capitales y los pueblos de escaso ó corto vecindario. Pero respetando el principio unitario, la forma típica general del Municipio Español.

Y semejante concepto parécenos de fácil explicación y sencilla ejecución.

Supongamos la actual organización municipal, los individuos que la constituyen y su manera de funcionar. ¿Sería de rigor imprescindible, por ejemplo, para dar al cargo de Alcalde en las grandes y populares capitales mayor importancia y

particulares atributos personales y reales, variar las *categorías* municipales y organizar la máquina de otro modo? No ciertamente.

Y quien dice del Alcalde, dice de los demás miembros del Ayuntamiento, incluso sus empleados y cualquiera que fuese su número é importancia desde el Secretario abajo.

Para tratar y resolver asuntos de cualquier índole y gravedad y llevarlos á ejecución, ¿sería preciso en las grandes y populosas capitales cambiar la forma de las asambleas y el orden y método de las discusiones, ni en lo mecánico ni en lo substantivo? Tampoco. Si alguna simplificación por razón de tiempo y condiciones de los pueblos rurales y de corto vecindario se convenía en establecer, esta simplificacion no alcanzaría ni sería necesario ni bien que alcanzara á la economía fundamental del sistema.

Para la elección misma de estos cuerpos, ¿no basta y hasta se recomienda igual procedimiento?

El más ó el menos no muda la especie. Muchos ó pocos concejales; sencillos ó espinosos, insignificantes ó transcendentales los asuntos de que deba conocer y tratar la municipalidad, ni requieren distintas organizaciones, ni sería político ni beneficioso para la administración y los intereses locales el otorgarla.

La razón, ya indicada, de las condiciones topográficas de pueblos de contadas provincias que cabría alegar en contra, nunca á nuestro juicio, constituye argumento serio y menos general, te-

niendo en cuenta la división territorial que habrá de efectuarse—ya que se impone,—la facilidad relativa de las comunicaciones, que se extenderá de día en día, la unidad del idioma y el aumento creciente de los medios de instrucción, con todo lo que es secuela de estos resortes del progreso social.

Que como excepción haya Ayuntamientos (pocos felizmente) compuestos de individuos, ninguno de los que sabe leer y escribir, y pueblos remotos, fragosos y de escaso vecindario; no es racional pensar siquiera que sirva de fundamento para romper la unidad de la organización. Y francamente, sacando el discurso de esa esfera, nada sólido encontramos que oponer á nuestro modesto dictamen.

En cuanto á la *competencia* presiden otras consideraciones que ligeramente vamos á consignar.

La competencia municipal arranca y se determina por el carácter y naturaleza de los medios y servicios inherentes á la vida local y familiar, vida que en esencia es la misma en todos los pueblos, aun cuando se manifieste en formas, maneras y perspectivas bien diferentes. Así que, "desde los tiempos más remotos, dice Mr. Alfred Blanche en su diccionario general de administración, las instituciones municipales descansan sobre los principios que presiden todavía hoy á la administración de las *comunes*."

Hay una línea natural, que el legislador procura marcar, entre lo particular del pueblo y de sus

moradores y lo general del Estado y del Ciudadano, línea que, si más de una vez se ensancha ó estrecha según las instituciones y doctrinas imperantes y sucesos que acontecen, su punto céntrico permanece inalterable.

Lo que es peculiar del hombre como vecino, como ser adscrito á un término municipal dado, no puede confundirse con aquello que tiene su asiento y recibe su calor y savia de la Ciudadanía del Estado. La vida es siempre *objetiva* y *subjetiva*, y por eso la municipal lleva forzosamente consigo la *organización* y la *competencia*.

Esta última puede dividirse en tres clases ó categorías: competencia por razón de la *materia*, por razón de las *personas*, y por razón del *territorio*, y hasta por razón del *negocio* controvertido si se quiere puntualizar más.

La *materia* es en realidad lo de más difícil determinación y reglamentación, pues la diaria experiencia nos ofrece un cuadro de creaciones industriales y hasta naturales y de servicios económicos y jurídicos, cuyo especial deslinde jurisdiccional no es cosa de sencillo acceso. Estas creaciones y servicios son divergentes en las regiones y pueblos, y obedecen á su estado social respectivo, adelantos, riqueza y condiciones geográficas y productoras de cada uno.

Por otra parte, cada creación implica un servicio, y cada servicio un organismo, prolongándose indefinidamente esta cadena de mutuas correspondencias que afectan fórmulas y fisonomías imposibles de prever y exactamente retratar.

La ley de la *evolución* y del progreso deja por todos lados impresa su huella y señalado el derrotero de nuestra existencia por los mundos corpóreos y espirituales.

Todas las regiones, como todos los pueblos y las mismas asociaciones, tienen un algo característico y especial en el idioma, las costumbres ó el suelo; un algo que las fotografía y distingue de los demás, á semejanza del *ser hombre,* que sujeto á idéntica ley y compuesto de igual naturaleza, ninguno se confunde entre sí, por más que todos substancialmente vivan la misma vida.

Pues bien; nadie puede negar que la vida del Municipio es también substancialmente *una*, y sin embargo no todos viven de igual manera y á expensas de medios análogos Lo lógico á primera vista, pues, consistiría en dejar al cuidado de cada uno el *prefijar* la *competencia* consiguiente á sus condiciones de ser y de existir, proclamando la autonomía jurisdiccional.

No hay para qué contradecir el imposible de esta deducción, sólo relativamente factible tratándose de sociedades embrionarias faltas de todo concierto gubernamental y de relaciones jurídico-sociales.

No, no entremos en el camino de las exageraciones y de las hipótesis.

Por varia y divergente que sea la esfera de la competencia, ha de haber siempre un punto de partida fijo, una cosa común, un regulador y guía que represente y dirija sus elementos constitutivos

y mantenga el foco de la acción municipal, que bien mirado, la *competencia* y el *fin* del Municipio son *unos*, por más que la extensión y funciones se diferencien.

La vida *local* y la vida *general* difieren en puntos cardinales El ser *hombre*, antes que *Ciudadano*, es *vecino;* antes que miembro de la Nación ó Estado, es miembro de la familia y yace adherido al terruño en que vió la luz. Sus primeras obligaciones y deberes son para la familia y el terruño de quienes ha recibido los primeros favores y derechos La correlación entre ambas ideas es evidente.

Por eso la existencia municipal reconoce un fundamento mixto de real y personal, á diferencia de lo que aconteció en otros tiempos en que por estar el Municipio comprendido y sintetizado en la Ciudad, el carácter de vecino venía á descansar en la *propiedad;* ó ya por el contrario, era la *persona*, la *residencia* en un territorio determinado lo que daba aquel carácter, efecto de atribuir á la Ciudad un concepto más limitado y estrecho y una vida menos amplia, centralizadora y absorbente.

Si la competencia municipal no tuviera una razón é idea común para todos los *términos* sin distinción, entendemos nosotros que la institución y sus esencias no hubieran podido subsistir; pues antes que la *organización* y el *sistema* apareció el *hecho* que informa el Municipio, cuya fuente es la naturaleza, fuera el que quisiera el ropaje legal en que estuviera envuelto, que la forma es accesoria.

De este *hecho* se deduce la *competencia*, ó sea cuanto intrínsecamente requiere la individualidad municipal para obtener práctica aplicación y desenvolvimiento.

La *organización* surgió casi al unísono, pero con posterioridad, como que ella es la vestidura mecánica que desde el momento se impone necesariamente; y ambas á dos ideas de *competencia* y *organización* confundidas y amalgamadas en su orígen, han ido sucesivamente marcándose y separándose á medida y al compás de los adelantamientos y mejoras sociales, como pasa con toda humana institución; pero sin que las transformaciones, aspectos y figuras que la organización ha tomado al través de los siglos y de las civilizaciones, haya producido substancial variación en el *hecho* jurídico-natural del Municipio, ni en sus esencias.

El Municipio, asociación primaria de la existencia colectiva, elemento necesario de toda sociedad civil, fórmula secular de la cooperación voluntaria, destello y embrión de las nacionalidades con sus distintivos propósitos y conveniencias inseparables, vémosle constantemente brillar como faro social sin que hayan podido apagar su luz los sacudimientos y trastornos de que el mundo ha sido sangriento teatro.

Pudo atrofiarse la vida local, reducirse á los estrechos límites del hogar doméstico y de las funciones de la familia; pero no pudo ni podrá extinguirse, porque hay un cúmulo de derechos, ac-

tos y relaciones que se escapan á la acción central, á la idea misma de Gobierno y que incumbe por ley de naturaleza reglar y practicar al individuo con independencia de la sociedad en general, que al individuo importan en primer lugar y por sobre todo, y que, por fin, sin ello no sería dable ó al menos muy penosa y difícil la misión del Estado y la constitución de sus organismos en la libre existencia de la humanidad

El Estado teocrático, cesarista, autoritario, militar, esclavista, de cualquier naturaleza que sea, no tiene la virtud ni el poder de *crear vecinos* en la acepción filosófico-jurídica de la palabra, seres dispuestos á emplear libremente su actividad y sus medios en beneficio de sus semejantes y del trabajo y progreso común.

El Estado podrá crear *Ciudadanos*, seres con derechos civiles y políticos tan vastos como sea apetecible; podrá imponer gravámenes y toda suerte de obligaciones, pero respetando la situación jurídico-natural de la vida local y sus ineludibles desarrollos.

El Estado no puede arrancar parte del producto de ese esfuerzo individual, ni impedir que independientemente se asocie el hombre para realizarle y hacerle más beneficioso, ni contradecir el derecho que legítimamente ostenta de darle el destino conveniente para la satisfacción de sus necesidades y ejecución de los servicios anexos á la vida, mejorando ésta en cuanto le sea posible.

El Estado, en este orden de actividades y re-

laciones, tiene que permanecer pasivo y dejar obrar á no ser que proclame la esclavitud, en cuyo caso cegará las fuentes de la riqueza y hará imposible su propia existencia.

El Estado, el Príncipe, el caudillo, es, pues, según se advierte, el primer interesado en alentar y ayudar semejante desenvolvimiento local, que nace con el hombre y en el que, como hemos dicho más de una vez, descansa el bienestar social y el buen régimen gubernamental de un país.

Y hé ahí donde radica el *principio* de la *competencia*.

Cabría decir que el Estado proveería directamente á todas las exigencias de la vida local. ¿Pero de qué manera lo iba á verificar? Por medio de sus agentes sin duda alguna. Estos tendrían, por tanto, que entenderse y tratar con alguien, buscar en alguien apoyo, consejo é ilustración, etc., etc., para llenar su cometido. Y después de todo, ¿impediría que el individuo se asociase para lo que creyese conveniente y útil á sus intereses, fabricase fuentes, construyese caminos, levantase y dotara escuelas, hiciera plazas, administrase sus propiedades comunales, etc, etc? ¿El Estado lo iba á estorbar? No, ciertamente A lo más exigiría su fiscalización, permiso ó lo que fuera. Y en último término, ¿qué ganaba en ello?

Así es, que el motivo que se aduce para mermar la *competencia* municipal no es el derecho del Estado, no, ni aún bajo el punto de vista de *reivindicación*, sino la acción tutelar que reviste

en bien de todos para tomar á su cargo y ejecutar por sí aquellos servicios y obligaciones que la iniciativa particular, municipal ó local desatiende ó no verifica como debe.

A seguida de las precedentes consideraciones ocurre preguntar:

¿Y cuáles son los *principios* en que se funda la *organización* y la *competencia* de las corporaciones municipales en general?

Pueden reducirse á dos órdenes de ideas: uno de índole *filosófica;* de índole *jurídica* el otro.

En lo tocante al primer orden, cuanto hemos consignado acerca del Municipio y su personalidad es de mediata aplicación.

La razón fundamental de la *organización* "es „el *cumplimiento* de los *fines* municipales.„

La de la *competencia* consiste "en la *determi-* „*nación* de esos *fines* y de todo lo que *objetiva* y „*subjetivamente abarcan* y *comprenden.*„

La organización es de naturaleza *personal.* La competencia de naturaleza *real.* Pero ambas á dos deben corresponderse y completarse, porque como la organización es, por decirlo así, el servidor de la competencia, el agente que le ha de dar vida y dirección; si los resortes y mecanismos de la *organización* no están preparados de manera que se compenetren y adapten á las necesidades de la *competencia,* claro es que la máquina municipal ó no funcionará, ó lo hará tardíamente, ó no dará el resultado provechoso que se desea ni los fines perseguidos se cumplirán.

Sin embargo, los principios de la *organización* y de la *competencia* son *unos* y *generales*. Las notas determinantes de la primera consisten en la „*facilidad, economía, prontitud, acierto* y *pureza* de „los *servicios* administrativos.„ Los atributos de „la segunda, que los *servicios* y la *materia* sean *ad-* „*ministrativos,* apropiados á la índole y aspiración „municipal y susceptibles de *práctica, expedita* y „*beneficiosa* ejecución.

Llenados estos requisitos y armonizados en su aplicación, la administración general queda satisfecha y los intereses locales rodeados de las apetecibles garantías, bien se trate de grandes ciudades, bien de poblaciones pequeñas.

Hay también otros servicios, que llamaremos *activos,* en contraposición á los anteriormente designados, porque van encaminados á objetivos económicos y sociales (sin que por eso les falten los puramente administrativos), como las obras públicas, empréstitos en casos dados, etc.; servicios que la legislación cuida de señalar y deslindar convenientemente al describir el círculo de la competencia, y á los cuales atiende la *organización general* de la *administración* y les son aplicables los signos anotados respecto de ésta.

Además, el Estado y la Provincia por su parte encomienda igualmente á las municipalidades servicios rentísticos y fiscales, y como asociación les imponen cargas, por supuesto de índole administrativa, cargas y servicios que no corresponden á la esfera de la *competencia,* sino en cuanto al mo-

do como se realizan, arrancando más bien de un cuasi-contrato y respondiendo á miras de conveniencia general administrativas, económicas ó jurídicas.

Consideramos que en este particular el Estado debe ser parco y prudente para no agobiar á las municipalidades y ahogar la vida local, harto raquítica ya, ó bien encargarle franca y resueltamente de funciones que el Estado conserva.

Tristes y diarios ejemplos demuestran hasta qué extremo se impone el estudio de estas cuestiones, sobre todo bajo el punto de vista financiero, que es en substancia el que más interesa al país.

El Municipio, como asociación y entidad legal, afecta también caracteres dominicales sobre bienes, derechos y acciones de su peculio, en cuyo caso rigen respecto de ellos las prescripciones de derecho común, mas con la limitación consiguiente al uso, destino y reparto que hayan de tener semejantes propiedades y derechos y sus productos, acerca de lo que entra la *competencia* por un lado y la *organización* por el otro á intervenir y obrar como cosa administrativa que importa al procomún y al Estado mismo.

Por fin, como entidades jurídicas, los Municipios tratan entre sí y con terceros, pleitean, representan, imponen multas y ejecutan numerosos actos de administración y de Gobierno, detallados por lo que á nosotros se refiere en la vigente ley municipal de 2 de Octubre de 1877, obrando tam-

bién por *delegación* respecto de asuntos que no les competen exclusivamente, con sujeción á las leyes y disposiciones á ellos referentes.

Anexo é inseparable de la *organización* y *competencia* municipal es lo relativo á la *Hacienda* y á la formación de los *presupuestos*, elemento preciso para realizar los ayuntamientos los fines de su vida material y legal. Nada más grave y trascendental que esto: nada más expuesto al exceso y á la exageración: nada que merezca mayor estudio y cuidado.

El título 4.º de la vigente ley consagra á esta materia minuciosas y singulares prescripciones, ora para garantizar la buena gestión y empleo de los fondos, ora para que los servicios queden suficientemente atendidos, dotadas las necesidades concejiles, que en los repartos haya equidad y justicia, y en los arbitrios, fuente de ingresos, verdadero cuidado para no gravar la riqueza en sus diversas ramas y clases más de lo debido, y en lo debido procurando siempre que la producción no disminuya y el consumo aumente, puesto que en estas dos bases descansan la prosperidad y bienestar públicos, y los éxitos de una juiciosa y sabia administración.

El Estado hace aplicables á la *Hacienda* municipal las disposiciones de la ley de contabilidad general (en cuanto no se oponga á la municipal) y deja al cuidado de los ayuntamientos la formación (anual) de sus presupuestos de *gastos* é *ingresos*, función importantísima é inherente á la mis-

ma asociación como secuela precisa de sus atribuciones y personalidad

Estos presupuestos no los *aprueba* el Estado ó Gobierno en el sentido rigoroso de la palabra, limitándose únicamente á *inspeccionarlos* para los efectos de las prescripciones que contiene el artículo 134 de la ley, digno de mención.

Aquí el Estado, el legislador, previendo la indolencia, el descuido ó la falta de iniciativa de las corporaciones y velando por la realización de los servicios, manda, ordena, impone.

"Los presupuestos ordinarios, dice, *contendrán* „*precisamente* las partidas necesarias, según los re„cursos del Municipio, para atender y llenar las „*obligaciones* á que se refiere el párrafo 1.º del ar„tículo 73 de esta ley, los servicios establecidos de „entre los que sean de la competencia de los ayun„tamientos, los gastos que en virtud del párrafo „2.º del citado artículo 73 expresan clara y ter„minantemente las leyes como obligatorios," y los demás especiales que en los números del 1.º al 8.º inclusive se señalan.

Échase de ver que la *competencia* y *atribuciones* que por tal concepto tienen los ayuntamientos, no revisten carácter potestativo, y sí *obligatorio,* circunstancia muy atendible para conocer y apreciar la estructura filosófica de la ley y el sistema á que obedece.

El Estado abandona ó no toma á su cargo ciertos servicios ó atenciones públicas, no contentándose con dejarlos al cuidado de la administra-

ción municipal, sino que quiere tener también la seguridad de que serán cumplidos. Las corporaciones no los pueden rehuir porque no pueden legislarse á sí propias, no son autónomas.

¿Pero podrán pedir que se modifiquen, que se substituyan, que se aumenten? El derecho de petición no cabe negarle; mas en este caso concreto sería estéril, porque la ley no consiente la variación parcial, supuesto que sujeta á todos los municipios á una legislación única y á un solo régigimen. Este es el derecho positivo.

Empero es conveniente, es posible, supuesto la *diversidad* de *régimen*, sostener semejante rigorismo?

Desechamos desde luego eso de peticiones y resoluciones parciales para aquello que es orgánico y fundamental en la ley, aceptándolo únicamente para lo que es de mero detalle, accidental ó hijo de excepcionales sucesos y contingencias.

Que el Parlamento se ocupe diariamente de modificaciones y actos municipales á estilo de lo que pasa en Inglaterra, no lo conceptuamos prudente y beneficioso, antes bien gravemente expuesto á abusos y anomalías, atendidas las condiciones de la política activa en nuestro país y las costumbres tradicionales que nos afligen; pero esto no quiere decir que como excepción no se legisle parcialmente sobre semejante asunto y que el Gobierno se ocupe constantemente de él con la detención y análisis que requiere su importancia.

Siempre fué espinoso y complicado, según más de una vez tuvimos ocasión de observar, determinar el círculo de la competencia y atribuciones municipales, divergiendo en esto, más que en nada, las leyes que se han venido sucediendo desde el 45 á la fecha, así como todo el derecho y la costumbre que anteriormente ha informado y regido la vida local.

Hay ciertamente un gran peligro en el deslinde y separación de lo que es del conocimiento y atribución del Estado y de lo que compete al Municipio y á la provincia, confundiéndose y á veces contradiciéndose en sus relaciones, efectos y ejecución.

Este deslinde ha solido obedecer más á lo político que á lo administrativo, subordinando lo último á lo primero, sin parar mientes en su naturaleza respectiva, ni en el daño que el cuerpo social experimentaba.

Así, por ejemplo, la ley del 70 concedía á los municipios una amplia autonomía en materia de presupuestos y contabilidad, que produjo alarmas, escándalos y el abandono de imprescindibles servicios en muchas regiones, mientras que en otras produjo satisfactorios resultados.

La generalidad de la ley era la causa del mal. Hay que distinguir de tiempos y lugares, máxime cuando la cultura y los intereses no siguen *pari passu* el mismo desenvolvimiento en las comarcas y pueblos de la Nación.

No se había pensado más que en la implanta-

ción de las doctrinas descentralizadoras, sin observar, que aunque buenas en principio, podían ser detestables para municipalidades de ciertas condiciones, cuyos habitantes habían de sufrir con el cambio un grave daño, que aunque el Estado viera y palpara no podía remediar ni contener, porque se había despojado de la acción y los medios que para ello necesitara.

Si antes de la promulgación de la ley ó simultáneamente con ella se hubiera verificado la demarcación territorial, estudiado y aquilatado el modo de ser de las regiones municipales y hecho la oportuna división para la aplicación de la ley, entendemos que otra hubiera sido la suerte del ensayo y los beneficios obtenidos.

De todos modos resulta evidente, lo inducen las consideraciones apuntadas, el régimen municipal lo demanda para su mejor gobierno y administración, y los habitantes necesitan para el acrecentamiento de su bienestar, *extender* la competencia y atribuciones de los ayuntamientos de las grandes y muy populosas poblaciones, dentro de los moldes en que están filosófica y legalmente vaciados en nuestro vigente derecho, liberalizando el sistema y desembarazándole de ciertas trabas y limitaciones.

XIV

Hemos procurado demostrar que los pueblos grandes y los chicos no pueden someterse, sin daño propio, á un mismo régimen municipal, máxime cuando para ello no hay necesidad de romper la unidad legal, según hemos observado anteriormente y ahora ampliaremos.

Por lo tocante á la *organización*, filosófica y jurídicamente considerada en su parte interna y externa, alejados de los rigorismos de escuela, que en los asuntos prácticos no conducen á resultados beneficiosos para los pueblos que no viven de ideologismos ni se alimentan de teorías, ninguna dificultad séria y tangible obstruye el camino de nuestras apreciaciones, ni el paso de nuestra tésis por los dominios de la ciencia y aplicaciones del derecho, en consonancia con las conveniencias públicas y privadas.

La dificultad y antinomia podría encontrarse en cuanto á la competencia, por considerarse el

régimen diverso que se estableciese (bien tomando por base la riqueza, la población ó la topografía del país) privilegio para los unos y ofensa para los otros y envolver disconformidad y lucha perenne entre todos.

Podría encontrarse en la determinación de la materia y asuntos encomendados al conocimiento de los respectivos municipios, dudas, inconvenientes y errores de que podía ser susceptible, por lo delicado del problema que previamente era preciso resolver.

Pudiera encontrarse en la dislocación administrativa de las corporaciones y su natural y recíproca relación de unas con otras, inclusa la que todas en particular tienen forzosamente que mantener con la Provincia y el Estado.

Pudieran estimarse rotos ó excesivamente debilitados los lazos de unión, confianza, reciprocidad y apoyo que deben sostener las distintas municipalidades de la Nación, lazos que la conveniencia aconseja por mil motivos vigorizar.

Pudiera en este terreno, y discurriendo en campo abierto, llegarse hasta la negación ó mutilización de la Provincia en algunos casos, y en otros al cesarismo administrativo más exagerado y odioso, destruyendo los cimientos del edificio municipal moderno.

Que no se oculta cuán combatida sería una reforma que hiciese señaladas diferencias entre los grandes y los pequeños, los clamores que suscitaría y la manera que por muchos sería mirada,

atendido el encono de las pasiones políticas, la contradicción de las ideas económicas, el regionalismo que el estado precario y aflictivo de nuestra industria y agricultura hace surgir á las mientes como remedio salvador, y ese espíritu de unitarismo democrático de que estamos tan saturados por nuestra historia, hábitos y tendencias.

Además, se diría: ¿cómo va á funcionar una máquina de iguales ruedas, engranes y mecanismos, destinada á servir para usos distintos, ó lo que es lo mismo, que para los grandes estuviese siempre en la plenitud de su acción y movimiento y para los pequeños paralizada en parte y en parte reservada para cuando fuesen grandes, apareciendo como de puro lujo, ya que no de vergüenza ó escarnio para los poseedores?

En semejante orden de ideas, bien pudiera sostenerse con justicia que la diversidad de régimen municipal, en cuanto á la *competencia*, debe de implicar esa misma diversidad en cuanto á la *organización*. ¿Para qué mucha cabeza á un cuerpo pequeño? ¿Para ridiculizarle ó atrofiarle? ¿Para qué una cabeza igual á todos los cuerpos? Todo tiene que guardar relación y semejanza así en lo físico como en lo intelectual.

Las personas jurídicas equiparadas bajo este sentido á las personas corporales individuales, sienten como éstas imperiosamente aquella concordancia que traza la naturaleza. Lo que no está sometido á esta regla no puede ser beneficioso.

Los principios, pues, en que actualmente se

funda la organización y competencia de las municipalidades, no pueden ser aplicables en general con ventaja de la administración. Variando la competencia hay que variar la organización. Esta sería la consecuencia lógica del argumento.

Mas nótese, alegamos nosotros, que no se trata de la estructura general del cuerpo municipal, de la formación del mismo, de su idiosincrasia legal y filosófica, si la frase es lícita.

Trátase solamente de los principios en que se funda esa estructura, de las bases en que está cimentada, de los fines á que responde, de las necesidades por que mira. Aquí entra el más ó el menos sin que la esencia varíe, ni la vida se altere.

Un enano, por ejemplo, es tan hombre, social y fisiológicamente considerado, como un gigante. Revisten iguales condiciones de vida y se sirven de órganos idénticos, preparados, dispuestos y gobernados de la misma manera. Mas la vida material y positiva del gigante, ¿podrá hacerse de igual modo que la del enano? Seguramente no.

El gigante necesita más alimento, más aire respirable, más tierra para moverse: los efectos de sus fuerzas y las dimensiones y alcance de sus miembros abarcan una serie de facultades y se extienden á objetos, actos y hechos en que el enano no puede soñar.

Sin variar, pues, la esencia y organización de los dos, su *competencia* difiere *naturalmente*, *precisamente*, y absurdo sería no dar plaza á esa com-

petencia, asignándole ante la ley en la existencia y régimen de la vida las cualidades y atributos á que las circunstancias naturales los llevan indudablemente.

De otra suerte, ataríamos los brazos del gigante para dar satisfacción pueril y vana al enano. Haríamos enanos á todos, ó á todos gigantes con visible infracción de los más triviales preceptos del derecho y de la lógica, que es lo que en substancia acontece con la unidad del régimen municipal que impera.

Ojalá que todos fuésemos gigantes, ó que la ley ó el Estado nos pudiera hacer á todos gigantes de verdad; pero como esto es locura pensarlo, conformémonos con lo que somos y cada cual con su suerte, sin por eso renunciar á mejorarnos y engrandecernos, antes al contrario, poniendo en ello verdadero empeño para que la ley del grande rija á todos; ya que la falta de una amplia competencia no ha de estorbar semejante engrandecimiento, supuesto que aquella es el resultado de éste, y éste se obtiene independientemente de aquella.

Con el presente ejemplo comparativo contestamos las objeciones contrarias á nuestra humilde opinión, que hemos cuidado de anotar previamente.

Todavía, avanzando el discurso, se argüirá con que el sistema gubernamental de las Naciones, lo mismo se aplica á las grandes que á las pequeñas sin distinción en su organización y competencia.

Inglaterra y España, pueblos regidos constitucionalmente, son el enano y el gigante: y dado el supuesto anterior, la *competencia* del Reino-Unido debe ser más amplia que la de la Península Ibérica

Y lo es en verdad.

Las facultades que implica el régimen son ciertamente las mismas para ambas nacionalidades. ¿Pero las ejercitan y desarrollan bajo igual forma y en la misma medida? ¿Son los municipios ingleses de estructura y competencia idénticas á los nuestros? ¿Los principios en que descansa el sistema, adquieren la misma eficacia y extensión práctica en España que en Inglaterra? Permítasenos decir con el poeta: "lástima grande que no fuera verdad tanta belleza."

Todavía, apurando el ingenio, queda en pié un argumento, consistente en decir, que *seres* de *derecho* los municipios con nacimiento homogéneo, su capacidad jurídica se altera y diversifica en el hecho de someterlos á distinto régimen y atribuirles distinta competencia, falseándose así el origen esencial de su existencia; porque sea en poco, sea en mucho, todos ellos han de gozar, disfrutar y poseer, siquiera en principio, idénticas prerogativas y facultades.

La diferencia de régimen supondrá, por tanto, diferencia de persona legal, y un *estado* de *derecho variable*, según las circunstancias y condiciones de la *creación* ó asociación; de manera que no será el Estado el regulador de la organización y compe-

tencia, sino la propia *asociación*, las individualidades que la compongan, los intereses y necesidades que represente, por donde seguidamente se va en derechura á la autonomía municipal.

Lo absoluto y especioso de esta argumentación á primera vista lógica, nos conduce á examinar ahora los principios *jurídicos* que informan la organización y competencia de los ayuntamientos, ya que mas atrás hemos intentado dar una idea de los verdaderamente *filosóficos*.

Si el derecho positivo fuera siempre la razón escrita y la moral en acción, no presenciaríamos en el escenario del mundo las desigualdades, antagonismos y decepciones que de continuo presenciamos.

Pero como la vida es compleja y accidentada, múltiples y encontrados los intereses, diversos los tiempos, lugares y circunstancias, variables las necesidades, mudables las opiniones y de rigor la armonía en el conjunto de las fuerzas sociales para que puedan desenvolverse y aplicarse objetiva y subjetivamente con relación á la colectividad y al individuo; de aquí que toda creación jurídica y asociación legal tenga por precisión que disminuir y cercenar la fuerza y el derecho personal del Ciudadano, limitando su acción en provecho y bien de la colectividad que por ley providencial se torna en provecho y fin del individuo mismo.

Y esto que pasa respecto de la *persona real individual*, pasa respecto de la misma *asociación*, que es otra persona *real* también, aunque *social*, en

cuanto se la mira frente al organismo superior del Estado ó Nación.

Decir *ayuntamiento* y decir *vecino* ó habitante de un término dentro de la creación jurídica ó del reconocimiento y declaración legal de la creación, importa lo mismo.

El ayuntamiento es tal, porque el derecho positivo estima que reune las condiciones preestablecidas para serlo y constituir dentro del Estado una personalidad efectiva y viviente.

El *vecino* es tal, porque ese mismo derecho le reconoce los atributos inherentes á esta cualidad del hombre ó Ciudadano.

Municipalidad y *vecindad* son, pues, dos ideas que se completan, compenetran y unifican, porque ni el ayuntamiento podría existir sin el vecino, ni éste sin aquél en el sentido estrictamente legal.

Por consiguiente, el Estado, la ley, *condicionando* las personas colectivas é individuales, modifica y amolda á sus designios la capacidad natural de los seres racionales, extendiendo esta modificación hasta donde considera necesario para el mejor cumplimiento de los fines respectivos.

Claro es que no hay en el principio que lo inspira vulneración del derecho natural y de los llamados derechos del hombre, quien al relacionarse con los demás para formar la vida corporativa á que Dios nos destinó, experimenta *ipso facto* una evidente transformación apreciable en cada orden de sucesos é intereses en que la vida social se descompone.

En tal concepto, atribuir á los Municipios grandes competencia y atribuciones más extensas que á los chicos, no es contrario á ninguna máxima moral y jurídica; y si por otra parte el *salux populli* rige soberanamente los actos colectivos, habremos de someternos á ciertas desigualdades é injusticias, mientras que no hallemos, si es que la hay, la ley que armonizando voluntades é intereses deje á cada uno con lo que es suyo y le pertenece sin mermarlo ni debilitarlo, practicándose la justicia verdaderamente distributiva y la fórmula ideal del individualismo en el comunismo.

Aplazamos el analizar la influencia que la *competencia* pueda ejercer sobre la *organización*, y también nos abstenemos de profundizar el tema de las personas colectivas. Ficciones jurídicas o realidades sociales siempre tendrán directa influencia en el destino político-administrativo de los pueblos, que son más libres y civilizados cuanto más extienden el principio de la asociación acomodándola á las fórmulas y exigencias de la vida.

En cuanto á los Municipios, repetiremos que su vigor, independencia y antiguos prestigios, ampararon nuestras libertades y las aspiraciones legítimas de las clases, conteniendo la burocracia y el caciquismo que nos aniquilan y que, como dice el Sr. Silvela (D. Francisco), en el discurso de recepción de la Real Academia, de 5 de Junio de 1887, "toma cuerpo en las causas y destituciones

„de unos cuantos ayuntamientos, siendo de notar, „que cuando no se respetan los organismos natu- „rales de un país, allí donde la historia los ha ela- „borado, la vida se extingue, las instituciones dig- „nas de ese nombre mueren anticipadamente sin „dejar los frutos y renuevos de su evolución na- „tural, y el mismo suelo que sustentara vegetacio- „nes vigorosas queda yermo, castigando con su „esterilidad y desnudez el que locamente quiso „transformarlo. Así se explica vuelvan la vista á „muchas, muchísimas instituciones de la Edad „Media, cuyo sentido desconocieron los hombres „que elaboraron nuestra revolución política, com- „pletando la obra niveladora que el absolutismo „monárquico había realizado más lenta y perezo- „samente de lo que por lo común se imagina. En „la conciencia de todos está ya lo que hace pocos „lustros parecía inútil desvarío de espíritus an- „ticuados y caducos: que se ha destruido dema- „siado, que la libertad y el orden público y la vi- „da municipal y provincial han perdido tantas jo- „yas en la presurosa desamortización moral de „nuestro pasado, como preciosidades artísticas é „históricas nuestros monasterios en la desamor- „tización económica de sus claustros y archivos.„

Estos conceptos vertidos por aquel ilustre estadista á propósito de la codificación en general, bien podemos recogerlos nosotros sin escrúpulos para aplicarlos á la codificación municipal que requiere una reforma que vigorice las actividades encarnadas en la asociación, vuelva por sus anti-

guos fueros, readquiera los prestigios perdidos y sea escudo de invasiones extrañas y maléficas, á la vez que ariete de progreso, santuario de la moral y apoyo firmísimo de la fé, que lo mismo en lo religioso que en lo profano ha quedado amortecida en el corazón de las modernas sociedades políticas, pasando á ser una especie de mito ó un entretenido recuerdo histórico.

En la codificación no se puede ser sectario de escuela ni corifeo de ideas abstractas y absolutas. A lo de pensador ha de unirse lo de observador y práctico, que lo que en el terreno de la teoría puede parecer una paradoja ó una inconsecuencia, constituye en muchas, muchísimas ocasiones una necesidad y un bien en el terreno de los hechos.

Las sociedades no se cambian á merced del gusto de un hombre por sobresaliente y poderoso que sea su genio, ni á impulsos de una doctrina por racional y equitativa que parezca. ¡Son tantas y tan divergentes y contradictorias las concausas que obran los cambios!.. ¡tan indescifrables é invisibles á veces, tan preñadas de inconsecuencias, injusticias y atropellos!...

Cuando el mal se ve y el remedio se impone, no hay que mirar que pertenezca la *receta* á la antigua ó á la moderna *farmacopea*, sino aplicarla de seguida para que el enfermo se salve ó su vida se haga más llevadera. Después de todo, ya lo ha dicho Salomón: *nihil novum sub sole.*

Veamos, pues, de continuar nuestra tarea de-

mostrando si son ó no compaginables con los principios en que la organización y competencia de las municipalidades en general se funda el *eclecticismo* que resume nuestra modesta fórmula, ó sea: "establecer análoga *organización* para todos los „ayuntamientos, introduciendo variaciones en „cuanto á la *competencia*, según sean populosos ó „de escaso ó corto vecindario.„

XV

La división científica, ya consignada, de Municipios *urbanos, rurales* y *mixtos*, que nos ha servido de guía en nuestro estudio, encierra tres categorías, secciones, ó como quiera decirse, de *asociaciones*, y apareja un análisis comparativo de las relaciones, engranes é influencias que los dos elementos *orgánico* y *atributivo* mantienen en la vida interna y funcional de todas ellas; deduciéndose de este análixis ó paralelo los inconvenientes y las ventajas, y la posibilidad ó imposibilidad de que nuestra *fórmula* sea ó no viable con provecho de la administración y de los intereses locales, según se trate ó no de las grandes y populosas capitales.

Abordando, pues, la cuestión, diremos que si la *organización* es la disposición de un objeto ó sujeto de derecho para la realización de fines determinados; la *competencia* es, por una parte, la reguladora de la organización, y por la otra, su preciso corolario, y ambas se complementan para

la debida satisfacción de las necesidades corporativas, que pueden ser generales ó particulares, propias del objeto ó del sujeto, comunes de los dos, y hasta alguna vez independientes de ellos.

Antes que la *organización* tuviera forma y expresión legal, imperaba y se imponía por la fuerza de los hechos la *competencia* de la idea municipal, cuyo origen se pierde en los limbos de la historia.

La competencia es, pues, la base, el término fijo del problema administrativo. La organización accidental, variable, formularia, obra de la ley y de las conveniencias y pactos jurídicos, es, como hemos dicho, la vestidura de la competencia: y si bien nos pronunciamos sin vacilar desde las primeras palabras de este imperfecto trabajo, por la diversidad del régimen municipal, no hasta el punto de considerar tan indisolublemente unida la organización y la competencia (constitutivas del régimen), que en todos los casos la divergencia de la una implique forzosamente la divergencia de la otra, según hemos expuesto más atrás.

La fisonomía municipal y su espíritu los engendra la competencia, cuyo tipo es *uno*, siquiera se diversifique y presente en distintas formas y aspectos.

Cuanto mira y atiende á la vida económica y civil familiar y local fuera de las esferas del derecho privado, de la sanción penal y del ejercicio supremo del poder público, no puede menos de considerarse como encarnación y manifestación

de la *localidad* y materia de su competencia, aunque no figure en el cuadro de las atribuciones municipales, ó figure tan sólo para ayuntamientos populosos.

El mecanismo que mueve y dirige las fuerzas y los intereses allí contenidos y representados, eso es lo externamente *orgánico* y *variable*, que también reviste gran importancia, porque si el mecanismo es deficiente, vicioso y malo, lo será el producto, aunque la materia primera sea excelente. Una buena elaboración suple la calidad de la simiente, y todo individuo de cualquier *término* tiene derecho á la libertad y posesión de los medios apropiados para realizarla.

Por tanto, si bien la organización influye sobre la competencia, tampoco, hasta el punto de que, según sea la extensión de ésta, haya de ser aquella, porque asazmente hemos patentizado que una misma máquina puede servir para el funcionamiento regular de todos, que el más ó el menos de la cuantía de los intereses y atribuciones y de la cantidad de la población, no cambia la substancia de las cosas, cuando todos tienen por igual derecho á ser bien administrados, á disfrutar de la capacidad suficiente para ello y á que su personalidad se respete y atienda, y aquel derecho se reconoce y sanciona.

Pero téngase en cuenta que la mayor extensión de facultades que obtengan las municipalidades de Ciudades populosas, será medida y apreciada por su material y social importancia, y de aquí

arrancan; nunca y en modo alguno de que deban ser de mejor condición y preferidos los habitantes de las Ciudades á los de los campos, y de que esta circunstancia del todo accidental haga á los primeros superiores en derechos y capacidad jurídica á los segundos, que por más que á la colectividad urbana se la considere más ilustrada, de más cultas tendencias, de necesidades más delicadas y exigencias morales más perfectas, eso no significa ni puede significar que un hombre del campo valga ante la ley menos que el de la Ciudad, que un simple cambio de residencia modifique así la índole jurídico-social de la personalidad humana, sino que sumados los componentes de la Ciudad y los del campo, el resultado lleva ineludiblemente á los órdenes de la vida rasgos y condiciones distintas de ser y coexistir, que se traducen en medios y formas correspondientes.

Ni el hombre del campo vive materialmente á estilo de Ciudad, ni le rodean análogos compromisos y exigencias sociales; diferencia natural personal que explica de manera positiva la diferencia económico-social de la individualidad municipal en el uno y en el otro caso y de la cual no es lícito prescindir.

Y la misma diferencia se observa respecto del Municipio *mixto*, transición del rural al urbano y en que también predomina el elemento real, Municipio que cuando demande modificación ó variación en el régimen, ha de verificarse en sentido progresivo y autonómico, por lo mismo que las

creaciones naturales y sociales van elaborándose constantemente de lo simple á lo compuesto, de lo homogéneo á lo hetereogéneo en escala ascendente hasta llegar al término que el impenetrable destino humano les tiene de antemano trazado.

Apurando la selección municipal, nos encontramos por último con cinco *Ciudades*, Madrid (1), Barcelona, Málaga, Sevilla y Valencia, cuyos ayuntamientos pasan de cien mil almas. De estos Municipios, desde luego el de Madrid, entendemos que requiere una legislación especial, invada ó no atribuciones provinciales, suprímase su Gobierno civil convirtiéndole en una especie de *Prefectura*, dependa inmediatamente del Gobierno central y obtenga subvención del Estado, que sobre todo esto hay criterios y opiniones diferentes. Lo cierto es que no debe continuar así por muchísimas razones.

Desmerece su consideración é importancia, se empequeñecen sus servicios, esterilízase su acción, su hacienda padece y el estímulo y la iniciativa no tienen campo de experimentación y desarrollo.

El de Barcelona, si bien no está en el mismo caso que Madrid, exige también ruedas y atribuciones apropiadas á sus vastas necesidades interiores, reveladas en su extenso y vigoroso comercio, que lo mismo se manifiestan en lo general que en lo local.

---

(1) Ya se sabe que es villa; pero para el caso actual la llamamos Ciudad.

No estará de más tener en cuenta, sin embargo (y lo diremos como franqueza), esos pujos de regionalismo que allí mueven frecuentemente las pasiones hasta constituir programas escritos lanzados á los vientos de la publicidad con notable desenfado y desvío de la Nación; y las ideas económicas dominantes, á fin de contener los entusiasmos autonómicos dentro de las estructuras de la organización municipal general, procurando no sacrificar lo que sea substancial é indispensable para el debido funcionamiento del régimen.

Por lo que toca á Málaga, Sevilla y Valencia, ya las necesidades son en menor escala, y por consiguiente, no demandando legislación especial, pudieran someterse á lo que respecto á las grandes y populosas Ciudades se decidiese.

De manera que de los principios en que la organización y la competencia de las *Corporaciones* municipales en general se funda, excluimos en absoluto á Madrid, relativamente á Barcelona, y en cuanto á las demás capitales y Municipios urbanos con ciertas modificaciones de que hemos dado alguna idea, ya hemos dicho que nos parecen aplicables.

Aunque no estamos llamados á comentar la ley ni á juzgar de sus efectos prácticos, hechos notorios tristemente repetidos con daño de los intereses comunales y que arguyen una de las lagunas más pronunciadas de nuestro derecho, nos inducen á detenernos en algunas observaciones relacionadas con la materia que ahora tratamos y

que no era bien omitir. Esta laguna es de organización, que ataca directamente los efectos de la competencia y los fines de la administración municipal.

Me refiero al modo de funcionar que tienen los ayuntamientos.

El artículo 104, en relación con el 72, son la síntesis de la cuestión.

Su simple enunciación reviste un alcance extraordinario, porque la organización opera sobre la competencia á la manera que el agua sobre los campos; que bien dirigida, en cantidades convenientes y á tiempo, fertiliza la mies, vigoriza el fruto y le hace provechosamente cosechable; mientras que desbordado el torrente é inundada la tierra, no quedará del suelo mas que escombros y maleza; y contenida ó lanzada por cáuces en que su virtud se pierda, el estío y el calor agostarán la flor y secarán la simiente por buena que ésta sea é inteligente y laborioso el cultivador.

Padecerán irremediablemente los ayuntamientos grandes y los pequeños, sobre todo los últimos, y es inútil cuanto se haga en bien de ellos. Al menos es nuestro humilde parecer. A fuerza de rodear de formalidades los actos y acuerdos, se les deja desamparados y con un carácter unipersonal, porque aquellas, so pena de que los negocios se eternicen, no se pueden llenar en los Municipios rurales.

En los urbanos se cumplen mejor; pero se cumplen mal, y la administración esencialmente acti-

va y preventiva se realiza con retraso, que es lo peor que puede suceder.

Los principios, pues, de la organización y de la competencia que en este punto concreto no reconocen diferencia para ningún término, sufren en la realidad de los negocios una preterición, un olvido ó una conculcación. Es preciso que lo que se escribe se ejecute; y por eso debe escribirse lo que sea factible verificar.

Para que haya *sesión* municipal y por consiguiente puedan ser tratados los asuntos de la competencia de los ayuntamientos, se requiere la presencia de la *mayoría* total de Concejales ó Regidores, que según la misma ley deben de tener los municipios, y que se elevan, conforme á la población, desde *seis* hasta *cincuenta*, estando obligados Alcaldes, Tenientes, Síndicos y Regidores á concurrir puntualmente á las *sesiones*, sean *ordinarias* ó *extraordinarias*, fijándose de antemano respecto á las primeras, los dias y horas en que deban celebrarse.

Y he ahí la laguna que los hechos atestiguan, lo que produce la paralización y entorpecimiento de los asuntos, y en su consecuencia perjuicios evidentes para los administrados en particular y para la administración en general.

La ley, llevada de un gran espíritu de publicidad, solemnidad y garantía, ha querido que fuera en la generalidad de los casos la corporación la que conociese, discutiese y resolviese los asuntos, cuestiones y problemas de la competencia muni-

cipal, dejando á los Alcaldes la ejecución de sus acuerdos.

Loable es el proposito, pero irrealizable y contraproducente en la práctica, que ocasiona este forzoso dilema: Ó estacionar los negocios retrasando la justicia y gestión administrativa, ó burlar la ley en una ú otra manera para que así no suceda y rehuir responsabilidades ciertas, incidiendo en el extremo opuesto de convertir la acción municipal en una especie de dictadura depositada en el Alcalde y el Secretario, y con frecuencia en el Secretario solo

Si se formara una estadística de las *sesiones ordinarias* que cada Municipio tiene obligación de celebrar anualmente y de las que realmente celebra, no llegarían aquellas al 40 por 100; es decir, que un Municipio que debiera celebrar una sesión por semana, ó sea 48 al año, no celebra 20, y á esas 20 será bien raro que concurran todos los concejales á una sola, y que no falten una tercera parte, cuando menos, en todas ellas.

Con la circunstancia, de que aglomerados los negocios apenas si es asequible no discutirlos, pero ni aun dar cuenta detenida de ellos, salvo alguno que otro que por su importancia ó particular interés llame la atención ó merezca examen minucioso.

Se concluye, por tanto, por facultar al Alcalde para que resuelva, ó por aceptar lo propuesto por las comisiones respectivas, que es tanto como hacer árbitro al Secretario y á tales ó cuales indi-

viduos más asíduos, *avisados* y competentes por las cosas del Municipio, de las deliberaciones de éste, de la fortuna del pro-común y de las reclamaciones y derechos de los administrados.

Y no paremos mientes en las pasiones políticas que por desdicha tanto trabajan las municipalidades; no hablemos del obstruccionismo á que el sistema se presta; del caciquismo corruptor que las domina y extravía; que entonces la razón más calmosa se subleva, y la moral más flexible y tolerante, airada pronuncia el *vade retro Satan*...

No, no buscamos los extremos ni apelamos á argumentos de cierta índole: tomamos las cosas como naturalmente son y han de ser.

Porque á nadie se oculta que el *munícipe* por muy celoso y amante de los intereses comunales que sea, ha de atender en primer término los suyos propios (que cuando los pospone como regla de conducta, bien saben murmurar las gentes de semejante abnegación, llamándola conveniencia), y los suyos propios tratándose del hombre trabajador é industrioso, no le han de permitir asistir puntualmente á todas las sesiones, permanecer en ellas todo el tiempo de su duración, estudiar con madurez los asuntos, haciéndose cargo completo de la justicia ó utilidad que encierran para emitir su voto con conciencia, máxime cuando el cargo es honorífico y gratuito y expuesto á críticas, enemistades y malquerencias de sus convecinos.

Si, pues, los ayuntamientos son necesarios y el cargo de Regidor ineludible, debe facilitarse y

simplificarse el ejercicio provechoso de éste y el funcionamiento natural de aquellos, conciliando la garantía, justicia y ventajas de la administración municipal con la prontitud, acierto y economía, esquivando los inconvenientes y retrasos hijos de excesivas solemnidades formularias, que ni se cumplen, ni en el fondo sirven mas que para disculpar errores, encubrir injusticias y salvar responsabilidades merecidas, que se hacen anónimas ó adquieren un carácter colectivo y á veces de inconsciencia tal, que de exigirse tornarian el *summum jus* en *summa injuria*, y á las que por otra parte, todos por mutua defensa tratan de echar el manto del silencio y de la impunidad, sin que ordinariamente se logre presentar clara é independientemente al verdadero culpable ó factor del desafuero, de la falta, ó de la causa del delito y del mal.

El mal descansa en el sistema que inexcusablemente le origina y produce en las condiciones y circunstancias indicadas, sobre todo en los municipios rurales, que son los más numerosos (pasan de 5.000), y en aquellos territorios donde el clima, las comunicaciones y las distancias hacen más difíciles las reuniones periódicas frecuentes de los regidores, que viven esparcidos por los diferentes lugares del término, en la capitalidad ó punto en que radican las casas consistoriales, que es donde precisamente han de celebrarse las sesiones, pena de nulidad, salvo los casos de fuerza mayor.

Y no porque el mal sea en estos municipios más arraigado y perjudicial, deja de sentirse igualmente en los municipios urbanos y mixtos y en las grandes y populosas ciudades.

El remedio es, por tanto, ineludible y de general aplicación.

¿Y cuál puede ser ese remedio? ¿Qué reforma elige la organización municipal en este particular?

Substancialmente ninguna. La organización municipal puede permanecer intacta, substantivamente como está. La reforma toca á lo procesal, á lo de trámite, á lo meramente adjetivo. El ayuntamiento puede celebrar sus sesiones, funcionar corporativamente, acordar como hasta aquí. Únicamente diferirá en la forma ó modo y en el tiempo.

Lo que hoy está llamado á examinarse y resolverse en sesión ordinaria, en la mayoría de los casos, lo debe hacer una comisión que alterne en el despacho de los asuntos con el Alcalde y Secretario como miembros natos (aquél con el carácter de Presidente, éste con el de mero Secretario), que se puede componer de dos, cinco, siete concejales, según la importancia de la municipalidad, variando cada dos ó tres meses por riguroso turno, que se establecerá en la primera sesión de cada renovación municipal, cuya comisión acordará el número de sesiones semanales que ha de celebrar, no debiendo bajar de dos.

Esa comisión dará cuenta al Municipio de su cometido en las sesiones que éste periódicamente

celebre (una cada mes ó cada dos meses), en las cuales se resolverán también aquellos asuntos que por su gravedad é interés la ley someta á su exclusiva decisión de entre los señalados en el artículo 72 y de los demás á que se pueda ampliar, así como aquellos otros que por su índole especial, carácter y transcendencia no se haya atrevido la comisión á resolver por sí; pero siempre dictaminando acerca de ellos sin que en modo alguno le sea dable prescindir de tramitarlos é ilustrarlos convenientemente para que el ayuntamiento no tenga otra misión que discutir y votar, si es que antes no considera de necesidad traer algún otro dato ó antecedente al expediente, lo cual ha de ser de la incumbencia de la misma comisión.

Así se podrían fijar términos legales de prueba y resolución, enjuiciando sencillamente la administración activa local y la justicia municipal, que actualmente no tiene más regla que el capricho, la rutina ó la voluntad del Alcalde y Secretario.

Así, una vez hecha la demarcación municipal, esas comisiones pudieran ser á modo de tribunales de primer grado administrativo de quienes se apelara para ante el ayuntamiento, con lo que se daría un gran paso en el camino de la descentralización, haciéndose más pronta y menos molesta la justicia administrativa.

Esto para los municipios rurales y mixtos reportaría verdaderos beneficios, ya que con la división territorial no habría que temer las influencias del caciquismo, al menos en la medida que

ahora, que ciertamente no haría viable el pensamiento.

Más desembarazada y expedita la acción de los municipios con la insinuada *comisión*, auxiliada esa acción con más eficacia por la junta municipal, pues que su concurso podía solicitarse más á menudo, el despacho ordinario de los asuntos no sufriría los entorpecimientos que diariamente suscitan fundadas quejas de los administrados, duras reconvenciones de los superiores jerárquicos y el cortejo de agentes llamados "*comisionados de apremio*", horror de los pueblos, piedra de escándalo y fuente de depredaciones é inmoralidades infinitas.

Hé ahí ya un punto de visible y perfecto enlace entre la organización y la competencia, que lo mismo toca, conforme apuntamos, á las grandes y populosas ciudades que á los pueblos de mediano ó corto vecindario, porque si respecto de éstos el mal estriba en la dificultad material de celebrar sesiones con asistencia de la mayoría de los concejales, respecto de aquellos consiste (aunque también aquella dificultad se advierte) principalmente en el cúmulo, urgencia y complejidad de los asuntos sometidos á su conocimiento y resolución, que exigiendo por un lado atención diaria y asídua, son por el otro insuficientes las sesiones ordinarias que buenamente pueden tener lugar para darles cima y que la administración municipal esté al corriente de los múltiples servicios, obligaciones y, permítase la frase, *chinchorrerías* que le son inherentes y la agobian con peso abrumador.

Cabría muy bien invocar en corroboración y defensa de nuestra opinión la ley provincial por lo que se refiere al modo de funcionar de las Diputaciones provinciales; y empapados en su espíritu democrático y popular sostener también que las comisiones municipales percibiesen una modesta retribución en concepto de gastos ó dietas, que no es óbice la naturaleza gratuita y honorífica del cargo, y sí acomodado al principio eterno de justicia en materia de perjuicios, recompensas é indemnizaciones.

Por semejante modo, la responsabilidad sería más directa y efectiva, se subdividiría el trabajo, se estimularía el interés moral de los individuos de las corporaciones rivalizando en celo para que ninguna comisión temiese la comparación y el paralelo y todos concurrieran á la obra común de la administración local y cumplimiento de los servicios que implica, cuyo conocimiento llegaría á ser más completo é íntimo.

De igual manera vendrían á tener los acuerdos de los ayuntamientos más prestigio, vigor y solemnidad, y á estar mejor servidas las atenciones municipales, los pueblos y el Estado mismo, que á cada paso recurre á los ayuntamientos y los emplea como auxiliares inmediatos de sus fines económicos y políticos, más de lo que debiera.

Pero ya que tal hace, hemos de decir, supuesto que es la ocasión propicia, que así como los utiliza para unas cosas, pudiera también, con provecho de ambos, utilizarlos para otras.

Las contribuciones de consumos por que los encabeza con un tipo ó cuota dada, pudiera extenderse á la territorial, cuya distribución y cobro sería dable con pocos dispendios y trabajos, aliarla con aquella, reteniendo el Municipio el tanto por ciento que le corresponde por este concepto percibir hoy del Tesoro para sus atenciones locales.

Ni los amillaramientos, ni las cartillas evaluatorias ofrecerían los obstáculos con que hoy tropiezan, y el Estado arribaría en poco tiempo á una estadística ó índice expresivo de la riqueza, verdad en lo posible, porque las ocultaciones é inexactas clasificaciones de los terrenos hallarían un valladar, un fiscal, un juez constante y activo en las municipalidades interesadas en proporcionarse recursos y cubrir sus tipos con holgura según las respectivas propiedades y rentas del contribuyente, que hoy es obra de titanes averiguar.

No vamos á ocuparnos del número de concejales, distritos y colegios, ni de la escala de población á que ha de ajustarse: únicamente indicaremos que esta escala sufrirá alteración con la división territorial y reducción de ayuntamientos que en su día se verifique, lo mismo que lo sufrirá el nombramiento de *categorías*, principalmente de la de Alcalde.

Cada día son más escabrosas las funciones de este cargo, no bastando para llenarlas debidamente tener buena voluntad y celo, si no van acompañados de autoridad moral y competencia técnica.

No será necesario esforzar las razones que así lo demuestran.

La materia administrativa ha tomado tales vuelos que, sin pecar de exagerados, podemos afirmar que se sobrepone en interés á la meramente civil. Las leyes sobre la propiedad, su deslinde é identificación; la libertad y fijeza de los contratos; la reglamentación de los actos públicos notariales; el enjuiciamiento y reglas procesales de las reclamaciones y contiendas jurídicas; la separación de los poderes y sus consiguientes facultades; el código civil, monumento de este siglo; unido todo al *individualismo* que informa la razón jurídica moderna conforme á las tendencias de la época y á la bursatilidad y perentoriedad de los negocios humanos, han ejercido una verdadera revolución en el derecho administrativo, ampliando sus horizontes y competencia y dándole faz nueva y singular significación en la vida social.

El Alcalde hoy, á pesar de la centralización política, reviste gran importancia en las localidades, más trascendental y efectiva que cuando juzgaba de las faltas comunes, ejercía jurisdicción criminal propia y la civil delegada que ahora radica en los Jueces municipales; pero á fuerza de separar atribuciones y deslindar los poderes, se les ha dejado relegados á unos meros representantes de la acción municipal y agentes del Gobierno, inermes é indefensos para hacer valer su prestigio, eficaces sus mandatos y gobernar con vigor y autoridad.

Tanto se ha querido descentralizar en este punto, que se ha llegado á obscurecer la personalidad activa y ejecutiva del Alcalde.

Puede imponer multas; está obligado á ejecutar los acuerdos de la corporación; tiene la obligación de vigilar el cumplimiento de los servicios locales, orden público, aplicación de las ordenanzas, etc., etc.; y ¡oh incomprensible anomalía, por no decir absurdo! carece de medios coercitivos y jurisdicción propia para hacerse respetar y obligar á cumplir las órdenes que dicta dentro de sus atribuciones. Yace totalmente desarmado.

Impone una multa y no es él quién para cobrarla en caso de resistencia. Si el Juez municipal no interpone su autoridad y judicial decreto, la multa no será efectiva, el infractor no sufrirá el castigo merecido, el Alcalde será desairado, el principio autoritario, tan indispensable para gobernar, hecho girones.

Instruye un expediente de su exclusiva competencia ó de la competencia del Ayuntamiento que amerita una corrección; pues sin la concurrencia del orden judicial no puede tener lugar.

Así no se puede mandar, ejercer el cargo de Alcalde, ni haber justicia administrativa. No se exija buena policía, buen régimen municipal, tranquilidad en ciertos pueblos, iniciativa, carácter, firmeza en el mando; tampoco se exija responsabilidad, que se exige un imposible ó una quimera.

Por este camino, lo que resulta es la odiosidad del cargo, y que las personas que por sus circunstancias, representación y saber son las llamadas á ocupar este puesto, le rehusen, y sea ó una imposición política ó instrumento de bastardas pasiones.

Tratándose de sociedades democráticas, y hoy más que nunca entre nosotros, se necesita elevar la primera categoría municipal á grande altura, rodeándola de aquellos prestigios jurisdiccionales y sociales que la hagan digna de consideración y temor.

Semejante observación general en punto á organización y régimen municipal, reviste mayor alcance en las grandes capitales sobre los municipios urbanos, según la experiencia diaria demuestra con elocuentes ejemplos y sucesos repetidos.

Lo diremos sin ambajes. Si los administrados se penetraran completamente de la fuerza coercitiva que en puridad tienen los alcaldes y los gobernadores de Provincia, su autoridad andaría todavía más baja de lo que anda. Los gobernadores reducidos á meros inspectores de policía y los alcaldes á simples agentes ó comisionados del poder central, ¿qué papel van á representar en una sociedad perturbada, indocta, rebelde, como es desgraciadamente la nuestra, ni de qué manera van á servir los altos fines de su misión económico-administrativa y política?

Se ha mantenido en nuestros códigos el espí-

ritu revolucionario de 1869 en esta parte, y se ha borrado en cuanto á lo demás, con notable inconsecuencia. ¿Cómo se quiere que marche la administración provincial y municipal?

La descentralización inaugurada en 1869 fué contenida después en lo real y positivo de los asuntos; pero no se tocó lo personal, lo inherente al ejercicio del mando y desempeño de las atribuciones propias del mismo y de su naturaleza y condiciones.

Nosotros hemos presenciado muy de cerca un hecho curioso que revela cómo se mira y en qué concepto se tiene la personalidad, jurisdicción y atribuciones del Alcalde.

Tratábase de una información posesoria practicada ante el Juez de 1.ª instancia para inscribir ciertas fincas en el registro. Las disposiciones vigentes exigen que aparezcan amillaradas ó figuren en las hojas de riqueza del poseedor para que la inscripción pueda verificarse. Las que eran objeto de la información no estaban en este caso. El interesado acudió al Municipio para que éste las amillarase en su nombre. El Municipio, antes de resolver, consideró necesario practicar ciertas diligencias.

Entre tanto, el de la información recurre al Juez de 1.ª instancia para que *ordenase* el amillaramiento: adviértase que no era la época de hacer estas rectificaciones. Y el Juez no se contenta con estimar esta pretensión, sino que "*manda* al Alcalde que lo haga", advirtiéndole "que en otro

caso se le *exigirá* la *responsabilidad* en que incurre", y este auto del Juez se *notifica* al Alcalde por el actuario como si fuera un simple particular.

¿Cabrá más patente extralimitación del Juez, desconocimiento mayor del carácter y representacion del Alcalde, ataque más directo en la *forma* y en el *fondo* á su personalidad y atribuciones?

Y esto pasaba en una población de alguna importancia, centro de zona militar y cabeza de la Audiencia de lo criminal.

La reacción en sentido contrario para robustecer el poder municipal y administrativo, á poco que se extremase, exigiría varias cosas. Que los nombramientos de los alcaldes fuesen de la competencia del Gobierno: que á los de poblaciones de cierta importancia se les asignasen dietas, exigiesen condiciones de saber, y á todos se les otorgaran facultades coercitivas más extensas, y jurisdicción, no sólo para imponer correcciones, sino para ejecutarlas exclusiva y directamente sin intervención de otra autoridad que no sea la gubernativa, á reserva de que la judicial le preste auxilio cuando á ello fuere requerida.

Y no quiero hablar de competencia y de la previa autorización para procesar, ni tratar ninguna de las cuestiones que con estos conflictos jurisdiccionales se relacionen.

Limitaréme á consignar otro hecho ocurrido también á mi vista.

En el mismo pueblo ántes aludido, el mismo

Alcalde, previo acuerdo del Ayuntamiento, prohibió á un vecino que extragese piedra de una cantera, por pertenecer ésta á bienes del común. El vecino solicitó ante el Juez municipal juicio de faltas contra el Alcalde y el Síndico, y con tal carácter y por el hecho expresado, fueron mandados citar para que compareciesen ante el Juez á la celebración del juicio. Es de advertir que el Juez es letrado, y que no debía ignorar que si contra los actos de la administración no se dan *interdictos,* su incompetencia en el asunto era evidente; que el Alcalde y el Síndico, no son para el caso justiciables suyos, y que ante todo mediaba una cuestión dominical previa que ventilar y resolver. El vecino no tenia cerradas las puertas de la justicia; pero no eran aquellas por donde quiso entrar (y que el Juez municipal le abrió ilegalmente) las de su derecho.

Sabemos hasta dónde llegan los límites jurisdiccionales de los poderes, la importancia y atribuciones del judicial y las teorías liberales dominantes en la materia; pero sí haremos observar que por huir de *Scila* se cayó en *Caribdis,* y que á fuerza de garantizar y defender la personalidad del ciudadano de los desafueros de la administración activa y de sus funcionarios y agentes, se ha venido á dejar á éstos desarmados y sin fuerza moral para hacerse respetar, obedecer y realizar los graves deberes de su cargo, y á los particulares expuestos y entregados á otros desafueros más peligrosos y sensibles.

¿Quién desconoce la poderosa influencia que los funcionarios del poder judicial ejercen hoy en la política? ¿Quién las causas que en época de elecciones se forman? ¿Quién los vejámenes y amenazas que sufren los Alcaldes y Ayuntamientos? Un amigo mio, muy práctico en estas cosas, dice, que con un Juez resuelto le basta para hacer un Diputado.

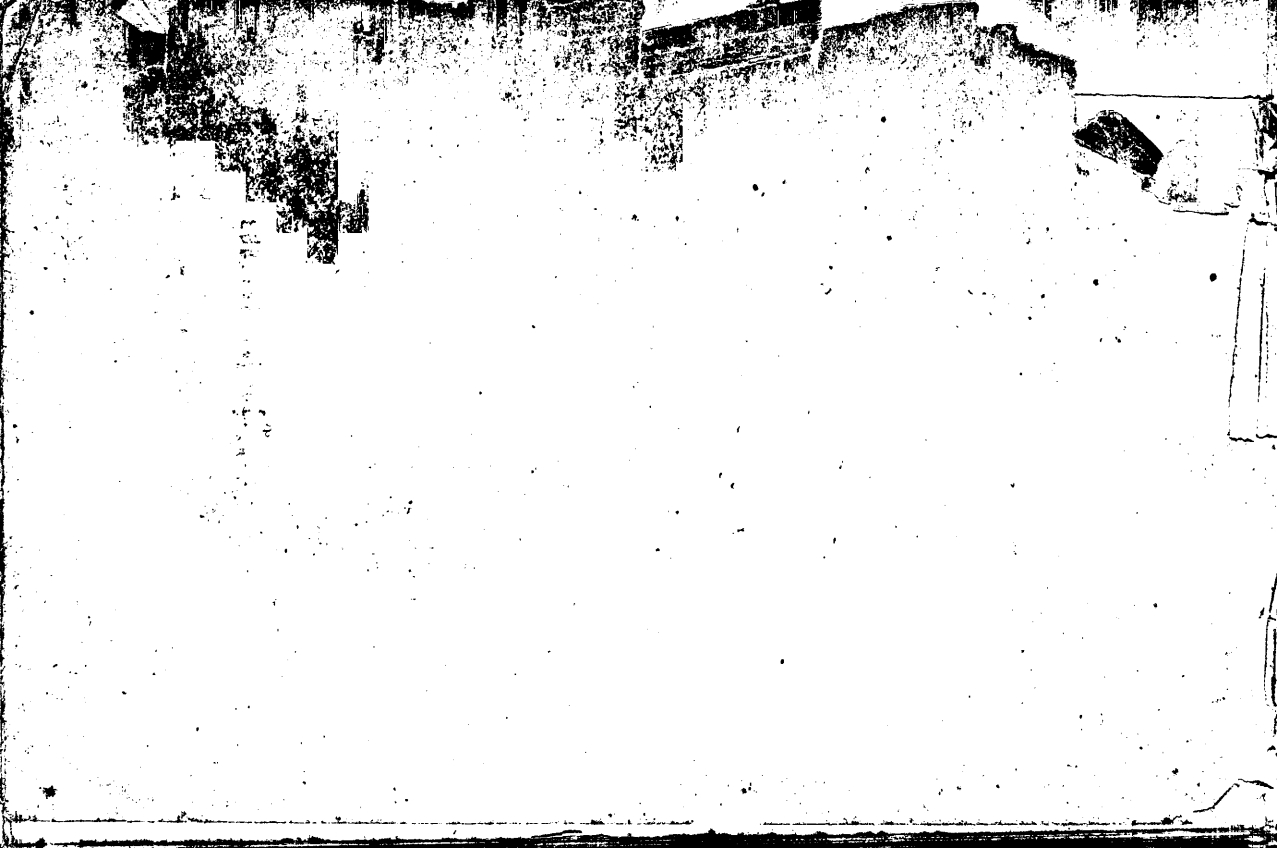
Quizá todo esto sea una de las causas más determinantes, conforme ya dijimos, del bajo nivel á que han llegado los puestos de confianza en las localidades, y á que rehusen aceptarlos y desempeñarlos las personas que por su posición y cultura debieran ocuparlos en provecho de los intereses comunales, prestigio y utilidad de la administración y público bienestar.

No es, repetimos, de nuestra incumbencia penetrar en el género de consideraciones á que brindan los conceptos ligeramente apuntados. Tocábanos, sí, no pasarlos en silencio por lo que á la organización y competencia municipal afectan; pues no se podrían verdaderamente aplicar los principios en que aquellas se fundan, sobre todo á capitales populosas, á municipios esencialmente urbanos, si no se estableciese como corolario el robustecimiento de la personalidad municipal y de sus autoridades y funcionarios. Lo uno sin lo otro mutilaría ó esterilizaría la competencia, porque si la organización era deficiente ó enteca, la competencia quedaría inservida, constituyéndose un estado administrativo caótico y ruinoso, así en los

municipios *urbanos* como en los *rurales* y *mixtos*.

Y no nos cansaremos de decirlo: á mayor *descentralización*, mayor *autoridad;* porque siendo más factible el desencadenamiento de las pasiones y tempestades administrativas, los encargados de cuidar y regir los intereses comunales y sostener el orden público, necesitan estar rodeados de una cantidad de fuerza que equilibre y compense la que residía y ejercitaba el poder central y éste vino á delegar en aquellos al desprenderse ó concederles el conocimiento de asuntos que antes eran de su exclusivo dominio.

Así que con fundamento se alega: el poder de las democracias, los gobiernos en que impera la libertad y la descentralización, requieren más fuerza y energía que aquellos otros donde predomina la aristocracia y el régimen restrictivo y absorbente.

ERRATAS IMPORTANTES.

Pág.	Línea	DICE	DEBE DECIR
101	29	*maucipes* ó *publicani*	*mancipes* ó *publiciani*
110	3	onmiadas (Adherrames)	Omeyas (Adherramanes)
120	9	sencillo.	sentido.
128	24	únicamente	someramente
140	21	*formiers*	colonos ó arrendatarios,
162	6	y cualquiera	cualquiera
163	29	las *comunes*.»	los *comunes*.»
192	27	económica y	económica.