

## LIBRO II

---

### CAPÍTULO PRIMERO

---

**Por qué los derechos feudales se habían hecho más odiosos al pueblo en Francia que en otras naciones.**

Cosa sorprendente á primera vista: la Revolución, cuyo objeto propio, como hemos visto, era abolir los restos de de las instituciones medioevales, no estalló donde estas instituciones, mejor conservadas, hacían sentir al pueblo con más fuerza su rigor, sino al contrario, en aquéllas en que su carga era menos gravosa; de suerte que su yugo pareció más insoportable allí donde en realidad era menos pesado.

En casi ninguno de los Estados de Alemania estaba completamente abolida la servidumbre á fines del siglo XVIII, y en la mayor parte de ellos el pueblo permanecía adscrito á la gleba, como en la Edad Media. Casi todos los soldados que componían los ejércitos de Federico II y de María Teresa eran verdaderos siervos. En dichos Estados, en 1798, el villano no puede abandonar el señorío, y si lo abandona puede ser perseguido donde quiera que se encuentre y reintegrado á él por la fuerza. En el señorío está sometido á la justicia dominical, que vigila su vida privada y castiga su intemperancia y su pereza. No puede elevarse en su

posición, ni cambiar de profesión, ni casarse sin el consentimiento del señor, en provecho del cual tiene que emplear no pocas de sus jornadas. La prestación personal existe en todo su rigor y puede llegar, en ciertas comarcas, hasta tres días por semana. El villano construye y repara los edificios del señor, transporta á éste de una parte á otra, lleva sus productos al mercado y es portador de sus mensajes. El siervo puede, sin embargo, llegar á ser propietario territorial, pero su propiedad es siempre imperfecta. Está obligado á cultivar la tierra de cierta manera, y no puede enajenarla ni hipotecarla á su voluntad. En ciertos casos se le obliga á vender sus productos, en otros se le impide que los venda; para él es siempre obligatorio el cultivo. Su herencia no pasa íntegra á sus hijos; por regla general, una parte de ella corresponde al señor.

No entresaco estas disposiciones de leyes arcaicas; las encuentro hasta en el código preparado por Federico el Grande y promulgado por su sucesor en el mismo momento en que se inicia la Revolución francesa.

Nada semejante existía en Francia hacía ya mucho tiempo; el villano iba, venía, compraba, vendía, trataba, trabajaba á su guisa. Los últimos vestigios de la servidumbre solamente existían en una ó dos provincias orientales, provincias conquistadas; en el resto de la nación había desaparecido en absoluto, y su abolición se remontaba á época tan lejana que se había olvidado la fecha. Sabias investigaciones hechas en nuestros días han demostrado que en Normandía no se encuentran vestigios de la servidumbre desde el siglo XIII.

Pero en Francia se había verificado, además, en la condición del pueblo una revolución de carácter bien distinto; el villano no solamente había dejado de ser siervo, sino que había llegado á ser *propietario territorial*. Este hecho no está todavía bien estudiado, y tuvo, como se verá, tales consecuencias, que me será permitido fijar en él un momento la consideración.

Se ha creído por mucho tiempo que la división de la propiedad territorial databa de la Revolución y no se había producido sino por ésta; testimonios de todas clases demuestran lo contrario.

Veinte años por lo menos antes de la Revolución, existen sociedades de agricultura que se lamentan ya de la excesiva división del suelo. «La división de las heredades—dice Turgot en la misma época,— es tal, que lo que antes bastaba para una sola familia, se divide entre cinco ó seis hijos. Estos hijos y sus familias no pueden vivir únicamente de la tierra». Necker decía algunos años más tarde, que había en Francia una *inmensidad* de pequeñas propiedades rurales.

En un informe secreto presentado á un intendente pocos años antes de la Revolución se decía: «Las herencias se subdividen de una manera igual é inquietante, y como todos quieren tener de todo y en todas partes, las tierras están divididas hasta lo infinito y se subdividen sin cesar». ¿No es verdad que parece esto escrito en nuestros días?

Me ha costado á mí mismo gran trabajo reconstituir en cierto modo el catastro del antiguo régimen, y algunas veces lo he conseguido. Según la ley de 1790, que estableció el impuesto territorial, cada parroquia tuvo que hacer un inventario de las propiedades existentes á la sazón en su territorio. Estos inventarios han desaparecido en su mayor parte; sin embargo, he podido encontrarlos en algunas poblaciones, y comparándolos con los registros actuales, he visto que en dichas poblaciones el número de los propietarios territoriales ascendía á la mitad, á veces á las dos terceras partes del número actual, hecho digno de ser notado si se tiene en cuenta que la población total de Francia aumentó desde entonces más de una cuarta parte.

En aquella época, como en nuestros días, el amor del campesino por la propiedad territorial era ya muy grande, y estaban vivas las pasiones que en él hace nacer la posesión del suelo. «Las tierras se venden siempre por más de lo que

valen, dice un excelente observador contemporáneo, y esto se debe á la pasión que tienen todos los habitantes por ser propietarios. Todos los ahorros de las clases bajas, que en otras partes se emplean en préstamos ó en valores públicos, se destinan en Francia á la compra de tierras».

Entre todas las cosas nuevas que llaman la atención de Arturo Young, cuando por primera vez nos visita, ninguna le admira tanto como la excesiva división de la propiedad rural, y afirma que la mitad del suelo pertenece en propiedad á los campesinos. «Yo no tenía idea —dice varias veces— de un estado de cosas semejante», y, en efecto, no existía entonces en ninguna parte más que en Francia.

En Inglaterra habían llegado á ser propietarios los villanos, pero en la época á que venimos refiriéndonos, su número era muy reducido. En Alemania había existido en todo tiempo, y en todos los Estados, un cierto número de villanos libres, que poseían en plena propiedad porciones del suelo. En las más antiguas costumbres germánicas, se encuentran ya las leyes particulares y á veces caprichosas, que regían la propiedad del villano; pero esta especie de propiedad ha sido siempre un hecho excepcional, y el número de estos pequeños propietarios territoriales muy reducido.

Las regiones de Alemania, donde á fines del siglo XVIII el villano era propietario, y casi tan libre como en Francia, están situadas casi todas á orillas del Rhin, y en ellas precisamente fué donde las pasiones revolucionarias de Francia se extendieron con mayor rapidez y estuvieron siempre más vivas. Por el contrario, las regiones alemanas que por más tiempo permanecieron impenetrables á estas pasiones, son aquéllas en que nada semejante existía aún. Este hecho es digno de ser notado.

Sé incurre, pues, en un error común creyendo que la división de la propiedad territorial en Francia, data de la Revolución; el hecho es muy anterior á ésta. Es cierto que la Revolución vendió todas las tierras del clero y una gran

parte de las de la nobleza; pero si se consultan los expedientes de estas ventas, como yo he tenido algunas veces la paciencia de hacerlo, se verá que la mayor parte de dichas tierras fueron compradas por gentes que ya poseían otras; de suerte que, si la propiedad cambió de manos, el número de los propietarios no aumentó tanto como se supone. Había ya en Francia una *inmensidad* de éstos, según la expresión ampulosa, pero justa esta vez, de Necker.

El efecto de la Revolución no fué dividir el suelo, sino liberarlo por un momento. Todos estos pequeños propietarios estaban, en efecto, sujetos á muchas trabas en la explotación de sus tierras, y soportaban una infinidad de servidumbres, de las cuales no les era permitido librarse. Estas cargas eran indudablemente pesadas, pero lo que les hacía crearlas insoportables, era precisamente una circunstancia que parece debería haber contribuído á aligerar su peso; estos mismos villanos se habían substraído más que en ninguna otra parte de Europa al gobierno de sus señores: otra revolución no menos transcendental que la que les había hecho propietarios.

Aunque el antiguo régimen está tan cercano á nosotros, puesto que todos los días encontramos hombres que han nacido bajo su imperio, parece que se pierde ya en la noche de los tiempos. La revolución radical que de él nos separa, ha producido el efecto de siglos y obscurecido todo lo que no destruyó. Por esto hay pocas personas que puedan contestar hoy exactamente á esta sencilla pregunta: ¿Cómo se administraban los campos antes de 1789? En efecto, no se podría contestar con precisión y por menor, sin haber estudiado, no los libros, sino los archivos administrativos de aquella época.

Muchas veces he oído decir: la nobleza, que hacía mucho tiempo había dejado de tomar parte en el gobierno del Estado, había conservado hasta el último momento la administración de los campos; el señor gobernaba á sus vasallos. Esto es un error.

En el siglo XVIII todos los asuntos de la parroquia estaban dirigidos por un cierto número de funcionarios, que no eran ya los agentes del señorío, ni el señor los elegía; á unos los nombraba el intendente de la provincia, á otros los elegían los mismos vasallos. Estas autoridades eran las que repartían los impuestos, reparaban las iglesias, edificaban las escuelas y reunían y presidían la junta parroquial; ellas eran las que cuidaban de los bienes comunales y regulaban su uso, y las que entablaban y sostenían los pleitos en nombre de la comunidad. No solamente el señor no dirigía ya la administración de todos estos asuntos locales, sino que ni siquiera la vigilaba. Todos los funcionarios de la parroquia estaban á las órdenes ó bajo la intervención del poder central, como lo demostraremos en el capítulo siguiente. Es más, ya apenas se ve que el señor intervenga en el gobierno de la parroquia como representante del rey, como el intermediario entre éste y los habitantes de aquella; ya no es él el encargado de aplicar las leyes generales del Estado, reunir las milicias, cobrar los impuestos, publicar los mandatos del príncipe, distribuir los socorros. Todos estos deberes y todos estos derechos corresponden á otros. El señor no es, en realidad, más que un vecino á quien sus inmunidades y privilegios separan y aíslan de los demás; su condición es diferente, no su poder. *El señor no es ya más que el primer vecino*, tienen cuidado de decir los intendentes en sus cartas á sus subdelegados.

Si salimos de la parroquia y nos fijamos en el cantón, presenciaremos un espectáculo análogo. En ninguna parte los nobles administran, ni colectiva ni individualmente. Este estado de cosas era particular de Francia; en el resto de Europa se había conservado el rasgo característico de la vieja sociedad feudal: la posesión de la tierra y el gobierno de sus habitantes estaban todavía confundidos.

En esta época, Inglaterra estaba administrada y gobernada por los principales propietarios del suelo. En las mismas regiones de Alemania, donde los príncipes habían lo-

grado substraerse á la tutela de los nobles en los asuntos generales del Estado, como sucedía en Prusia y en Austria, les habían conservado, en gran parte, la administración de los campos, y si en algunos Estados habían llegado hasta fiscalizar la conducta de los señores, en ninguno les habían sustituido por completo.

En realidad, hacía mucho tiempo que los nobles franceses habían limitado su intervención en la administración pública á la administración de justicia. Los principales de entre ellos habían conservado el derecho de nombrar jueces que resolviesen en su nombre ciertos procesos, y dictaban de cuando en cuando reglamentos de policía dentro de los límites de su señorío; pero el poder real había ido gradualmente restringiendo, limitando, subordinando la justicia señorial, hasta el punto de que los señores, que aún la ejercían, la consideraban, más que como un poder, como una renta.

Lo mismo puede decirse de todos los derechos particulares de la nobleza. La parte política había desaparecido; solamente quedaba la parte pecuniaria, que en algunos casos se había acrecentado.

No quiero hablar en este momento más que de aquella parte de los privilegios útiles, que llevaba por excelencia el nombre de derechos feudales, porque éstos eran los que particularmente afectaban al pueblo.

Es difícil decir hoy en qué consistían estos derechos en 1789, porque su número había sido inmenso y prodigiosa su diversidad, y muchos habían desaparecido ya ó se habían transformado; de suerte, que el sentido de las palabras con que se los designaba, que era confuso para los contemporáneos, ha llegado á ser para nosotros muy oscuro. Sin embargo, cuando se consultan los libros de los feudistas del siglo XVIII y se examinan con atención los usos locales, se ve que todos los derechos, aún existentes, pueden reducirse á un pequeño número de especies principales; todos los demás subsisten, sí; pero solamente como casos aislados.

Los vestigios de la prestación personal aparecen medio borrados en casi todas partes. Los derechos de peaje sobre los caminos son moderados ó han desaparecido; sin embargo, pocas provincias hay en las cuales no existan varios. En todas las provincias, los señores cobran derechos por las ferias y mercados. Sabido es que en toda Francia gozan del derecho exclusivo de caza. En general, los señores son los únicos que poseen palomares y palomas; en casi todas partes obligan al villano á hacer la molienda en sus molinos y la vendimia en sus lagares. Un derecho universal y muy oneroso es el del laudemio; este era un impuesto que se pagaba al señor cada vez que se vendían ó se compraban tierras en los límites del señorío. En toda la extensión del territorio, en fin, la tierra está gravada con censos, rentas y prestaciones irredimibles en dinero ó en especie, que el propietario tiene que pagar al señor. Al través de todas estas diferencias se percibe un rasgo común; todos estos derechos se refieren, más ó menos, al suelo ó á sus productos, y todos gravan al que lo cultiva.

Como es sabido, los señores eclesiásticos disfrutaban también de los mismos privilegios, porque la Iglesia, que tenía origen, fin y naturaleza distintos de los de la sociedad feudal, había concluído por mezclarse íntimamente con ella, y si bien jamás se incorporó en absoluto á esta substancia extraña, su unión era tan íntima, que estaba como incrustada en ella. Obispos, canónigos y abades poseían feudos ó censos por virtud de sus funciones eclesiásticas. Los conventos tenían generalmente el señorío del pueblo en cuyo territorio estaba emplazado; tenían siervos en la única parte de Francia en que aún existían; empleaban la prestación personal, cobraban derechos por las ferias y mercados, tenían hornos, molinos, lagares y toro semental. El clero gozaba, además, en Francia, como en todo el mundo cristiano, del derecho del diezmo.

Pero lo que me importa en este momento es hacer notar que los mismos derechos feudales, *precisamente los mis-*

*mos*, estaban á la sazón en vigor en toda Europa, y eran mucho más onerosos en la mayor parte de las naciones del continente. Citaré solamente la prestación personal. En Francia era rara y moderada; en Alemania era todavía universal y dura. Además, muchos de los derechos de origen feudal que más exaltaron á nuestros padres, que los consideraban no solamente contrarios á la justicia, sino también á la civilización, como el diezmo, las rentas territoriales inalienables, las prestaciones perpetuas, el laudemio, lo que ellos llamaban, en el lenguaje un poco enfático del siglo XVIII, *la servidumbre de la tierra*, existían entonces en Inglaterra, y algunos aún hoy subsisten, y no impiden que la agricultura inglesa sea la más perfeccionada y rica del mundo, y el pueblo inglés apenas se da cuenta de su existencia.

¿Por qué, pues, los mismos derechos feudales han excitado en el corazón del pueblo francés un odio tan profundo, que ha sobrevivido á su objeto y parece inextinguible? La causa de este fenómeno es, por una parte, que el campesino francés había llegado á ser propietario territorial, y por otra, que se había abstraído por completo al gobierno de su señor. Hay, indudablemente, otras muchas causas; pero yo creo que éstas son las principales.

Si el campesino no hubiera poseído el suelo, habría permanecido insensible á muchas de las cargas que el sistema feudal hacía pesar sobre la propiedad territorial. ¿Qué le importa el diezmo al que no es más que arrendatario? Lo descuenta del producto del arrendamiento. ¿Qué le importa la renta territorial al que no es propietario del fundo? ¿Qué le importan los gravámenes de la explotación al que explota por cuenta de otro?

Por otra parte, si el campesino francés estuviera aún sometido á la administración del señor, los derechos feudales le habrían parecido menos insoportables, porque no vería en ellos más que una consecuencia de la constitución del país. Cuando la nobleza posee no solamente privilegios,

sino poderes; cuando gobierna y administra, sus derechos particulares pueden ser á la vez mayores y menos sentidos. En los tiempos feudales se consideraba á la nobleza como hoy se considera al gobierno; se soportaban las cargas que imponía por las garantías que daba. Los nobles tenían privilegios mortificantes, poseían derechos onerosos; pero aseguraban el orden público, administraban justicia, hacían cumplir las leyes, acudían al socorro del débil y dirigían los asuntos de interés común. Á medida que la nobleza cesa de hacer estas cosas, el peso de sus privilegios parece más duro y acaba por hacerse incomprensible su existencia.

Imagínese al campesino francés del siglo XVIII, ó al de nuestros días, porque es siempre el mismo; su condición ha variado, pero no su manera de ser; considéresele tal como lo pintan los documentos que he citado, tan apasionadamente enamorado de la tierra, que destina todos sus ahorros á comprarla y la compra á cualquier precio. Para adquirirla tiene que empezar por pagar un derecho, no al gobierno, sino á otros propietarios de la vecindad, tan ajenos como él á la administración de los asuntos públicos, casi tan impotentes como él. Está ya en posesión de la tierra y con la simiente entierra en ella su corazón; aquel pedazo de tierra que le pertenece en propiedad en este vasto universo le enorgullece y le hace sentir su independencia. Sin embargo, poco dura su alegría, porque no tardan en llegar los mismos vecinos que le arrancan de su terruño y le obligan á trabajar en otra parte sin salario. Quiere defender sus cultivos contra los estragos de la caza reservada á los señores, y se lo impiden. Estos mismos señores le esperan al pasar el río para exigirle un derecho de peaje; los encuentra en el mercado, donde le venden el derecho á vender sus propios productos, y cuando de vuelta en su hogar quiere emplear para su uso el resto de su cosecha, no puede hacerlo sino después de haberla mandado á moler en el molino y á cocer en el horno de estos mismos hombres,

Una parte de los productos de su pequeño dominio tiene que destinarla á engrosar las rentas de estos vecinos, y estas rentas son imprescriptibles é irredimibles.

Por donde quiera que vaya encuentra á estos vecinos incómodos para perturbar su alegría, gravar su trabajo y comer sus productos, y cuando se ve ya libre de ellos, se presentan otros, vestidos de negro, que se llevan lo más granado de la cosecha. Imagínese la condición, las necesidades, el carácter, las pasiones de este hombre, y calcúlese, si es posible, el odio y la envidia que se habrán acumulado en su corazón.

El feudalismo había sobrevivido como la más grande de nuestras instituciones civiles al dejar de ser una institución política. Reducido á esto, excitaba todavía mayores odios, y con razón puede afirmarse que al destruir una parte de las instituciones medioevales, se había hecho cien veces más odioso lo que de ellas subsistía.

## CAPÍTULO II

La centralización administrativa es una institución del antiguo régimen, y no, como se ha dicho, obra de la Revolución ni del Imperio.

En cierta ocasión, cuando teníamos asambleas políticas en Francia, oí decir á un orador hablando de la centralización administrativa: «Esta hermosa conquista de la Revolución, que Europa nos envidia». Concedo que la centralización administrativa sea una hermosa conquista; consiento en que Europa nos la envidie; pero afirmo que no es una conquista de la Revolución. Por el contrario, es un producto del antiguo régimen, y añado que es la única parte de la constitución del antiguo régimen que ha sobrevivido á la Revolución, porque era la única que podía acomodarse al nuevo estado social creado por ella. El lector que tenga la paciencia de leer atentamente este capítulo, se convencerá quizá de que he probado suficientemente mi tesis.

Permítaseme, ante todo, dejar á un lado lo que se llamaba *paises de Estados*, es decir, las provincias que se administraban, ó, mejor dicho, que aparentaban administrarse por sí mismas. Estas regiones, situadas en los extremos del reino, apenas contenían la cuarta parte de la población total de Francia, y entre ellas sólo había dos en las cuales la libertad provincial estaba realmente viva. Más adelante volveré á ocuparme en este asunto, y demostraré hasta qué

extremo el poder central había sometido á estas provincias á las reglas comunes (1).

Voy á hablar únicamente de lo que en el lenguaje administrativo de la época se llamaba *paises de elección*, aun cuando en ellos hubiese menos elecciones que en parte alguna. Estas regiones rodeaban por todas partes á París, estaban todas reunidas y formaban el corazón y la parte mejor del cuerpo de la región francesa.

Cuando se tiende por primera vez la vista sobre la antigua administración del reino, no se ve en ella otra cosa más que diversidad de reglas y de autoridades y confusión de poderes. Es incalculable el número de corporaciones administrativas y de funcionarios aislados que no dependen de otros é intervienen en el gobierno en virtud de un derecho que han comprado y del que no se les puede privar, y sus atribuciones están algunas veces tan contiguas y tan mal determinadas que se tropiezan y entrechocan en el círculo de los mismos asuntos. Los tribunales de justicia toman parte, indirectamente, en el poder legislativo, y tienen el derecho de hacer reglamentos administrativos, obligatorios dentro de los límites de su jurisdicción. Algunas veces hacen frente á la administración propiamente dicha, censuran ruidosamente sus medidas y procesan á sus agentes. Simples jueces dictan ordenanzas de policía en las ciudades y pueblos de su residencia. Las ciudades tienen constituciones muy diversas. Sus magistrados tienen nombres diferentes ó derivan sus poderes de distintos orígenes; aquí es un alcalde, en otra parte son cónsules ó síndicos. Algunos son elegidos por el rey, otros por el antiguo señor ó el príncipe beneficiario; los hay elegidos por un año por sus conciudadanos, y hay otros que han comprado el derecho de gobernar á éstos á perpetuidad.

Esto es lo que queda de los antiguos poderes; pero poco á poco se establece en medio de ellos una institución rela-

(1) Véase el apéndice.

tivamente nueva ó transformada, que me resta por examinar.

En el centro del reino y cerca del trono se ha ido formando un cuerpo administrativo de un poder singular, y en cuyo seno se reúnen en una nueva forma todos los poderes: *el Consejo del Rey*.

Su origen es antiguo, pero la mayor parte de sus funciones son de fecha reciente. Lo es todo á la vez: Tribunal Supremo de Justicia, porque tiene el derecho de casar las sentencias de todos los tribunales ordinarios; Tribunal Supremo Administrativo, porque de él, en último término, se derivan todas las jurisdicciones especiales. Como Consejo de gobierno posee, además, con la aquiescencia del rey, el poder legislativo, discute y propone la mayor parte de las leyes y fija y reparte los impuestos. Como Consejo Superior de Administración le compete establecer las reglas generales que deben observar los agentes del gobierno; él mismo es el que resuelve todos los asuntos importantes y vigila los poderes secundarios. Todo acaba por venir á él, y de él parte el movimiento que se comunica á todo. Sin embargo, no tiene jurisdicción propia; el rey es el único que resuelve, aun cuando parece que lo hace el Consejo, y si parece que administra justicia, en realidad sus miembros son simples *consejeros*, como dice el Parlamento en una de sus representaciones.

Este Consejo no está compuesto de grandes señores, sino de personajes de mediano ó bajo nacimiento, de antiguos intendentes y de otras personas peritísimas en la práctica de los negocios, y todos ellos amovibles.

De ordinario, el Consejo procedía discretamente y sin ruido, mostrando siempre menos pretensiones que poder. El esplendor del trono, al que estaba tan próximo, impedía que la atención general se fijase en él, siendo tan poderoso, que su acción alcanzaba á todo, y, al mismo tiempo, tan obscuro, que apenas si la Historia se da cuenta de su existencia.



Del mismo modo que toda la administración pública estaba dirigida por un cuerpo único, el manejo de casi todos los negocios de orden interior estaba confiado á un solo agente: el interventor general.

Si se abre un almanaque del antiguo régimen se verá que cada provincia tiene su ministro particular; pero cuando se estudia la administración en los expedientes, se ve bien pronto que el ministro de la provincia no tiene que intervenir más que en algunas ocasiones de escasa importancia. La marcha ordinaria de los negocios la dirige el interventor general, el cual ha ido atrayendo poco á poco á su jurisdicción todos los asuntos que se relacionan con el empleo del dinero; es decir, casi toda la administración pública. Así se le ve actuar sucesivamente como ministro de Hacienda, de Asuntos Interiores, de Obras Públicas y de Comercio.

Así como la administración central no tiene, en realidad, más que un solo agente en París, tampoco tiene más que un agente en cada provincia. En el siglo XVIII existen todavía grandes señores que llevan el título de *Gobernadores de provincia*. Estos son los antiguos representantes, en muchos casos hereditarios, de la monarquía feudal, á quienes se les conceden todavía honores, pero que no tienen ya poder alguno; el intendente es quien está investido con todas las funciones del Gobierno.

El intendente es un hombre de nacimiento humilde, siempre desconocido en la provincia, joven, que tiene que hacer su fortuna. No ejercita sus facultades por derecho de elección ni de nacimiento, ni como oficio enajenado; le elige el Gobierno entre los miembros inferiores del Consejo de Estado, y es siempre amovible. Separado del Consejo, le representa, y por esto en el lenguaje administrativo de la época se le denomina *comisario delegado*. En sus manos están acumuladas todas las facultades que el mismo Consejo posee, y las ejerce todas en primera instancia. Como el Consejo, él es á la vez administrador y juez. El intendente se

comunica con todos los ministros y es agente único en la provincia de la voluntad del gobierno.

Debajo de él, y nombrado también por él, existe en cada cantón un funcionario amovible á voluntad, el *subdelegado*. El intendente es de ordinario un noble de reciente creación; el subdelegado es siempre un plebeyo; sin embargo representa al gobierno en pleno en la pequeña circunscripción que se le asigna, como el intendente en la provincia, y está sometido á éste, que á su vez lo está al ministro.

El marqués de Argenson cuenta en sus Memorias que un día le dijo Law: «Jamás hubiera creído lo que he visto cuando era inspector de Hacienda. Sabed que este reino de Francia está gobernado por treinta intendentes. No tenéis ni Parlamento, ni Estados, ni gobernantes; todo esto lo son treinta comisionados, de los cuales depende la felicidad ó la desgracia de las provincias, su abundancia ó su esterilidad».

Estos funcionarios tan poderosos estaban, sin embargo, eclipsados por los restos de la antigua aristocracia feudal y como perdidos en medio del brillo de que esta aristocracia estaba rodeada, y, por eso, en aquella época apenas se les ve, aunque su acción se extiende á todas partes. En la sociedad, los nobles habían tenido sobre ellos la ventaja del rango, de la riqueza y de la consideración con que se rodea siempre á las cosas antiguas. En el gobierno, la nobleza rodeaba al príncipe y formaba su corte; mandaba las armadas, dirigía los ejércitos, hacía, en una palabra, lo que más atrae las miradas de los contemporáneos y, con excesiva frecuencia, la atención de la posteridad. Hubiera sido un insulto proponer á un gran señor nombrarle intendente; el hidalgo más pobre lo hubiera rechazado con desdén. Los intendentes eran, á sus ojos, los representantes de un poder intruso; hombres nuevos designados para gobernar á los burgueses y á los villanos; en suma, seres despreciables. Sin embargo, estos hombres gobernaban á Francia, como había dicho Law, y como vamos á ver.

Comencemos por el derecho de establecer y repartir los impuestos, que, en cierto modo, contiene á todos los demás.

Sabido es que una parte de los impuestos estaba arrendada, y el Consejo del rey era el que trataba con las compañías financieras, fijaba las condiciones y regulaba la forma de su percepción. Todos los demás impuestos, como la talla, la capitación y las vicésimas, se fijaban y cobraban directamente por los agentes de la administración central ó bajo su intervención omnipotente.

El Consejo era el que fijaba anualmente, por un acuerdo secreto, el importe de la talla y de sus accesorias, y lo repartía entre las provincias. De este modo la talla fué creciendo de año en año, sin que nadie se enterase.

Como la talla era un impuesto antiguo, su reparto y cobranza se habían encomendado en otros tiempos á agentes locales, más ó menos independientes del gobierno, puesto que ejercían sus poderes por derecho de nacimiento ó de elección ó como oficios enajenados; éstos eran *el señor, el colector parroquial, los tesoreros de Francia, los elegidos*. Estas autoridades subsistían aún en el siglo XVIII; pero algunas habían dejado en absoluto de intervenir en la talla; otras, no lo hacían ya más que de una manera secundaria y enteramente subordinada. El poder absoluto en este asunto estaba concentrado en manos del intendente y de sus agentes él sólo era en realidad el que repartía la talla entre las parroquias, dirigía y vigilaba á los colectores y concedía moratorias y exenciones.

Respecto de otros impuestos, como la capitación, que era de fecha reciente, los restos de los antiguos poderes no estorbaban la acción del gobierno, y éste obraba á su antojo sin intervención alguna de los gobernados. El interventor general, el intendente y el Consejo, eran los que fijaban el importe de la cuota.

Pasemos del dinero á las personas.

Llama la atención á muchos que los franceses hayan so-

portado tan pacientemente el yugo del reclutamiento militar forzoso en la época de la Revolución y después de ella; pero hay que tener en cuenta que estaban acostumbrados hacía ya mucho tiempo. El reclutamiento forzoso había sido precedido por la milicia, carga más pesada, aunque los contingentes pedidos fuesen menores. De cuando en cuando se sorteaba á la juventud de los campos, y de ella se sacaba un cierto número de soldados, con los cuales se formaban los regimientos de la milicia, en los que el servicio duraba seis años.

Como la milicia era una institución relativamente moderna, ninguno de los antiguos poderes feudales se preocupaba de ella, y todas las operaciones estaban confiadas á los agentes del gobierno central. El Consejo fijaba el contingente general y el de las provincias; el intendente determinaba el número de soldados que había de dar cada parroquia; su subdelegado presidía el sorteo, juzgaba los casos de exención, designaba los milicianos que podían residir en sus hogares y los que debían partir y, por último, entregaba estos últimos á la autoridad militar. No había más recursos que ante el intendente y ante el Consejo.

Igualmente puede decirse que, con excepción de los países de Estados, los agentes del Poder central eran los únicos que acordaban y dirigían la construcción de todas las obras públicas, incluso de aquellas que tuviesen carácter más particular. Existían aún autoridades locales é independientes que, como el *señor, las oficinas de Hacienda, los inspectores de caminos*, podían intervenir en esta parte de la administración pública. El más ligero examen de los expedientes administrativos de la época nos demuestra que estas antiguas autoridades hacían poco ó no hacían absolutamente nada. Todas las carreteras generales y las que enlazaban unas poblaciones con otras se construían y conservaban con el producto de las contribuciones generales. El Consejo era el que fijaba el plan y hacía la adjudicación; el intendente dirigía los trabajos de los ingenieros, y el sub-

delegado reunía á los que debían ejecutarlos por estar obligados á la prestación personal. A los antiguos poderes locales se les dejaba únicamente el cuidado de los caminos vecinales, que desde entonces se hicieron intransitables.

El principal agente del gobierno central en materia de obras públicas era, como en nuestros días, el *Cuerpo de Caminos y Puentes*. En este punto todo es semejante de una manera singular, no obstante la diferencia de los tiempos. La administración de caminos y puentes tiene un consejo y una escuela, inspectores que recorren anualmente toda Francia é ingenieros que residen en las localidades y están encargados, bajo las órdenes del intendente, de dirigir las obras. Las instituciones del antiguo régimen, que en mayor número del que se supone pasaron á la sociedad nueva, han perdido, por regla general, en el paso sus nombres, aun cuando conservasen sus formas; pero ésta ha conservado ambas cosas.

El gobierno central era el único encargado de mantener por medio de sus agentes el orden público en las provincias. Por todo el territorio del reino había fuerzas de caballería distribuidas en pequeñas brigadas á las órdenes de los intendentes. Con el auxilio de estas fuerzas y en caso necesario del ejército, el intendente atendía á todos los peligros imprevistos, detenía á los vagos, reprimía la mendicidad y sofocaba los motines que con frecuencia ocasionaba el precio de los cereales. Jamás se daba el caso, como en otros tiempos, de que el gobierno llamase á los gobernados en su auxilio para cumplir esta parte de sus deberes, excepto en las ciudades, donde ordinariamente existía una guardia urbana, cuyos soldados y oficiales elegía y nombraba el intendente.

Los tribunales de justicia habían conservado el derecho de dictar reglamentos de policía, y hacían uso de él con frecuencia, pero estos reglamentos no tenían aplicación más que en una parte del territorio, y muchas veces en una sola localidad. El Consejo podía derogarlos y sin cesar los dero-

gaba, cuando se trataba de jurisdicciones inferiores. Por su parte, el mismo Consejo dictaba todos los días reglamentos generales, aplicables á todo el reino, bien sobre materias distintas de aquellas que los tribunales habían reglamentado, bien sobre las mismas. El número de estos reglamentos, ó como entonces se decía, *resoluciones del Consejo*, es inmenso, y aumenta incesantemente á medida que se aproxima la Revolución, pudiendo afirmarse que, durante los cuarenta años que la preceden, no hay casi ninguna parte de la economía social ó de la organización política que no haya sido reglamentada por las resoluciones del Consejo.

En la antigua sociedad feudal, si el señor tenía grandes derechos, tenía también grandes obligaciones. Él era el encargado de socorrer á los indigentes dentro de sus dominios. El último vestigio de esta antigua legislación de Europa lo encontramos en el Código prusiano de 1795, que dice: «El señor debe velar por que los villanos pobres reciban educación. Debe, en lo posible, procurar medios de vida á los que no poseen tierras. Si algunos de éstos cayesen en la indigencia, el señor está obligado á acudir en su socorro».

Ninguna ley semejante existía en Francia hacía ya mucho tiempo. Como se habían quitado á los señores sus antiguas facultades, ellos se sustrajeron al cumplimiento de sus antiguas obligaciones. Ninguna autoridad local, ningún consejo, ninguna asociación provincial ó parroquial les había substituído; nadie estaba obligado por la ley á cuidar de los pobres de los campos, y el gobierno central acometió resueltamente la empresa de proveer á estas necesidades.

El Consejo asignaba anualmente á cada provincia, sobre el importe total de los impuestos, ciertos fondos que el intendente distribuía como socorro entre las parroquias. A él debían dirigir sus peticiones los labradores necesitados; él era el que en tiempos de escasez repartía al pueblo trigo ó arroz. El Consejo dictaba anualmente resoluciones mandando establecer en ciertos lugares, que él mismo indica-

ba, talleres de caridad, donde los campesinos más pobres pudiesen trabajar, mediante un pequeño salario. Fácilmente se comprende que la caridad ejercida desde tan lejos tenía que ser muchas veces ciega ó caprichosa, y siempre insuficiente.

El gobierno central no se limitaba á acudir al socorro de los campesinos en sus miserias, sino que pretendía enseñarles el arte de enriquecerse, les prestaba ayuda y, en caso necesario, empleaba la fuerza. Con este objeto mandaba de tiempo en tiempo distribuir entre ellos folletos sobre la agricultura, fundaba sociedades agrícolas, prometía primas y sostenía con grandes gastos semilleros, cuyos productos distribuía. Quizá hubiera sido más eficaz aligerar el peso y disminuir la desigualdad de las cargas que oprimían entonces á la agricultura, pero de esto nunca se preocupó.

Algunas veces el Consejo quería obligar á los particulares á progresar, aun contra su deseo. Son innumerables las resoluciones que constriñen á los artesanos á emplear ciertos métodos y á fabricar ciertos productos, y como los intendentes no bastaban para vigilar la aplicación de todas estas reglas, había inspectores generales de la industria que recorrían las provincias para hacerlas cumplir.

Hay resoluciones del Consejo que prohíben ciertos cultivos en tierras que él mismo declara impropias; las hay en que ordena arrancar las viñas plantadas, según él, en terrenos malos; hasta tal punto el gobierno había traspasado los límites de sus funciones como soberano para ejercer las de tutor.

### CAPÍTULO III

#### Cómo lo que hoy se llama tutela administrativa es una institución del antiguo régimen.

La libertad municipal sobrevivió en Francia al feudalismo. Cuando los señores no administraban ya los campos, las ciudades conservaban todavía el derecho de administrarse á sí mismas. Hasta fines del siglo xvii continúan algunas formando pequeñas repúblicas democráticas, en las que el pueblo elige libremente á sus magistrados, responsables ante él; la vida municipal es pública y activa; la ciudad se muestra orgullosa de sus derechos y muy celosa de su independencia.

Las elecciones no fueron abolidas generalmente por primera vez hasta 1692. Las funciones municipales constituyeron entonces *oficios enajenados*; es decir, que el rey vendía en cada ciudad á algunos de sus habitantes el derecho de gobernar perpetuamente á los demás. Esto equivalía á sacrificar con la libertad de las ciudades su bienestar, pues si la enajenación de las funciones públicas produjo muchas veces efectos útiles cuando se trataba de los tribunales, porque la primera condición de una recta administración de justicia es la independencia del juez, ha sido funesta siempre que se trataba de la administración propiamente dicha, donde es preciso buscar la responsabilidad, la