

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

subordinación y el celo. El gobierno del antiguo régimen no se engañaba en este punto y tenía muy buen cuidado de no hacer uso, en cuanto á sus funciones, del régimen que imponía á las ciudades, habiéndose guardado siempre de convertir en oficios enajenados los cargos de subdelegado y de intendente.

Lo que merece mayores censuras de la historia es que esta gran revolución se llevó á cabo sin ninguna mira política. Luis XI había restringido las libertades municipales, porque su carácter democrático le inspiraba temor; Luis XIV las destruyó sin temerlas. La prueba de ello está en que las devolvió á todas las ciudades que quisieron comprarlas. En realidad, más que abolirlas, quería traficar con ellas, y si, en efecto, las abolió, lo hizo sin pensar en sus consecuencias y como recurso económico. Este tráfico continúa por espacio de ochenta años. Siete veces, durante este lapso, se vende á las ciudades el derecho de elegir sus magistrados, y cuando han empezado á gozar de los beneficios de esta libertad, se les vuelve á quitar para volver á vendérsela. El motivo de la medida es siempre el mismo, y algunas veces se confiesa paladinamente. «Las necesidades de nuestra hacienda—se dice en el preámbulo del edicto de 1772,—nos obligan á buscar los medios más seguros para satisfacerlas». El medio era seguro, pero ruinoso para los que debían soportar este extraño impuesto. «Estoy admirado de la enorme cantidad de dinero que se ha pagado para redimir los oficios municipales—escribe un intendente al interventor general en 1764.—El importe de estas cantidades, empleado en obras útiles, habría redundado en provecho de las ciudades, que, por el contrario, no han sentido más que el peso de la autoridad y de los privilegios de estos oficios». En la fisonomía del antiguo régimen no encuentro rasgo más vergonzoso.

No es tarea fácil precisar hoy cómo se gobernaban las ciudades en el siglo XVIII, porque además de que el origen de los poderes municipales cambia incesantemente, como

acabamos de decir, cada ciudad conserva todavía restos de su antigua constitución y tiene usos propios. Quizá no haya en Francia dos ciudades que se parezcan en absoluto; pero ésta es una diversidad engañosa, que oculta la semejanza.

En 1764, el gobierno trató de hacer una ley general para la administración de las ciudades, y con este objeto mandó á sus intendentes que le remitiesen informes acerca del estado de las cosas en cada una de ellas. He podido encontrar parte de esta información, y al leerla acabé de convencirme de que los asuntos municipales se administraban, sobre poco más ó menos, de la misma manera en todas partes. Las diferencias no son más que superficiales; el fondo es igual.

Lo más frecuente es que el gobierno de las ciudades esté confiado á dos asambleas. Todas las grandes ciudades y la mayor parte de las pequeñas están en este caso.

La primera asamblea se compone de oficiales municipales, en mayor ó menor número, según las localidades. Este es el poder ejecutivo del municipio, la Corporación municipal, como se decía entonces. Sus miembros ejercen un poder temporal, y son electivos cuando el rey ha concedido la elección ó la ciudad ha podido redimir los oficios, ó desempeñan el cargo á perpetuidad cuando el rey se ha reservado los oficios y ha logrado venderlos, lo que no siempre sucede, porque esta clase de mercancía se envilece de día en día á medida que la autoridad municipal está más subordinada al poder central. Los funcionarios municipales no reciben salario, pero gozan siempre de exenciones de impuestos y de privilegios. No hay entre ellos orden jerárquico; la administración es colectiva. No existe tampoco un magistrado que la dirija particularmente y responda de ella; el alcalde es el presidente de la Corporación municipal, no el administrador de la ciudad.

La segunda asamblea, que se llama *asamblea general*, elige la corporación municipal donde subsiste la elección, y

en todas partes continúa interviniendo en los principales negocios.

En el siglo xv la asamblea general se componía muchas veces de todo el pueblo: esta costumbre, dice uno de los informes, *estaba de acuerdo con el carácter popular de nuestros antepasados*. El pueblo entero era el que entonces elegía á sus oficiales municipales; al pueblo se le consultaba algunas veces, y á él se rendían las cuentas. Á fines del siglo xvii subsiste esta costumbre en algunas partes.

En el siglo xviii ya no es el pueblo en conjunto el que constituye la asamblea general: ésta es casi siempre representativa. Pero lo que es preciso tener muy presente es que en ninguna parte es elegida por la masa del pueblo, ni recibe de ésta sus aspiraciones: en todas partes está compuesta de *notables*, algunos de los cuales forman parte de ella por derecho propio, y otros en representación de corporaciones ó de Compañías, cumpliendo un mandato imperativo de estas pequeñas sociedades particulares.

Á medida que avanza el siglo se multiplica el número de los notables por derecho propio en estas asambleas: los diputados de las corporaciones industriales disminuyen ó desaparecen. Ya no se encuentran en ella más que determinados *gremios*: es decir, que la asamblea no se compone más que de burgueses, y no recibe en su seno á los artesanos. El pueblo, que no se deja engañar tan fácilmente como se supone por vanas apariencias de libertad, cesa en todas partes de interesarse en los asuntos del Municipio, y vive en el interior de sus propios muros como un extranjero. Inútilmente tratan algunas veces sus magistrados de reanimar en él el patriotismo municipal, que hizo tantas maravillas en los tiempos medioevales: el pueblo permanece sordo á sus requerimientos; parece que no le afectan los mayores intereses de la ciudad. Se pretende que vaya á votar allí donde se creyó que debía conservarse la vana imagen de una elección libre; pero él se obstina en su retraimiento. Nada más común en la Historia que un espectáculo seme-

jante. Dondequiera que los príncipes han destruído la libertad municipal, han tratado en primer lugar de conservar las formas: esto se ha visto desde Augusto hasta nuestros días. De este modo han pretendido unir á la fuerza moral que da siempre el asentimiento público las comodidades que solamente puede ofrecer el poder absoluto; pero casi siempre han fracasado en su intento, y pronto han comprendido que era imposible hacer durar por mucho tiempo estas engañosas apariencias donde la realidad ya no existía.

En el siglo xviii, pues, el gobierno municipal de las ciudades había degenerado en todas partes en una pequeña oligarquía. Algunas familias dirigían los asuntos municipales con miras particulares, lejos de la inspección del pueblo y sin responsabilidad ante él: de esta enfermedad adolecía la Administración municipal en toda Francia. Todos los intendentes la denuncian; pero el único remedio que para ella imaginan es la subordinación cada día mayor de los Poderes locales al Gobierno central.

Sin embargo, era difícil que fuese mayor de lo que ya era, porque, independientemente de los edictos que de vez en cuando modifican la administración de todas las ciudades, el Consejo deroga con sobrada frecuencia las leyes particulares á cada una de ellas por medio de reglamentos no registrados, dictados á propuesta de los intendentes, sin información previa, y algunas veces sin que los habitantes de la ciudad lo sospechen.

«Esta medida, dicen los habitantes de una ciudad para la cual se dictó una resolución de este género, ha llenado de asombro á todos los órdenes de la ciudad, que no esperaba nada semejante».

Las ciudades no pueden establecer un impuesto sobre el consumo, ni imponer una contribución, ni hipotecar, ni vender, ni arrendar sus bienes, ni administrarlos, ni emplear el excedente de sus ingresos, sin que las autorice para ello una resolución del Consejo, previo informe del intendente.

Todas las obras se ejecutan con arreglo á los planos y presupuestos aprobados por el Consejo; el intendente ó sus subdelegados son los que hacen la adjudicación, y generalmente las dirige el ingeniero ó el arquitecto del Estado. He aquí una cosa que sorprenderá á los que creen que todo lo que se ve en Francia es nuevo.

Pero el Gobierno central llega aún más allá en su afán de intervenir en la administración de las ciudades. En una circular dirigida á mediados del siglo por el interventor general á los intendentes, se dice lo siguiente: «Prestará usted especial atención á todo lo que pase en las asambleas municipales. Hará usted que le den cuenta exacta de todo y le comuniquen los acuerdos que adopten, para remitírmelos inmediatamente con su informe».

Se ve, en efecto, por la correspondencia del intendente con sus subdelegados, que el Gobierno interviene en todos los asuntos de las ciudades, grandes y pequeñas. Se le consulta sobre todo, y su parecer es decisivo: regula hasta las fiestas. El Gobierno es quien ordena en ciertos casos las manifestaciones de la alegría pública, el que manda iluminar las calles y las casas. He visto que un intendente impuso en cierta ocasión una multa de 20 libras á varios individuos de la guardia ciudadana que no habían asistido á un *Te Deum*.

Los mismos oficiales municipales están plenamente convencidos de su impotencia. «Os rogamos humildísimamente, Monseñor—escriben unos al intendente,—que nos concedáis vuestra benevolencia y vuestra protección. Procuraremos no hacernos indignos de ella sometiéndonos á todas las órdenes de vuestra grandeza». «No hemos resistido nunca vuestras órdenes, Monseñor»—dicen otros que pomposamente se titulan todavía *Pares de la ciudad*.

De esta manera se prepara la burguesía para el gobierno, y el pueblo para la libertad.

Menos mal si esta estrecha dependencia de las ciudades hubiera preservado sus bienes; pero no hay nada de esto. Se dice que sin la centralización, las ciudades se hubieran

arruinado inmediatamente. No lo sé; pero lo cierto es que durante el siglo XVIII la centralización no les impidió arruinarse: la historia administrativa de la época ofrece abundantes ejemplos.

Si de las ciudades pasamos á los pueblos, encontraremos en ellos otros Poderes, otras formas; pero la misma dependencia. Existen bastantes indicios de que en la Edad Media los habitantes de cada pueblo formaban una comunidad distinta del señor. Éste se servía de ella, la vigilaba, la gobernaba; pero la comunidad poseía en común ciertos bienes que tenía en propiedad, elegía sus jefes, y se administraba á sí misma democráticamente.

Esta antigua constitución de la parroquia existe en todas las naciones que han sido feudales y en todos los países á los cuales dichas naciones llevaron los restos de sus leyes. Sus vestigios se encuentran por todas partes en Inglaterra, y estaba aún viva en Alemania hace sesenta años, como es fácil convencerse leyendo el Código de Federico el Grande. En Francia existen todavía en el siglo XVIII restos de dicha organización.

Recuerdo que cuando por primera vez investigaba yo en los archivos de una Intendencia, qué era una parroquia del antiguo régimen, fué grande mi sorpresa al encontrar en esta comunidad, tan pobre y envilecida, muchos de los rasgos que más me habían llamado en otro tiempo la atención en las comunidades rurales de América, y que erróneamente creí entonces que eran una singularidad propia del Nuevo Mundo. Ni una ni otra tienen representación permanente, corporación municipal propiamente dicha; una y otra están administradas por funcionarios que obran separadamente bajo la dirección de la comunidad entera. En ambas se reúnen de cuando en cuando asambleas en las cuales los vecinos, formando un solo cuerpo, eligen sus magistrados y resuelven sobre los principales asuntos. En una palabra, se parecen entre sí tanto como un vivo puede parecerse á un muerto.

Estos dos seres, tan diferentes en sus destinos, han tenido, en efecto, el mismo origen. Transportada de un golpe lejos del feudalismo y dueña absoluta de sí misma, la parroquia rural de la Edad Media ha llegado á ser la *township* de Nueva Inglaterra. Separada del señor, pero oprimida por la poderosa mano del Estado, llegó á convertirse en Francia en lo que vamos á ver.

En el siglo XVIII el número y el nombre de los funcionarios de la parroquia varían según las provincias. Por los antiguos documentos se ve que estos funcionarios habían sido en mayor número cuando la vida local era más activa, y fueron disminuyendo á medida que aquélla fué debilitándose. En la mayor parte de las parroquias del siglo XVIII se reducen á dos: uno se llama el *colector*; el otro, generalmente, se llama el *síndico*. Por regla general, estos funcionarios municipales son todavía electivos, ó se supone que lo son; en realidad son instrumentos del Estado más que representantes de la comunidad. El colector cobra la talla bajo las órdenes directas del intendente. El síndico, colocado bajo la dirección inmediata del subdelegado del intendente, le representa en todas las operaciones que se relacionan con el orden público ó con el Gobierno, y es su principal agente cuando se trata de la milicia, de las obras del Estado y de la ejecución de las leyes generales.

El señor, como hemos visto ya, permanece apartado de todos estos pormenores del gobierno: ni vigila ni presta su concurso; es más, estos cuidados, que en otros tiempos afirmaban su poder, le parecen indignos de él á medida que este poder va desapareciendo, y se sentiría lastimado en su orgullo si se le invitase á prestarles atención. El señor ya no gobierna; pero su presencia en la parroquia y sus privilegios impiden que se establezca un buen gobierno parroquial en lugar del suyo. Un vecino tan diferente de los demás, tan independiente, tan favorecido, destruye ó dificulta el imperio de la ley.

Como su vecindad ha obligado á huir sucesivamente

hacia las ciudades, según demostraré más adelante, á casi todos los habitantes que poseían medios de fortuna y cultura, á excepción del señor, no queda en la parroquia más que un rebaño de villanos ignorantes y groseros, incapaces de dirigir la administración de los asuntos comunes. «Una parroquia — ha dicho con razón Turgot — es una reunión de cabañas, y de habitantes no menos pasivos que ellas».

Los documentos administrativos del siglo XVIII están llenos de quejas suscitadas por la impericia, la inercia y la ignorancia de los colectores y de los síndicos de las parroquias. Ministros, intendentes, subdelegados, los mismos nobles lo deploran constantemente, pero ninguno se remonta á las causas.

Hasta la Revolución, la parroquia rural de Francia conserva en su gobierno algo del carácter democrático que había tenido durante la Edad Media. ¿Se trata, por ejemplo, de elegir los oficiales municipales ó de discutir algún asunto común? La campana de la iglesia convoca á los vecinos para reunirse en el pórtico; pobres y ricos tienen derecho á concurrir. Reunida la Junta, no hay, propiamente hablando, deliberación ni votación; pero cada cual puede exponer su parecer, y un notario requerido al efecto recoge las distintas opiniones y las consigna en un acta.

Cuando se comparan estas vanas apariencias de libertad con la positiva impotencia que encubren, se ve cómo el Gobierno más absoluto puede combinarse con algunas de las formas de la más extrema democracia, de tal suerte que á la opresión viene á añadirse lo ridículo de aparentar que no se dan cuenta de ella. La asamblea democrática de la parroquia podía, ciertamente, expresar sus deseos; pero estaba tan imposibilitada como la corporación municipal de las ciudades para hacer su voluntad: ni siquiera podía hablar más que cuando se le había abierto la boca, porque en ningún caso podía reunirse sin haber solicitado el permiso expreso del intendente y con su beneplácito. Aunque sus

acuerdos fuesen unánimes, no podía establecer impuestos, ni vender, ni comprar, ni arrendar, ni litigar, sin que el Consejo se lo permitiese. Se necesitaba obtener una resolución de este mismo Consejo para reparar los daños que el viento había causado en el techo de la iglesia ó para reconstruir una pared de la casa rectoral. La parroquia rural más distante de París estaba sometida á esta regla, lo mismo que las más cercanas: he podido ver que algunas parroquias pedían al Consejo permiso para gastar 25 libras.

Es cierto que, por regla general, los vecinos habían conservado el derecho de elegir por voto universal sus magistrados; pero con mucha frecuencia ocurría que el intendente designaba al cuerpo electoral un candidato, que casi siempre era elegido por unanimidad. Otras veces el intendente anulaba la elección espontáneamente hecha, nombraba el colector y el síndico, y suspendía indefinidamente las elecciones: de esto he visto mil ejemplos.

Difícilmente cabe imaginar destino más cruel que el de estos funcionarios municipales. El último agente del Gobierno central, el subdelegado, los obligaba á someterse á todos sus caprichos. Algunas veces los condenaba á pagar multas, otras los encarcelaba, porque las garantías que en otras partes defendían al ciudadano contra la arbitrariedad no existían aquí. «He metido en la cárcel —dice un intendente en 1750— á algunos principales de los Municipios que murmuraban, y he obligado á estos Municipios á pagar los gastos hechos por la mariscalía». De aquí que las funciones parroquiales fuesen consideradas, más que como honores, como cargas á las cuales los vecinos procuraban sustraerse por medio de toda clase de subterfugios.

Á pesar de todo, el campesino tenía cariño á estos últimos restos del antiguo gobierno de la parroquia, y aún hoy, de todas las libertades públicas la única que comprende es la libertad parroquial, el único asunto de naturaleza pública que realmente le interesa es éste. Los que dejan voluntariamente el gobierno de toda la nación en manos de un

amo se revuelven ante la idea de no poder decir su parecer en la administración de su aldea.

Lo que acabo de decir de las ciudades y de las parroquias es aplicable á casi todas las corporaciones que tenían existencia independiente y propiedad colectiva. Bajo el antiguo régimen, como en nuestros días, no había ciudad, burgo, villorrio ni aldea en Francia, hospital, fábrica, convento ni colegio que pudiera hacer su voluntad en sus asuntos particulares, ni administrar á su arbitrio sus bienes. Entonces, como hoy, la administración tenía á todos los franceses bajo tutela: si esta palabra insolente no se había pronunciado aún, por lo menos existía yá una realidad á que aplicarla.

CAPÍTULO IV

La justicia administrativa y la garantía de los funcionarios son instituciones del antiguo régimen.

No había en Europa nación alguna en que los tribunales ordinarios fuesen más independientes del Gobierno que en Francia; pero tampoco había ninguna donde estuvieran más en uso los tribunales especiales. Estos dos hechos tienen entre sí relación más íntima de lo que se supone. El rey no tenía poder alguno sobre la suerte de los jueces; no podía destituirlos, ni trasladarlos, ni siquiera ascenderlos: en una palabra, no podía someterlos á su arbitrio ni por la ambición ni por el temor. Esta independencia, que limitaba la acción de los monarcas, los llevó más que en parte alguna á sustraer al conocimiento de los jueces ordinarios los asuntos que interesaban directamente á su poder, y á crear al lado de aquéllos una especie de tribunal más dependiente, que ofreciera á sus súbditos alguna apariencia de justicia, sin temor de que se convirtiese en realidad.

Donde, como en ciertos Estados de Alemania, los tribunales ordinarios no habían sido nunca tan independientes del Gobierno como los tribunales franceses, no se tomó esta precaución, y no se conoció la justicia administrativa: el príncipe se consideraba bastante dueño de los jueces para no tener necesidad de comisarios.

Si se leen atentamente los edictos y declaraciones Reales publicados en el último siglo de la Monarquía, así como las resoluciones dictadas por el Consejo en esta misma época, se encontrarán muy pocas en que el Gobierno, después de adoptar una medida, se haya olvidado de decir que los litigios á que puedan dar lugar se sustanciarán exclusivamente ante el intendente y ante el Consejo. «Ordena además S. M. que todas las cuestiones á que dé origen la ejecución de este acuerdo y sus circunstancias y consecuencias se lleven ante el intendente para que éste los resuelva, quedando á salvo la apelación ante el Consejo. Prohibimos á nuestros tribunales entender en estos asuntos». Ésta es la fórmula ordinaria.

En las materias reguladas por leyes ó por costumbres antiguas, dictadas ó establecidas sin esta precaución, el Consejo interviene de continuo por vía de *avocación*, arranca de las manos de los jueces ordinarios el asunto en que está interesada la Administración y lo trae á su conocimiento. Los registros del Consejo están llenos de acuerdos de esta especie. Poco á poco la excepción se generaliza, el hecho se transforma en teoría, y adquiere el valor de máxima de Estado, no en las leyes, sino en la conciencia de los que la aplican, el principio de que todos los litigios en que enga parte el interés público ó que surjan de la interpretación de un acto administrativo no son de la competencia de los jueces ordinarios, cuya misión es resolver los litigios entre intereses particulares. En esta materia nosotros no hemos hecho más que encontrar la fórmula; la idea pertenece al antiguo régimen.

Á partir de este momento la mayor parte de las cuestiones litigiosas que surgen á propósito de la percepción de los impuestos son de la exclusiva competencia del intendente y del Consejo, y lo mismo ocurre con todo lo que se refiere á la policía de los transportes y de los caminos públicos, á las grandes vías de comunicación, á la navegación fluvial, etc. En general, se ventilan ante los tribuna-

les administrativos todas las cuestiones en que esté interesada la autoridad pública.

Los intendentes ponen gran cuidado en que esta jurisdicción excepcional se extienda de día en día, y para ello avisan al interventor general y estimulan al Consejo. Merece consignarse la razón que da uno de estos magistrados para obtener una *avocación*. «El juez ordinario—dice—está sometido á reglas fijas, que le obligan á corregir un hecho contrario á la ley; pero el Consejo puede en todo caso derogar dichas reglas con un fin útil».

Con arreglo á este principio se ve con frecuencia que el intendente ó el Consejo atraen á sí cuestiones que apenas tienen relación visible con la Administración pública, ó que notoriamente no tienen con ella relación alguna. Un noble que sostiene un litigio con uno de sus convecinos y está descontento con las resoluciones de los jueces ordinarios, pide al Consejo que llame á sí el asunto. El intendente, á quien se consulta sobre el caso, contesta: «Aunque no se trata más que de derechos particulares, cuyo conocimiento pertenece á los tribunales, S. M. puede siempre cuando lo tiene á bien reservarse el conocimiento de toda clase de asuntos, sin que pueda ser responsable de los motivos».

Por virtud de esta *avocación* se lleva, por regla general, ante el intendente ó el comandante de las fuerzas de seguridad á la gente del pueblo que perturba el orden por actos de violencia. La mayor parte de los motines originados por la carestía de los granos dan lugar á *avocaciones* de esta especie. En este caso el intendente se asesora de cierto número de letrados, especie de Consejo de prefectura improvisado, que él mismo elige, y juzga criminalmente. He visto sentencias dictadas en esta forma, por las cuales se impone la pena de galeras, y hasta la pena de muerte. Las causas juzgadas por los intendentes son todavía frecuentes á fines del siglo XVIII.

Los modernos tratadistas de Derecho administrativo

nos aseguran que se ha realizado un gran progreso desde la Revolución: «Antes el Poder judicial y el administrativo estaban confundidos, dicen: se han separado después y se ha puesto á cada uno en su lugar». Para apreciar bien el progreso de que aquí se habla es preciso no olvidar nunca que si por una parte el Poder judicial en el antiguo régimen se salía muchas veces de la esfera natural de su autoridad, por otra parte no intervenía en todo lo que dentro de ella está comprendido. Quien no vea más que una de estas dos cosas, olvidando la otra, sólo puede formar una idea incompleta y falsa del objeto. Tan pronto se permitía á los tribunales hacer reglamentos de Administración pública, lo que manifiestamente estaba fuera de su competencia, como se les prohibía juzgar verdaderos procesos, lo que equivalía á excluirlos de su propio dominio. Es cierto que hemos arrojado á la justicia de la esfera administrativa, en la cual el antiguo régimen la había dejado indebidamente introducirse; pero al mismo tiempo, como es notorio, el Gobierno penetraba constantemente en la esfera natural de la justicia, y nosotros lo hemos conservado, como si la confusión de Poderes no fuera tan peligrosa en un sentido como en el otro; y aun peor, porque la intervención de la justicia en la Administración no perjudica más que á los asuntos en sí mismos, mientras que la intervención de la Administración en la justicia deprava á los hombres, y tiende á hacerlos á un mismo tiempo revolucionarios y serviles.

Entre las nueve ó diez Constituciones que en un período de sesenta años han sido promulgadas á perpetuidad en Francia, hay una en la cual expresamente se dice que ningún agente de la Administración podrá ser perseguido ante los tribunales ordinarios sin que previamente haya sido autorizada la querrela. El artículo pareció tan excelente, que al destruir la Constitución de que formaba parte se tuvo buen cuidado de sacarlo de entre las ruinas, y después ha sobrevivido á todas las revoluciones. Los funciona-

rios administrativos tienen aún la costumbre de llamar al privilegio que este artículo les concede «una de las grandes conquistas del 89»; pero en esto se equivocan también, porque bajo la antigua Monarquía el Gobierno no ponía menor cuidado que en nuestros días para evitar á los funcionarios el disgusto de tener que confesarse ante la justicia como simples ciudadanos. La única diferencia esencial entre una y otra época es ésta: antes de la Revolución el Gobierno no podía defender á sus agentes más que recurriendo á medidas ilegales y arbitrarias, en tanto que después ha podido legalmente dejarles violar las leyes.

Cuando los tribunales ordinarios del antiguo régimen querían perseguir á un representante cualquiera del Gobierno central, intervenía ordinariamente un acuerdo del Consejo que sustraía al acusado del poder de los jueces y lo enviaba ante el comisario que el Consejo nombraba, porque, como escribe un consejero de Estado de aquella época, un funcionario administrativo perseguido en esta forma habría sido víctima de la prevención que dominaba el espíritu de los jueces ordinarios, y quedaría comprometida la autoridad del rey. Avocaciones de esta clase ocurren todos los días, no solamente cuando se trata de los principales agentes de la Administración, sino de los más ínfimos. Un sobrestante de caminos y puentes encargado de dirigir á los obreros de la prestación personal es perseguido por un campesino á quien ha maltratado. El Consejo avoca el asunto, y el ingeniero jefe escribe confidencialmente al intendente y le dice: «En realidad, el sobrestante es digno de castigo; pero esto no es razón para dejar que el asunto siga su curso, porque es de la mayor importancia para la Administración de los caminos y puentes que la justicia ordinaria no reciba ni juzgue las quejas de los obreros contra los sobrestantes. Si se estableciese esta práctica, los trabajos se verían perturbados por continuos procesos que suscitaría la animosidad pública contra los sobrestantes».

En otra ocasión el intendente escribe al interventor ge-

neral á propósito de un contratista del Estado que había cogido en el campo de un vecino los materiales de que se había servido: «No puedo ponderarle bastante lo perjudicial que sería á los intereses de la Administración someter á los contratistas á la jurisdicción de los tribunales ordinarios, cuyos principios no pueden nunca conciliarse con los suyos».

Hace un siglo precisamente que se escribieron estas palabras, y cualquiera diría que quien la escribió era contemporáneo nuestro.

CAPÍTULO V

Cómo había podido introducirse la centralización en medio de los antiguos Poderes, y suplantarlos sin destruirlos.

Resumamos lo que hemos dicho en los tres capítulos precedentes. Hemos visto que existía un cuerpo único, colocado en el centro de la nación, que reglamentaba la Administración pública en todo el territorio; que el ministro dirigía por sí mismo todos los asuntos de orden interior; que en cada provincia había un solo agente que dirigía los asuntos de menor importancia; que no existían organismos administrativos secundarios, ó, si los había, no podían hacer nada sin previa autorización; que tribunales excepcionales juzgaban los asuntos en que estaba interesada la Administración y amparaban á todos sus agentes. ¿Qué es esto, sino la centralización que nosotros conocemos? Sus formas no están tan definidas como hoy, sus procedimientos están menos reglamentados, y su existencia es más precaria; pero en el fondo son una misma cosa. No ha habido que añadirle ni quitarle nada: bastó destruir todo lo que había á su alrededor, para que apareciese tal como hoy la vemos.

La mayor parte de las instituciones que acabamos de describir han sido después imitadas en cien lugares diversos; pero en la época á que nos referimos eran exclusivas de Francia, y pronto vamos á ver la grandísima influencia