

*Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana: «el dictamen de José Canga Argüelles sobre organización de los gobernadores civiles, consejos de provincia y tribunales contencioso-administrativos» (1835)*

The emergence of the spanish administrative science: «el dictamen de José Canga Argüelles sobre organización de los gobernadores civiles, consejos de provincia y tribunales contencioso-administrativos» (1835)

#### RESUMEN

*El presente artículo estudia el contexto político e institucional en el que se produjo la inauguración del lenguaje administrativo en España. Sobre la base que presta la lectura de una memoria inédita elaborada por José Canga-Argüelles en 1835, se analiza el punto de encuentro entre la «ciencia de la administración» de fuerte ascendencia francesa y las nociones de gobierno político-económico de los pueblos que habían caracterizado, subordinadas al paradigma jurisdiccional de gobierno, el discurso sobre el dominio del espacio territorial en la experiencia constitucional gaditana. El resultado fue una «ciencia de la administración hispana» que, incorporando, traduciendo y reinterpretando elementos de ambas corrientes, conformó un peculiar híbrido que no llegaría a imponerse como cultura de Estado hasta mediada la década de los cuarenta del siglo XIX.*

## PALABRAS CLAVE

*José Canga-Argüelles, Ciencia de la administración, Javier de Burgos, Consejo Real de España e Indias.*

## ABSTRACT

*This article studies the institutional context in which the «Administration» made it into the new political jargon in Spain. Based on the unpublished dissertation written by José Canga-Argüelles in 1835, the paper analyses how a new body –the Consejo Real de España e Indias– came up with a distinct «Spanish administrative science» («ciencia de la administración hispana») combining core elements of the «sophisticated French administrative science», such as the unified-administrative-action principle, with 1812 Constitution aspects, such as the «gobierno político-económico de los pueblos» regime. The result of that sort of chemical reaction, this «ciencia de la administración hispana», was the hybrid political jargon that after 1845 could impose its state model.*

## KEY WORDS

*José Canga-Argüelles, Spanish administrative science, Administrative jargon, Spanish public law.*

**Recibido:** 05/04/2021

**Aceptado:** 8/05/2021

SUMARIO/SUMMARY: I. De un contexto constitucional: la inauguración del lenguaje de la administración en las Cortes del Estatuto Real. II. Proyectar la administración desde el gobierno supremo: el encargo a la sección de lo Interior del Consejo Real de España e Indias. III. La memoria de Canga Argüelles y la «ciencia de la administración hispana». IV. Apéndice documental: «el dictamen del Señor Canga Argüelles sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de provincia y Tribunales contencioso-administrativos».

# I. DE UN CONTEXTO CONSTITUCIONAL: LA INAUGURACIÓN DEL LENGUAJE DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS CORTES DEL ESTATUTO REAL

El 24 de julio de 1834 la Reina Gobernadora inauguraba las Cortes convocadas por un Estatuto Real tan laxo en su contenido que ni siquiera enunciaba las líneas básicas de un mapa institucional de la monarquía que acababa de ser renovado para la ocasión<sup>1</sup>. Alejado así del contexto Europeo de Cartas otorgadas que

<sup>1</sup> La historia política que envolvió al «experimento» del Estatuto Real y sus Cortes es bien conocida y cuenta además hoy con una obra muy reciente que la revisita: MONERRI MOLINA,

se pretendía emular, el marco político que entonces echaba a andar no tenía un texto que señalara o delimitara los poderes, ni que definiera las instituciones encargadas de ejercerlos, lo que obligaba al ministerio que lo había auspiciado, el encabezado por Francisco Martínez de la Rosa, a defender muchas de las reformas que habían llevado a cabo a través de una serie de discursos que ocuparon la atención de los estamentos durante buena parte de aquel verano de 1834<sup>2</sup>. La propia Reina María Cristina puso voz a un «discurso de la corona» redactado por el secretario de Estado granadino para dar el pistoletazo de salida a unas Cortes que tenían como primera misión legitimar con su aquiescencia muchas de las medidas que se habían venido introduciendo desde la muerte de Fernando VII:

«Mis Secretarios del Despacho os darán también conocimiento de las reformas practicadas en varios ramos de la administración: la división del territorio, la separación y deslinde entre la parte administrativa y la judicial, la supresión de antiguos consejos y las nuevas audiencias creadas en beneficio de algunas provincias (...) y otras mejoras que se están preparando, os mostrarán mi solícito anhelo, y ofrecen ya a la nación las más lisonjeras esperanzas»<sup>3</sup>.

---

Beatriz, *Las Cortes del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, Dykinson, 2019. Como se extrae del clásico VILLARROYA, Joaquín Tomás, *El sistema político del Estatuto Real (1834-1836)*, Madrid, IEP, 1968, o de la aproximación que llevó a cabo PRO, Juan, *El Estatuto Real y la Constitución de 1837*, Madrid, Iustel, 2010, la principal virtud del «sistema» político que quedó consagrado con la promulgación del Estatuto estribaba en la gran flexibilidad que mostró a la hora de albergar en su seno maneras muy diversas de entender el gobierno representativo. Tres legislaturas –con una cesura revolucionaria entre medias– y gobiernos tan dispares como los de Martínez de la Rosa, el conde de Toreno, Mendizábal e Istúriz se sucedieron en los poco más de dos años de vida del Estatuto, que también lo fueron de encarnizada guerra civil contra el pretendiente carlista. De todo ello se encargaría de dar cuenta una abundante historiografía liberal decimonónica que sirve todavía hoy para asomarse al convulso periodo: CABALLERO, Fermín, *El Gobierno y las Cortes del Estatuto. Materiales para su historia*, Madrid, 1837; ALCALÁ GALIANO, Antonio, *Historia de España*, tomo VII, Madrid, 1846; RICO Y AMAT, Juan, *Historia Política y Parlamentaria de España*, tomos II y III, Madrid, 1861; LAFUENTE, Modesto, *Historia General de España*, tomo XXIX, Madrid, 1866; PIRALA, Antonio, *Historia de la guerra civil y de los partidos liberal y carlista*, 2.<sup>a</sup> edición, Madrid, 1868.

<sup>2</sup> ROSANVALLON, Pierre, *La Monarchie impossible. Histoire des Chartes de 1814 et 1830*, París, Fayard, 1994; y LACCHE, Luigi, «Las cartas otorgadas: la teoría de L'Octroi y las experiencias constitucionales en la Europa post-revolucionaria», en FERNÁNDEZ SARASOLA, Ignacio (coord.), *Fundamentos: cuadernos monográficos de teoría del Estado, derecho público e historia constitucional*, 6, 2010, pp. 231-305.

<sup>3</sup> Diario de Sesiones de las Cortes (en adelante DSC), legislatura 1834-1835, apéndice al n.º 3 (24-7-1834), p. 2, en red: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/). Todas las medidas a las que se refería la cuarta esposa de Fernando VII se acometieron en el escaso medio año que transcurrió entre el fallecimiento del último monarca absoluto, el 29 de septiembre de 1833, y la promulgación del Estatuto Real. En concreto, Martínez de la Rosa, a través de la Reina Madre, señalaba hacia tres series de medidas que constituyeron el alfa y el omega del proceso de reforma: el «Real decreto de 30 de noviembre de 1833 mandando hacer la División territorial de Provincias» (disponible en *Decretos del Rey nuestro señor Don Fernando VII, y de la Reina su Augusta Esposa*, tomo XVIII, Madrid, 1834, pp. 289-335), el «Real decreto de 26 de enero de 1834 uniformando los Tribunales Superiores y mandando observar la nueva distribución del territorio de los mismos con la creación de las Audiencias de Burgos y Albacete» (disponible en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 32-35), y los seis «Reales decretos de 24

Concentradas las Cortes en torno a ese texto, que tampoco declaraba derechos ni a la nación ni a sus individuos<sup>4</sup>, los ministros que tuvieron que defenderlo en ellas dedicaron sus esfuerzos a plantear un escenario en el que las diferencias con el anterior pasaban esencialmente por la renovación de una *administración* que, gracias a sus desvelos, ya no volvería a ser «absurda» y «viciosa»:

«Pasemos a la administración absurda. ¿Quién puede defender que la administración que ha habido en España ha sido acertada? No serán ciertamente los Secretarios actuales del Despacho, que han principiado por decir que era viciosa; que han manifestado la necesidad de la división de poderes para principiar a reformarla; que han propuesto la abolición de los antiguos Consejos que la entorpecían; que han empezado por hacer una división del territorio para arreglarla; que se proponen presentar una ley municipal y establecer consejos de provincias para conciliar los intereses de los pueblos con los de la autoridad Real. Están íntimamente persuadidos que, desde la cúspide de la antigua administración, desde el Consejo de Castilla que era su clave, hasta el último ayuntamiento, tenía necesidad de reformarse»<sup>5</sup>.

De esta forma y desde el principio, el gobierno fiaba la suerte de ese experimento extrañamente *constitucional* a la buena lectura que se acabara haciendo en Cortes de la gran transformación institucional planeada<sup>6</sup>. Y en ella, como así

---

de marzo de 1834 para la supresión del Consejo de Estado durante la minoría de la Reyna, supresión de los Consejos de Castilla, Guerra y Hacienda, y erección de tribunales Supremos de España e Indias, Guerra y Marina, y Hacienda, y creación de un Consejo Real de España e Indias para todos los negocios gubernativos» (disponible en *Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XIX, Madrid, 1835, pp. 158-166, y los originales en Archivo Histórico Nacional (en adelante AHN), Estado, leg. 2821, expediente 1).

<sup>4</sup> La no introducción de una declaración de derechos en el Estatuto fue el aspecto que más agitó los ánimos de un sector importante de los procuradores que desde la preparación de la contestación al discurso de la corona hicieron ver al ministerio lo complejo que iba a tener el controlar las Cortes por más que en su diseño se hubieran encargado de reducir al mínimo sus atribuciones. Haciendo uso de una de las pocas vías que les había quedado expedita, la de presentar peticiones al trono, apenas un mes después de la inauguración de la legislatura, el 28 de agosto, se presentaba en el estamento de procuradores la «relativa a la concesión de derechos fundamentales», que para muchos diputados era la «petición más importante que puede ocupar su augusta atención (la de la Reina Gobernadora), y la meditación de un gobierno representativo» (DSC, legislatura 1834-1835, n.º 211 (8-5-1835), p. 94, en red: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/)).

<sup>5</sup> DSC, legislatura 1834-1835, n.º 10 (5-8-1834), p. 38, en red: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/). Estas palabras de Martínez de la Rosa fueron pronunciadas nada más comenzar a debatirse «el proyecto de contestación a la Corona» que se había estado preparando los días previos. El primer secretario de Estado aprovechaba así la coyuntura que le brindaba la sustitución en ese proyecto de contestación de la expresión «legislación absurda» por «administración absurda» para volver a poner en el centro de la discusión en Cortes la garantía de cambio que residía tras la manera de entender el nuevo sistema de gobierno que ofrecía el ministerio.

<sup>6</sup> Cuando me refiero a la «extrañeza» del experimento político no solo lo hago para señalar que el proyecto de Martínez de la Rosa, en realidad, se definió por su fuerte oposición a la única Constitución que entonces cabía, la de 1812, sino porque la fuerte transformación institucional, como ya apuntó Bartolomé Clavero, hizo que un marco escasamente constitucional resultara «a la postre constituyente» (*Manual de Historia constitucional de España*, Madrid, Alianza, 1989, p. 45).

fueron mostrando los diferentes ministros a medida que se presentaban ante los estamentos, iba a tener mucho que decir un Consejo Real de España e Indias pensado como la principal institución «auxiliar» de este nuevo modelo monárquico<sup>7</sup>. Eran muchas las lagunas que fácilmente se detectaban en un paisaje tan abierto y flexible, pero lo cierto es que ningún otro cuerpo como el Consejo Real acreditaba tantas y tan idóneas circunstancias con las que dar sustento a muchas de las promesas de mejora que se lanzaron.

Ensalzando la labor de Javier de Burgos como introductor de esa «ciencia de la administración» que tan buena prensa tenía ya en muchos círculos afines al gobierno<sup>8</sup>, el ministro de lo Interior –José María Moscoso de Altamira– no

<sup>7</sup> En ese papel lo reconocieron poco tiempo después los primeros estudios de juristas y políticos que se pronunciaron sobre él, como fue el caso de los elaborados por Joaquín Francisco Pacheco y por Alberto Felipe Baldrich, marqués de Valgornera. Con sendos artículos titulados «El Consejo de Estado» y publicados en la *Revista de Madrid* en 1839, estos autores hicieron del Consejo Real de España e Indias el antecedente inmediato del Consejo Real o de Estado que, con algunas diferencias de entidad, ha llegado hasta nuestros días (los artículos los consulto en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Colección bibliográfica de lo contencioso-administrativo*, Madrid, 1882). Con todo, el peculiar Consejo Real de España e Indias, así como las medidas de transformación institucional con las que se gestó, no han gozado de demasiada atención historiográfica. Sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse: CORDERO TORRES, JOSÉ MARÍA, *El Consejo de Estado. Su trayectoria y perspectivas en España*, Madrid, IEP, 1944; ARVIZU Y GALARRAGA, FERNANDO, «El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en *Actas del III Simposio de Historia de la Administración*, Alcalá de Henares, IEA, 1974, pp. 382-408. TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Inventario de los fondos de ultramar (1835-1903)*, Madrid, BOE, 1994; LOSA CONTRERAS, CARMEN, «La Administración Consultiva en los inicios del Estado Liberal. El funcionamiento del Consejo Real de España e Indias. Sección de los Interior», en *Cuadernos de Historia del Derecho*, 7, 2000, pp. 457-470; MARTÍNEZ NAVAS, ISABEL, *El Gobierno de las islas de ultramar. Consejos, juntas y comisiones consultivas en el siglo XIX*, Madrid, Universidad de La Rioja-Dykinson, 2007. LORENTE SARIÑENA, MARTA, «La supresión de los Consejos y la creación del Real de España e Indias (Elementos para una discusión)», en TORRES AGUILAR, MANUEL (coord.), *Actas del XV Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, vol. 2, Córdoba, Diputación/Universidad de Córdoba, 2008, pp. 1101-1128; LUQUE REINA, ANTONIO MANUEL, «La disolución de los consejos: entre quiebras, confusiones y continuidad (1834-1836)», en BECK VARELA, LAURA, y SOLLÁ SASTRE, MARÍA JULIA (coords.), *Estudios Luso-Hispanos de Historia del Derecho*, Madrid, Dykinson, 2018, pp. 339-371; LUQUE REINA, ANTONIO MANUEL, «Gobernar a falta de prestigio, costumbre y antigüedad: El Consejo Real de España e Indias (1834-1836)», en TORRES AGUILAR, MANUEL, PINO ABAD, MIGUEL y LOSA CONTRERAS, CARMEN (coords.), *Poder, Sociedad y Administración de Justicia en la América Hispánica (Siglos XVI-XIX)*, Volumen II, Madrid, Dykinson, 2020, pp. 743-761; y LUQUE REINA, ANTONIO MANUEL, *La disolución de los Consejos de la Monarquía española. El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836)*, Madrid, tesis doctoral, 2021.

<sup>8</sup> Pocas dudas caben de que fue a Javier de Burgos a quien se debió el primer contacto que la opinión pública favorable al sistema del Estatuto tuvo con la «ciencia de la administración» más filosófica que jurídica que Charles-Jean Bonnin venía cultivando en Francia. Influenciado así por una novedosa reflexión administrativa que buscaba separar «la ciencia de lo útil y lo dañoso» (la administración) de «la ciencia de lo justo y de lo injusto» (el derecho), Javier de Burgos se reincorporó al servicio de la monarquía durante la segunda restauración absolutista de Fernando VII conformando el núcleo duro de íntimos colaboradores del ministro de Hacienda Luis López Ballesteros, grupo al que también pertenecían algunas personalidades como José López Juana Pinilla, Victoriano de la Encina y Piedra o Pedro Sáinz de Andino. Pero el granadino no tuvo la oportunidad de poner en práctica una noción de «administración» que desbordaba la que se había proyectado desde las covachuelas de la Hacienda hasta que, muerto Fernando VII, fue llamado a la

dudó en utilizar la instauración del Consejo Real como uno de los argumentos que mejor evidenciaba lo próximo que aquellas medidas dejaban al nuevo régimen del «envidiado» sistema administrativo francés:

«No trato de elogiar la administración que se ha establecido, sin que por esto desconozca lo mucho que trabajó en plantearla mi antecesor, cuyos conocimientos y talentos reconozco superiores a los míos. Llevo solo medio año escaso, lo que es un hecho que saben todos los Señores Procuradores, y para plantearla hubo que vencer infinitos obstáculos, que se presentan siempre cuando se crea una cosa que no está en armonía con las ideas de los que mandan y a que no están acostumbrados los que obedecen. (...) En Francia, que es donde está mejor montada la administración interior, que es envidiada de todas las demás naciones, incluso Inglaterra, ha costado más de cuarenta años de ensayo. Nosotros debemos seguir el modelo que ofrece, y aún estamos en una posición muy ventajosa, porque podemos aprovecharnos de los ensayos útiles, y desechar los reconocidos por inútiles. Esto es puntualmente lo que hace el Gobierno, y este el plan que se propone el que tiene el honor de desempeñar este ramo»<sup>9</sup>.

Además, la presencia de este sínodo permitía enfocar con perspectivas más halagüeñas otro de los extremos que más preocupó a los diputados que desde el principio plantaron cara al gabinete encabezado por Martínez de la Rosa: el de hacer responsables a los ministros por sus *actos administrativos*. En la inauguración de un sistema que tenía tan difícil disimular que casi todo dependía de la voluntad política de quienes recibían la confianza regia para formar el Consejo de Ministros, contar con un cuerpo con el que coronar el futurible contencioso-administrativo derivado de la introducción del lenguaje de la administración en la mayoría de las facetas de actuación de la monarquía dotaba de algo más de consistencia a aquel experimento político-institucional:

«La autoridad judicial camina sujeta a reglas lentas y solemnes: la marcha de la administración debe ser por lo común rápida, y variarse según las circunstancias. Esta diferencia en el sistema y modo de proceder ambas autoridades demuestra la necesidad de su mutua independencia, y hace ver que las decisiones tocantes a obligaciones o contratos entre el Gobierno, y los particulares, y quejas sobre repartimiento de impuestos, o perjuicios de tercero producidos por providencias gubernativas, se han de dar en un tribunal especial

---

Corte para hacerse cargo del ministerio de Fomento. En poco más de 5 meses y con varias centenas de decretos expedidos, el antiguo afrancesado sentó las bases de una primera estructura administrativa que lo llevaría diez años después, y tras un cierto ostracismo, a convertirse en uno de los mitos predilectos del moderantismo liberal, (MORÁN, Manuel, «La división territorial en España: 1825-1833», en *REALA*, 247, 1990, pp. 567-599; BURGUEÑO, Jesús, *Geografía Política de la España constitucional. La división provincial*, Madrid, CEPC, 1996; PÉREZ NÚÑEZ, Jesús, *Entre el Ministerio de Fomento y el de la Gobernación: Los delegados gubernativos de Madrid en la transición a la Monarquía constitucional, 1832-1836*, Madrid, UAM-Dykinson, 2011; y GAY ARMENTEROS, Juan, *De Burgos. El reformista ilustrado*, Madrid, Fundación para el análisis y los estudios sociales, 2014).

<sup>9</sup> DSC, legislatura 1834-1835, n.º 10 (5-8-1834), p. 41, en red: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/).

creado en cada gobierno civil, que podrá llamarse contencioso-administrativo. De sus fallos será dado apelar al Consejo Real de España e Indias siempre que a esta corporación se le den una organización y atribuciones análogas a las que tiene en Francia el Consejo de Estado, y que ejerce con tantas ventajas de la administración y gobierno interior de aquel reino»<sup>10</sup>.

Pero ninguna de estas estrategias discursivas, que garantizaban un lugar de relevancia a la corporación en el nuevo sistema de gobierno, servían para arrojar certezas ni sobre los elementos definitorios del propio sistema ni, desde luego, sobre lo que gobernar apoyado en el Consejo Real de España e Indias iba a acabar significando. Y es que lo único que a finales del verano 1834 parecía quedar claro era que el novedoso lenguaje de la administración requería de una adaptación al solar hispano que todo apuntaba que se iba a revelar de lo más problemática, habida cuenta de lo mucho que distaba la experiencia política del Estatuto de la francesa de la restauración<sup>11</sup>.

## II. PROYECTAR LA ADMINISTRACIÓN DESDE EL GOBIERNO SUPREMO: EL ENCARGO A LA SECCIÓN DE LO INTERIOR DEL CONSEJO REAL DE ESPAÑA E INDIAS

Ubicada como el resto del Consejo Real de España e Indias en la madrileña «Casa de los Consejos», su sección de lo Interior recibía las noticias provenientes de las Cortes consciente de la importancia que el mismo cuerpo estaba llamado a tener en la puesta en planta del nuevo proyecto político<sup>12</sup>. La supresión

<sup>10</sup> La exposición del ministro continuaba: «Considero pues muy necesaria la creación de esos tribunales (...). Los negocios en que se interesan por una parte el procomunal y por otra los individuos particulares, no pueden menos de resolverse por fórmulas más breves y distintas de las que se observan en los que solo tocan a estos últimos; y con placer preveo que no está distante la época, si la ilustración de V. EE. no la considera ya llegada, en que todos reconozcan cuán absurdo es el pretender que sean juzgados de una misma manera intereses tan diversos», (*Exposición presentada a las Cortes generales del reino por el Secretario de Estado y del despacho del Ministerio del Interior, en conformidad de lo dispuesto en el artículo 36 del Estatuto Real*, DSC, legislatura 1834-1835, apéndice al n.º 17 (14-8-1834), p. 3, en red: [https://app.congreso.es/est\\_sesiones/](https://app.congreso.es/est_sesiones/)).

<sup>11</sup> Ambas experiencias constitucionales solo tenían en común el que la Carta de 1814 también hubiera «olvidado» pronunciarse sobre el consejo, y la sorprendente beligerancia de sus Cortes. El texto otorgado por Luis XVIII incorporaba una declaración de derechos civiles y políticos tan naturalizados por buena parte del liberalismo francés que era esta corriente la que no veía con buenos ojos la continuidad de un Consejo de Estado que con Napoleón había alcanzado las cotas más altas de desarrollo de la tan traída y llevada jurisdicción administrativa (LORENTE SARIÑENA, Marta, «Un día en la vida del centauro liberal. (Libertad de los modernos vs. Jurisdicción administrativa en la Restauración francesa, 1814-1830)», en *Historia y Política*, 22, 2009, pp. 15-44).

<sup>12</sup> La sección, como el grueso del consejo, se había configurado a lo largo de la primavera de 1834 para comenzar a funcionar, conforme al estricto calendario de sesiones que fijaba el *Reglamento General del Consejo Real*, a principios de ese mismo verano. La nómina de consejeros llevó en un primer momento la firma de Javier de Burgos y respondía a un ramo, el de Fomento, que como la propia lista de consejeros sufriría su primera alteración muy poco tiempo después. Así las cosas, si por un decreto rubricado por la real mano el 7 de abril de 1834, se nombraba para «las plazas de Ministros de la Sección de Fomento del Consejo Real de España e Indias» a José

de los antiguos sínodos de gobierno jurisdiccional de la monarquía había puesto fin a todo un estado de cosas plurisecular, y, sobre el inmenso espacio que había dejado tras de sí la demolición, dos corporaciones encarnaban, a ojos de los consejeros de lo Interior, los brazos que en las *naciones avanzadas* como «la Francia» vehiculaban la expresión del poder ejecutivo<sup>13</sup>:

«El Consejo es un tribunal de Justicia, lo mismo que el supremo de este nombre. Solamente varían en el modo y en las causas. Los tribunales ordinarios tienen establecidos sus trámites y sus procedimientos (...) En los de Gobierno no hay trámites ni plazos; solamente se atiende a dar al expediente toda la instrucción necesaria para poder resolverlos con acierto. = En los primeros hay jueces de partido, Audiencias, tribunal supremo. En los segundos hay Ayuntamientos, Gobernadores Civiles, Consejo Real si el negocio lo requiere, y Gobierno Supremo. = Los primeros tratan de los negocios civiles y criminales: los segundos de los gubernativos, y de los contencioso-gubernativos, o de administración de justicia gubernativa entre partes: y en ellas el gobierno frecuentemente es parte. = Los primeros deciden las competencias entre las autoridades y tribunales de justicia; los segundos deciden las competencias entre las autoridades gubernativas; y nótese esta suprema preminencia, los tribunales gubernativos son los que deciden las competencias que tienen unas con otras todas las autoridades judiciales, de hacienda, de guerra y aun de Estado. = Si el nombre de tribunales no está bien aplicado; las ideas no por eso son menos exactas. Las autoridades son las partes interesadas, el Consejo, cuando interviene, el tribunal consultivo y el Gobierno el tribunal supremo»<sup>14</sup>.

Canga Argüelles, José de Heredia, Justo José Banqueri y Vicente González Arnao, apenas una semana después, el 17 de abril, Juan Álvarez Guerra era designado como decano de una sección, ya «de lo Interior», de la que había salido para ser secretario de Estado su anterior decano, José María Moscoso de Altamira, (los decretos en AHN, Estado, leg. 2829, expedientes 44 y 42, respectivamente). El fallecimiento de José de Heredia a comienzos de 1835 conllevó el nombramiento para esa plaza vacante de Manuel José Quintana, (AHN, Estado, leg. 2829, expediente 52).

<sup>13</sup> Del mismo año de 1834 era la reflexión que, en torno a esos dos puntos de contacto del Estado con los súbditos introdujo el administrativista Émile-Victor Foucart en la primera edición de sus *Éléments de droit public et administratif*, tomo 1, París, 1834, pp. 34-35: «Quelques auteurs ont fait de l'autorité judiciaire un troisième pouvoir, de la même nature que le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif. Nous n'adoptons pas cette opinion. La mission de l'autorité judiciaire, en effet, consiste dans l'application, et par conséquent l'exécution des lois civiles et criminelles. Il est vrai que la Charte constitutionnelle accorde aux juges l'inamovibilité, mais c'est après avoir posé le principe que toute justice émane du roi, qu'elle s'administre en son nom par des juges qu'il nomme et qu'il institue l'a autorité judiciaire n'est donc pas un pouvoir constitutionnel distinct du pouvoir exécutif, mais seulement un démembrement de ce pouvoir (...) le conflit d'attribution qui s'élève entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, doit être porté devant le roi, comme chef du pouvoir exécutif. En effet l'autorité judiciaire et l'autorité administrative ne sont, comme nous l'avons déjà dit, que deux modes d'action du pouvoir exécutif. Le roi, revêtu de ce pouvoir, est donc naturellement régulateur de la compétence et le juge des contestations qui peuvent s'élever à l'occasion des attributions de l'une et l'autre. Ce système est une des conséquences des principes que nous avons déjà posés». Llego a la cita, y al contexto doctrinario y postnapoleónico en el que se inserta, a través de BIGOT, Grégoire, «L'Administration Napoléonienne (1799-1870)» en *id.*, *L'administration française. Politique, droit et société, Tome I, 1789-1870*, París, LexisNexis, 2010, pp. 145-351.

<sup>14</sup> Esta reflexión en concreto la compartió el que fuera decano de la sección de lo Interior, Juan Álvarez Guerra, en una sesión del mes de agosto de 1834, (Archivo General de Simancas (en adelante AGS), CREI, leg. 2 bis, caja 1, 1).



Así las cosas, el Tribunal Supremo de España e Indias, por un lado, y el Consejo Real de España e Indias, por otro, aparecían en las cúspides respectivas de las dos estructuras encargadas de vertebrar el nuevo entramado de gobierno de la monarquía sin que desde el gabinete presidido por Francisco Martínez de la Rosa se hiciera nada por enmendar un traje tallado tan a la medida de las pretensiones de la sección como poco ajustado a la realidad institucional que se seguía viviendo. Más bien todo lo contrario, puesto que, como si de una continuación lógica del proceso reformador se tratase, el Consejo Real en sección de lo Interior quedó al poco tiempo encomendado de ilustrar ese despliegue provincial gubernativo al que la sección apuntaba<sup>15</sup>.

Pero la real orden de 11 de diciembre de 1834 dejaba claro desde su propia formulación que, por más que las referencias francesas fueran constantes, se agotaban las más de las veces en la simple apelación a la realidad administrativa del marco político templado y estable que se anhelaba<sup>16</sup>. El sistema que entonces se perseguía, para poder construir una administración interior dotada de los principios de unidad y vigor, buscaba «combinar la acción del Gobierno con los intereses de los Pueblos»: es así como la antigua antropología política corporativa hacía acto de presencia, localizando en los «Pueblos» la verdadera unidad particular con la que tenía que relacionarse el gobierno<sup>17</sup>.

Con todo, la naturaleza de esos sujetos corporativos caía en principio fuera del encargo recibido por la sección. Sobre la planta de las provincias administrativas decretadas justo un año antes por Javier de Burgos, el consejo debía proponer el engranaje de autoridades y cuerpos gubernativos que, desplazando al resto de jefes y oficinas al mando de otros ramos y jurisdicciones de la corona mucho más asentados en el territorio, debían ocupar el centro de un escenario en el que solo cabían dos representaciones del poder de la monarquía. Para eso era necesario actuar dando forma a tres entidades que se presentaban por medio de confusas nociones administrativas francesas entremezcladas con vagas noticias sobre experiencias de gobierno anteriores.

El primer instituto que se debía perfilar, informando sobre las atribuciones que debían adornarlo, era el gobernador civil o, en atención a su importancia, simplemente gobernador, como llegaría a defender no mucho tiempo después

<sup>15</sup> La encomienda vino a través de una real orden a finales de 1834 cuyo original se encuentra localizado en AGS, CREI, leg. 2 bis, caja 2, 5, 8. La larga memoria que se transcribe en el apéndice documental de este trabajo arranca con una reproducción literal de la misma.

<sup>16</sup> PRO, Juan, «El modelo francés en la construcción del Estado español: el momento moderado», en *REP*, 175, 2017, pp. 299-329, p. 317. Y esto era así porque, como ya a nadie se le escapa, el derecho administrativo francés que a las alturas de la década de los treinta del siglo XIX comenzaba a recopilarse formando colecciones era un precipitado jurisprudencial que había partido de una fuerte ruptura revolucionaria y se había consagrado con la reorganización político-institucional que llevó a cabo Napoleón a su llegada al poder. Experiencias acumuladas y circunstancias todas ellas de lo más alejadas de la situación que se vivía en la península en el momento de la recuperación del tracto «constitucional» (BIGOT, Grégoire, *Introduction historique au droit administratif depuis 1789*, cit.).

<sup>17</sup> CLAVERO, Bartolomé, «Tutela administrativa o Diálogos con Tocqueville», en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 24, 1995, pp. 419-468.

Álvarez Guerra<sup>18</sup>. Esta primera autoridad gubernativa debía desempeñar todas las funciones que le estaban cometidas por el famoso real decreto con el que Burgos había equipado a sus subdelegados de Fomento, pero también debía incorporar las que ocupaban a los jefes políticos constitucionales, así como las que «por las leyes y sistema administrativo de Francia desempeña(ba)n los Prefectos y subprefectos; deslindándolas y aclarándolas de manera que se evit(ara) toda competencia con las Autoridades judiciales, militares y de Real Hacienda»<sup>19</sup>.

Si la cuadratura del círculo que pedía el ministerio se antojaba difícil de concretar a partir de unos mimbres tan heterogéneos, mayor si cabe era el desafío que suponía la segunda entidad que se pretendía proyectar. El gobierno deseaba establecer en cada una de las nuevas demarcaciones gubernativas una corporación con el nombre de consejo de provincia, destinado a ejercer «funciones análogas» a las que enfrentaban dos cuerpos tan dudosamente homologables como las «antiguas» diputaciones provinciales y los consejos departamentales en Francia<sup>20</sup>.

Para auxiliar a los gobernadores civiles en el conocimiento de unos negocios que, por su carácter contencioso, no podían ser resueltos por ellos sin riesgo de mermar derechos «privados», convenía establecer unos tribunales admi-

<sup>18</sup> «No es necesario que a la denominación de gobernador se añada el atributo civil, derivado de *cive*, que comprende todo hombre constituido en sociedad, y que por consiguiente nada dice de nuevo, de peculiar a tan alto empleo; diferenciándose de los demás en que llevan el atributo militar, y a este solo se le llamaría Gobernador. = Este debe ser la primera autoridad de su país, por estar destinado a cumplir con un deber de concordia entre los hombres (...) como magistrado; y a promover y a fomentar la felicidad de sus semejantes por su ilustración y laboriosidad, siendo pues inmensa la esfera del bien que puede hacer, como también la de la satisfacción de ser su productor, esta dignidad debe darse únicamente al mérito notorio, tanto en ilustración, como en honradez de sentimientos y de categoría, si fuese posible, que los rodeará de aquel prestigio eficaz que facilita dirimir todas las competencias» (*El Español*, suplemento al núm. 39, 9 de diciembre de 1835, p. 5).

<sup>19</sup> Más o menos influenciada por esta visión que el ministerio daba de los agentes provinciales –y departamentales–, la historiografía española, muy ligada a las reflexiones de la doctrina administrativista, ha solido plantear estudios en los que ha predominado la búsqueda de rasgos comunes entre esas autoridades: PÉREZ DE LA CANAL, Miguel Ángel, *Notas sobre la evolución del régimen legal de los Gobernadores civiles (1812-1958)*, Madrid, Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, 1964, y CAJAL VALERO, Arturo, *El Gobernador civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, INAP, 1999; por citar solo dos trabajos que por muchos otros motivos son en realidad muy diversos entre sí.

<sup>20</sup> Las dudas sobre la difícil homologación me vienen de «lecturas perplejas» como la de Carmen Muñoz de Bustillo Romero («Los antecedentes de las Diputaciones Provinciales o la perpleja lectura de un pertinaz lector», en *AHDE*, 67, 1997, pp. 1181-1194). Otra perspectiva con respecto a esa homologación es la que ofrecen la mayoría de los estudios que han analizado la diputación provincial como un cuerpo inmutable en esencia, pero sujeto a evolución «histórico-jurídica». Sin ánimo de exhaustividad, se pueden citar en este sentido: SANTANA MOLINA, Manuel, *La Diputación provincial en la España decimonónica*, Madrid, INAP, 1989; ORTEGO GIL, Pedro, *Evolución legislativa de la Diputación provincial en España (1812-1845). La diputación de Guadalajara*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 1990; ORDUÑA REBOLLO, Enrique, *Evolución histórica de la Diputación Provincial de Segovia 1833-1990*, Segovia, Diputación Provincial de Segovia, 1991; GALVÁN RODRÍGUEZ, Eduardo, *El origen de la autonomía canaria: historia de una Diputación Provincial (1813-1925)*, Madrid, Ministerio de Administraciones Públicas, 1995; y PÉREZ JUAN, José Antonio, *Centralismo y descentralización: organización y modelos territoriales en Alicante (1812-1874)*, Madrid, INAP-Diputación Provincial de Alicante, 2005.

nistrativos a imagen y semejanza de los consejos de prefectura franceses, pero acompañados a las «leyes, usos y reglas» que servían «de base a los demás ramos de la administración general del Estado»<sup>21</sup>. De hecho, tanta era la confianza que, *a priori*, se depositaba en la buena suerte de ese particular trasplante que lo último que solicitaba el ministerio era que el consejo también reflexionara sobre la pertinencia, llegado el caso, de albergar en su seno una sección encargada del conocimiento de la apelación de las resoluciones que en primera instancia hubieran expedido los tribunales administrativos<sup>22</sup>.

De esa forma, con todas las incógnitas que ese desfile de autoridades, sujetos, funciones, atribuciones y derechos traía consigo, la sección se dispuso a abordar uno de los expedientes más complejos y capitales de entre todos los que le tocó afrontar. Estaba en juego definir la estructura gubernativa y contenciosa de un ministerio llamado a protagonizar, cuando no monopolizar, la acción administrativa de la monarquía, y nada invitaba a pensar, vistas solo las carencias que el planteamiento registraba, que aquella pudiera ser una tarea sencilla para el consejo.

### III. LA MEMORIA DE CANGA ARGÜELLES Y LA «CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN HISPANA»

De entre los varios individuos que componían la sección de lo Interior, uno sobresalió por encima del resto a la hora de mostrar su entusiasmo con la opor-

<sup>21</sup> Aunque una de las últimas obras que ha dado la historiografía jurídica española sobre la administración pública decimonónica esté levantada precisamente sobre esos presupuestos de homogeneidad de ambas instituciones –CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014–, cierta historiografía administrativista francesa permite confirmar la distancia insalvable que separó la larga evolución jurisprudencial de la corporación francesa a partir de su institución por la famosa ley de 28 pluvioso del año VIII de los diversos proyectos españoles que no fructificarían hasta la mitad de la década de los cuarenta del siglo XIX. Me refiero, entre otros, a los trabajos que de forma más específica han abordado el estudio del consejo de prefectura (entre los que destaca: BOUVET, Marc, «La procédure contentieuse devant les conseils de préfecture au XIXe siècle», en HAUBERT, Joël, y SOLEIL, Sylvain (dirs.), *La procédure et la construction de l'État en Europe (XVIe-XIXe siècle)*, Rennes, PUR, 2011, pp. 801-825), y a los muchos que componen la muy instructiva obra colectiva: BIGOT, Grégoire y BOUVET, Marc (dirs.), *Regards sur l'histoire de la justice administrative*, París, NexisLexis, 2006.

<sup>22</sup> De nuevo, el modelo al que se miraba era el francés, pero su rastro historiográfico es aún mayor por tratarse el *Conseil d'État* al que se refería la real orden de una de las instituciones francesas más estudiadas. No obstante, valgan aquí dos únicos apuntes bibliográficos con los que tratar de paliar las dos principales cuestiones que la referencia del ministerio suscitaba. El Consejo de Estado que le era contemporáneo al Consejo Real de España e Indias fue el magistralmente estudiado por Marc Bouvet (*Le Conseil d'État sous la monarchie de Juillet*, París, LGDJ, 2001); y el estudio de Grégoire Bigot sobre los recursos a las sentencias de los consejos de prefectura supone la aproximación más reciente al mundo de las apelaciones ante el Consejo de Estado del que tengo constancia («El sistema de recursos respecto a las sentencias de los consejos de prefectura», en CHAMOCHO CANTUDO, Miguel Ángel (dir. y coord.), *El nacimiento de la justicia administrativa provincial. De los Consejos de Prefectura a los Consejos Provinciales*, Madrid, Dykinson, 2014, pp. 379-396).

tunidad de «culminar» el proyecto de reforma de la administración que se le presentaba al Consejo Real. Se trataba de José Canga Argüelles, el célebre asturiano de sobra conocido tanto por su pensamiento constitucional y hacendístico como por su protagonismo en las dos experiencias gaditanas en las que llegó a ser ministro<sup>23</sup>, que tras un largo exilio había vuelto a servir a la corona «reconvertido», entonces y no por casualidad, en especialista de esa «ciencia de la administración» que guiaba a «los pueblos cultos».

La vuelta de su emigración supuso la inauguración de una última fase de su vida que hasta hace relativamente poco había despertado menor interés entre la historiografía<sup>24</sup>. Sin embargo y en buena lógica, la etapa en la que el antiguo hacendista se desempeñó como especialista de la pujante «ciencia de la administración» fue la que más pesó en la estela que dejó tras de sí en las décadas centrales del siglo XIX. Un enigmático encargo de elaboración, por parte de la Reina Madre y en enero de 1834, de unos *Elementos de la Ciencia de la Administración* que como tales nunca llegarían a ver la luz abría una larga lista de gracias relacionadas con el arreglo de la «administración» de las que José Canga Argüelles se fue haciendo merecedor hasta el mismísimo final de su vida<sup>25</sup>.

La cuestión es que, quien sabe si a partir del encargo de elaboración de esos *Elementos*, el ilustre asturiano ofreció a la discusión de la sección a principios de 1835 –apenas un mes después de la real orden de 11 de diciembre– un «dic-tamen (...) sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de pro-

<sup>23</sup> A grandes rasgos, se puede decir que se recorre el primer perfil del pensamiento del asturiano en los ricos estudios de Carmen García Monerris, («Las *Reflexiones sociales* de José Canga Argüelles: del universalismo absolutista al liberalismo radical», en *REP*, 94, 1996, pp. 203-228; y *Reflexiones sociales y otros escritos*, Madrid, BOE, 2000). En cuanto al perfil del Canga hacendista, puede acudir-se a: LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «La contabilidad pública en las Cortes de Cádiz: la “Memoria sobre la cuenta y razón de España” (1811) de José Canga Argüelles», en *Revista Española de Historia de la Contabilidad*, 10, 2009; y CARMAGNANI, Marcello, «De la economía política a la economía pública: José Canga Argüelles», en *Iberian Journal of the History of Economic Thought*, 2, 2016, pp. 221-238. La única monografía dedicada a biografiar al personaje hasta la fecha sigue siendo: FONSECA, Palmira, *Un hacendista asturiano: José Canga Argüelles*, Oviedo, Real Instituto de Estudios Asturianos, 1995.

<sup>24</sup> Vid. SIMAL, Juan Luis, *Emigrados. España y el exilio internacional, 1814-1834*, Madrid, CEPC, 2012; y GARCÍA MONERRIS, Encarnación, y GARCÍA MONERRIS, Carmen, *Las cosas del rey: historia política de una desavenencia (1808-1874)*, Madrid, Akal, 2015.

<sup>25</sup> La mayoría de ellas, partiendo de la principal –su nombramiento como consejero del Real de España e Indias–, constituirían el núcleo duro de la exposición que su hijo, Felipe Canga Argüelles (1805-1863), elevaría al trono poco después de su muerte solicitando la concesión de un título nobiliario: «Ministro de la Sección de Fomento del Consejo Real de España e Indias; 7 de Abril de 1834 (...) Reintegro en los honores del Consejo de Estado; gracia dispensada al mérito relevante de D. J. C. A.; 5 de Enero de 1835 (...) Presidente de la Comisión para informar sobre el sistema orgánico de la Administración económica del Reyno; 21 de Noviembre de 1835 (...) Individuo de la Comisión para el arreglo del Consejo Real, en consideración a sus vastos conocimientos; Real orden de 2 de Marzo de 1836 (...) Presidente de la Comisión con carácter de Tribunal de Administración; Real orden de 18 de Noviembre de 1836 (...) Presidente de la Comisión para el arreglo de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales; Real orden de 4 de Diciembre de 1837», (*Exposición elevada a S. M. la Reina Nuestra Señora*, Madrid, 1852; la consulta digitalizada en: <http://bvpb.mcu.es/es/consulta/registro.cmd?id=409720>).

vincia y Tribunales contencioso-administrativos», que, con todo el sentido, ha permanecido parcialmente inédito hasta la fecha, y representa una de las primeras reflexiones autónomas sobre «ciencia de la administración» que se conservan. Esos *Elementos de la Ciencia de la Administración* que le fueron encargados por real orden de 21 de enero de 1834, en el caso de que llegaran a elaborarse, nunca pasaron por la imprenta, y las dos largas voces que en su última publicación –el *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*<sup>26</sup>– Canga Argüelles dedicó a la «administración pública» y a la «administración pública de España» fueron en realidad extraídas de esta extensa memoria preparada para enmarcar la reforma administrativa de 1835<sup>27</sup>.

Localizada hoy sin numerar en un legajo del Archivo General de Indias que recoge algunos expedientes del archivo particular de la sección de lo Interior del Consejo Real<sup>28</sup>, el manuscrito fue firmado por José Canga Argüelles el 23 de enero de 1835. A los pocos días, y tras ser leída y discutida en las sesiones que reunieron a la sección de lo Interior en los días 28 y 31 de enero y 3 de febrero<sup>29</sup>, la larga reflexión teórica se convirtió en la primera aproximación que la sección (y con ella el Consejo Real) hizo a la ardua tarea de «proyectar» la administración interior del reino<sup>30</sup>.

Pero más allá de la finalidad práctica que la memoria revistiera en aquel momento, lo cierto es que la misma ofrece en la actualidad a quien se le acerca dos utilidades diversas que aquí interesan de manera dispar. Por un lado, sirve para conocer las circunstancias que acompañaron la transformación en el pensamiento de un autor de lo más relevante para entender el proto-moderantismo decimonónico<sup>31</sup>; y, por otro, y en la medida en la que la mayoría de la sección

<sup>26</sup> Existe edición facsímil en: FONTANA, Josep, *La Hacienda en la Historia de España, 1700-1931*, Madrid, IEF, 1980.

<sup>27</sup> Más concretamente, la segunda voz, que comenzaba en el Suplemento con el enunciado «Observaciones sobre el sistema administrativo que en ella hubo hasta el día», era idéntica al apartado del dictamen titulado «Observaciones sobre el sistema de administración observado hasta aquí entre nosotros». Por su parte, en la primera voz del Suplemento se alternaban algunos pasajes literales extraídos del dictamen con un planteamiento general que bebía del esfuerzo expositivo realizado para la sección (CANGA ARGÜELLES, José, *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Madrid, 1840, pp. 5-46).

<sup>28</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n.

<sup>29</sup> AGI, Indiferente general, leg. 581, actas de la sección de lo Interior del año 1835.

<sup>30</sup> Con el examen de la memoria arrancó un proceso de elaboración de varios proyectos legislativos que solo terminaron de fructificar a finales del verano de ese mismo año de 1835. De la sección partieron así hasta tres proyectos de ley –el «proyecto de ley sobre organización y atribuciones de los ayuntamientos» (AGI, Indiferente general, leg. 3133, expediente 26; y AGS, CREI, leg. 2, 3, 29), el «proyecto de ley para la formación de las diputaciones provinciales (...)» (AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n), y el «proyecto de ley sobre atribuciones de los gobernadores civiles»– que acabaron dando sustento a dos reales decretos: el de «arreglo provisional de ayuntamientos» de 23 de julio y el de constitución y formación de diputaciones provinciales de 21 de septiembre (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XX, Madrid, 1836, pp. 314-335 y 375-385, respectivamente).

<sup>31</sup> Hasta la fecha, los escasos trabajos que han atendido al perfil «administrativista» de Canga Argüelles lo han hecho a partir de las dos voces que he señalado en el *Suplemento*: NIETO, Alejandro, *Estudios Históricos sobre administración y derecho administrativo*, Madrid, INAP, 1986, o LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «Economía Política, Administración y Hacienda Pública

compartía sus líneas generales<sup>32</sup>, funciona como el decálogo más acabado que se puede encontrar de lo que en realidad se estaba sosteniendo cuando en España se comenzó a enarbolar la difusa «ciencia de la administración».

Entrando ya en el análisis del contenido de la memoria, se puede decir de ella que estaba compuesta por tres partes fácilmente diferenciables, siendo así que cada una parecía destinada a cumplir con una finalidad distinta. De esta forma, mientras que la exposición que abría el dictamen le servía a Canga Argüelles para poner negro sobre blanco el sistema administrativo que iba a acabar con la oscuridad reaccionaria del gobierno de la monarquía de los años anteriores a la feliz llegada del régimen representativo, las «Observaciones sobre el sistema de administración observado hasta aquí entre nosotros» se convertían en un medio eficaz para defender que esa administración pública, en la que lo gubernativo corría separado de lo contencioso, era algo querido por los sabios monarcas católicos desde, al menos, el siglo xv. Había llegado el momento de ofrecer una propuesta de gobierno provincial conforme con los principios que habían sido declarados en la primera parte del dictamen y deducidos del recorrido histórico, y de ese proyecto articulado y fuertemente apoyado en las dos experiencias constitucionales anteriores daba cuenta la tercera parte del texto.

Pero el recurso historicista, tan común en los escritos de Canga, no buscaba, como sí lo había hecho en ocasiones anteriores, argumentar en favor de la restauración de libertades perdidas de los pueblos<sup>33</sup>, sino más bien «descubrir» la intención de «centralizar la acción administrativa» que había acompañado a la monarquía católica desde los primeros reyes que le dieron nombre hasta la regencia de María Cristina, pasando por Felipe II y viéndose reforzada sustancialmente con la llegada al trono del nieto de Luis XIV de Francia. La exposición cumplía así el doble objetivo de anclar en la tradición hispana las bases de un sistema de administración fuerte y próspero al tiempo que reforzaba la posición de la corona al entender que los obstáculos que lo habían impedido florecer fueron siempre ajenos «a las benéficas miras de SS. MM».

Con todo, los principios que Canga Argüelles decía encontrar tanto en las ordenanzas dadas a los corregidores castellanos como en los reales decretos dirigidos a los intendentes borbónicos eran mucho más recientes de lo que reconocía, y habían sido circulados en la península por un Javier de Burgos que a su

---

en Canga Argüelles», en *Revista Asturiana de Economía*, 32, 2005, pp. 145-175 son ejemplos de ello. No es de extrañar, por tanto, que, en la medida en la que se desconocía el momento de elaboración de esas reflexiones, no se haya acertado a valorar las importantes innovaciones que estas introducían en el pensamiento del autor en un momento de ruptura no solo con el aparato jurisdiccional de gobierno de la monarquía sino también con algunos de los rasgos definitorios del planteamiento «burocrático» de las primeras experiencias constitucionales.

<sup>32</sup> El consenso que reinaba en la sección con respecto a los postulados presentados por Canga Argüelles lo extraigo de, entre otras muchas fuentes, algunos detalles como que tanto Juan Álvarez Guerra como Justo José Banqueri expresaran por escrito al final de la memoria que se conformaban con la misma, (AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n).

<sup>33</sup> GARCÍA MONERRIS, Carmen, «Las Reflexiones sociales de José Canga Argüelles: del universalismo absolutista al liberalismo radical», *cit.*

vez los había tomado, principalmente, de Charles-Jean Bonnin<sup>34</sup>. En algunas de las «traducciones» del ministro granadino tenían su origen las ideas fuerza de la composición del consejero asturiano, y el hecho de que el dictamen también recogiera expresiones claves no hacía más que confirmar esa deuda. Así, la administración fuerte que traería luz y progreso a la monarquía tenía que extenderse por un único canal centralizado y jerarquizado que conectara «la silla dorada del poder» con «la choza más humilde»<sup>35</sup>. Un conducto que aparecía entero contenido en la zona de influencia de un ministerio de lo Interior que, en palabras de Canga, «mal que les pese a los que no han estudiado a fondo su carácter, es el centro de acción de los demás Ministerios»<sup>36</sup>.

Ni el ministerio de Gracia y Justicia, ni el de Guerra, ni siquiera el ilustrado ministerio de Hacienda al que casi 30 años antes había puesto en el centro del fomento de los reinos formaban parte de una administración definida a partir de unas leyes administrativas que servían para adscribir ramos enteros al ámbito de actuación del ministerio<sup>37</sup>:

«las leyes administrativas (...) son las que arreglan el reparto de las contribuciones directas de hombres y de dinero; las que fomentan la agricultura y la industria; conservan la salubridad el orden y la quietud pública; vigilan el aseo y comodidad de los pueblos: dirigen la beneficencia pública, celan la inversión de los fondos municipales, etc.; deduciéndose de lo dicho que administrar no es más que llevar a efecto los ordenamientos que la autoridad soberana hace sobre tan importantes materias»<sup>38</sup>.

Sin embargo, en la cadena de autoridades que se desplegaba desde el ministerio —el primer anillo concéntrico— buscando unas provincias cuya «nueva» división administrativa tampoco se discutía, no tardaban en aparecer elementos que desentonaban con el planteamiento hasta entonces seguido. Así, y aunque la única forma de llevar desde el «folio a la aldea más oscura» la acción administrativa fuera a través de «una sola mano», para la cabeza de esos espacios territoriales se reservaba Canga una estructura bifronte. En ella, un agente encargado de «la facultad administrativa», y dotado de un poder coactivo sobre

<sup>34</sup> Entre los libros que Javier de Burgos trajo de Francia en 1827 destacaba una tercera edición del BONNIN, Charles-Jean, *Principes d'administration publique*, París, 1812, (MORÁN, Manuel, «La división territorial en España: 1825-1833», *cit.*, p. 586). Y es que no puede ser casualidad que la primera traducción al castellano de la obra de Bonnin (de la cuarta edición más concretamente) viera la luz en 1834: BONNIN, Charles-Jean, *Compendio de los Principios de administración*, Madrid, 1834.

<sup>35</sup> Estas expresiones fueron utilizadas por Javier de Burgos en el decreto de creación de los subdelegados de Fomento sin ser esa tampoco la primera vez que las usaba (PORTILLO, José María, «Del gobierno de la Monarquía al gobierno de la sociedad», en VALLEJO, Jesús, y MARTÍN, Sebastián (coords.), *En Antidora. Homenaje a Bartolomé Clavero*, Pamplona, Aranzadi, 2019, pp. 537-553).

<sup>36</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n.

<sup>37</sup> LÓPEZ CASTELLANO, Fernando, «De las arcas reales a las arcas de la nación. El presupuesto y la contabilidad pública como valladares frente a la arbitrariedad gubernamental», en *Revue d'histoire des comptabilités*, 3, 2012.

<sup>38</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n, el subrayado pertenece al original.

el que no se especificaba nada más, compartía espacio con un(os) cuerpo(s) «destinados a suavizar» la acción de la administración encarnada en esos mismos agentes que se denominaban, sin mayores concreciones, gobernadores civiles, jefes políticos e, incluso, prefectos.

Y era esa muy genérica función «suavizadora» la que le permitía englobar corporaciones tan dispares entre sí como el consejo de provincia (o diputación provincial) y los tribunales administrativos. De esa forma, y siempre a ojos de la sección y en boca de Canga, las diputaciones provinciales y los tribunales administrativos venían a ser una suerte de aparatos diseñados por el gobierno –aunque no quedaba nada claro que formaran parte de él– para salvaguardar por vías diversas los derechos de unos mismos sujetos corporativos: los pueblos. En el caso de los consejos o diputaciones era su composición la que los hacía idóneos para defender los derechos de aquellos sujetos a los que no dejaban de representar. Ahora bien, la descripción que se hacía de los tribunales administrativos, la pieza más floja con diferencia de toda la construcción, reflejaba la tensión que producía un nudo que todavía tardaría mucho tiempo en aflojarse<sup>39</sup>. La sección a través de Canga intuía que los conflictos de los que había de conocer un tribunal administrativo estaban relacionados con el choque entre un interés particular y un interés público o general, pero a la vez evidenciaba cómo se seguía careciendo de instrumentos con los que dotar a cualquier cuerpo, autoridad o instituto –y, de forma especialmente clara, a los pueblos– de una presencia institucional y procesal que impidiera que siempre acabaran siendo observados como particulares<sup>40</sup>.

En efecto, los pueblos, que como tales podían representar un interés común sustancialmente distinto al de la administración del gobierno supremo, seguían concentrados en torno a una misma corporación local en la que cambiaban sus métodos de composición, pero no su faz ni sus modos de gestión de los negocios<sup>41</sup>. Precisamente por eso, los ayuntamientos eran entitativamente administrativos y albergaban en su seno una figura que andaba a medio camino de ambos entramados administrativos: el alcalde. Como una de las «ruedas maestras de la máquina administrativa» –de la estatal–, este agente desempeñaba una serie de funciones, las menos, que le eran delegadas por la autoridad inmediatamente anterior en la cadena, el gobernador civil o jefe político. Como individuo de la corporación local en la que se integraba –y no en vano presidía–, el alcalde, idealmente elegido por el pueblo y nombrado por el gobierno, ejercía a su vez otra serie de funciones administrativas que contaban con el apoyo consultivo y deliberante de un ayuntamiento que también administraba negocios como tal.

<sup>39</sup> SOLLA SASTRE, María Julia, *La discreta práctica de la disciplina. La construcción de las categorías de la responsabilidad judicial en España (1834-1870)*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2011, pp. 268-317.

<sup>40</sup> GARRIGA, Carlos, y LORENTE SARIÑENA, Marta, «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845): Una propuesta de revisión», en PORTILLO, José María (ed. lit.) e IÑURRITEGUI, José María (eds.), *Constitución en España: orígenes y destinos*, Madrid, CEPC, 1998, pp. 215-272.

<sup>41</sup> PRO, Juan, «El Estado Grande de los moderados en la España del siglo XIX», en *Historia y Política*, 36, 2016, pp. 19-48.



Se cerraba así, con ese último juego de combinación de una autoridad con un cuerpo, el más bajo de los círculos concéntricos que, dispuestos desde el mismo trono, habían partido del conformado por el ministro de lo Interior y el Consejo Real y pasado por el compuesto por el gobernador y la diputación provincial –y por el situado en los partidos entre los subdelegados y sus consejos– para desembocar en el nivel que más cerca sentía las necesidades de los pueblos. Además, apuntaba también Canga, todas esas esferas, enfocadas como estaban en mejorar el gobierno de los pueblos, eran análogas entre sí salvo por un pequeño detalle que no tenía que ver con la línea de las autoridades individuales, sino con la de los cuerpos:

«A excepción de los individuos que componen el Consejo Real, que reciben su nombramiento exclusivamente del Soberano, los que constituyen los demás cuerpos administrativos deben su elección a los pueblos (...). Son unos inspectores morales; asesores y consejeros de los Gobernadores civiles, de los Subdelegados y de los Alcaldes; para ilustrar sus pasos en el cumplimiento de sus respectivos deberes; darles a conocer las verdaderas necesidades de los pueblos, sus causas y los medios más pronto y eficaces de satisfacerlas»<sup>42</sup>.

Más allá de lo que en concreto podía plantear el origen de los nombramientos, lo que comenzaba a revelar esa diferencia entre el más elevado de los cuerpos y el resto era que todos aquellos principios propios de la «ciencia de la administración» que se predicaban desde la cumbre parecían difuminarse cuando la estructura se acercaba a las provincias. En ese mismo sentido, poco se puede decir que cuadraran las apelaciones a la centralización en un único punto de todas las decisiones administrativas cuando también se deslizaba en la memoria la opinión que a Canga Argüelles le merecía la labor llevada a cabo por los ministros inmediatamente anteriores:

«Los Ministros lejos de mirar con timidez y desconfianza a los pueblos, y con avara rivalidad a las autoridades de ellos dependientes, deben comunicar con noble franqueza al Consejo los planes que meditaran, para que su examen prepare con acierto las resoluciones gubernativas; y deben dejar a los Gobernadores civiles; Subdelegados, Alcaldes y Consejos de Provincia los pormenores de la ejecución de las leyes, con el despacho de las instancias y negocios cuya dilucidación y fallo les pertenece y las cuales abruma a la covachuela (y) distraen a los Ministros»<sup>43</sup>.

La proximidad en todos los sentidos con los pueblos de las autoridades y cuerpos administrativos de la esfera local y provincial hacía que se les imaginara más capacitados e informados que los oficiales del ministerio para tratar de cerrar con una resolución gubernativa cualquier problema que surgiera. Las referencias a que cuerpos como las diputaciones y los ayuntamientos serían más eficaces a la hora de administrar los negocios, porque eran ellos mismos los principales interesados en solucionar sus problemas, abundaban en los razo-

<sup>42</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n.

<sup>43</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n.

namientos que Canga compartía con una mayoría de consejeros de la sección a los que, como a él, costaba mucho dejar atrás planteamientos que habían cristalizado en la experiencia gaditana y que poco o nada tenían que ver con las referencias francesas de las que decían partir<sup>44</sup>.

Precisamente en ese punto entroncaban las principales críticas que, desde dentro de la propia sección y en plena discusión de la memoria, formuló el único consejero que siempre se opuso a esa segunda parte de aquel planteamiento administrativo mayoritario. Vicente González Arnao se había traído de la Francia postnapoleónica en la que había dejado su bufete una serie de ideas básicas sobre lo que la administración significaba<sup>45</sup>, por lo que nada le descolocaba más que el hecho de que se quisiera dejar en manos de corporaciones representativas parte de una acción administrativa que solo le correspondía ejercer al agente del gobierno. Como Javier de Burgos recogería años después en sus famosas lecciones de administración impartidas en Granada, la naturaleza administrativa –y no representativa– de las corporaciones auxiliares de los agentes de la administración solo se podía garantizar haciéndolas exclusivamente dependientes del gobierno, subordinándolas en todo momento a ese agente, a quien además correspondía convocarlas<sup>46</sup>. Por eso, reflexionaba González Arnao a raíz de la lectura del dictamen, si de lo que se trataba era de mirar al modelo administrativo francés nacido cuando se consiguió poner fin a las asambleas locales revolucionarias contempladas en las primeras constituciones, las cámaras de las Cortes debían ser la única sede en la que se residenciara la

<sup>44</sup> MUÑOZ DE BUSTILLO ROMERO, Carmen, y MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando, «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», en LORENTE SARIÑENA, Marta (coord.), *La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes*, Madrid, Cuadernos de derecho judicial, 2008, pp. 187-221.

<sup>45</sup> En las reuniones de la sección de lo Interior, González Arnao no dudaba en rescatar pasajes de su vida profesional en París a modo de argumentación con la que reforzar unos planteamientos enfrentados las más de las veces a los de sus compañeros. De esa forma, y en la medida en la que las referencias al modelo francés contemporáneo que contenía la real orden de 11 de diciembre le venían como anillo al dedo, el jurista madrileño aprovechó la ocasión para recordar que él había estado presente en los debates parlamentarios que precedieron a la formación de la ley de municipalidades que se publicó en marzo de 1831 como consecuencia del gran «suceso político de julio de 1830». Un suceso que, corría a destacar, en nada había cambiado la naturaleza administrativa de las corporaciones locales francesas que él quería para las españolas, («Voto particular de Don Vicente González Arnao» en AGS, CREI, leg. 2, 3, 29).

<sup>46</sup> En realidad, con su modelo «ideal» Burgos siempre fue un poco más allá. Si algo permiten sacar en claro sus «Ideas de administración» con respecto a cuerpos como las diputaciones provinciales es que en el mejor de los casos le parecían instituciones «inservibles», «poco honrosas», «superfluas» y «embarazosas» (ROCA ROCA, Eduardo (est. prel.), *Las ideas de administración de Javier de Burgos*, Madrid, INAP, 1987, pp. 151-170). No obstante, el contexto político concreto en el que el granadino impartió sus lecciones en el *Liceo* lo llevó a reservar en su sistema de administración un discreto lugar a las diputaciones provinciales. Comenzaba entonces la década de los cuarenta y el antiguo afrancesado había tenido ya la oportunidad de estudiar y ver con buenos ojos el famoso proyecto de administración provincial que Francisco Agustín Silvela había sometido a las Cortes con poco éxito dos años antes («Expediente sobre una propuesta del señor Silvela acerca de la organización y atribuciones de las Diputaciones provinciales» en Archivo del Congreso de los Diputados, Serie general, leg. 104, 340).

expresión de la voluntad general de la nación<sup>47</sup>. Y, en consecuencia, dentro de la administración –manifestación predilecta del poder ejecutivo– no había lugar para la representación de los intereses locales o provinciales, los cuales, por cierto, deberían haber sido erradicados largo tiempo atrás:

«En la ley de municipalidades (...) publicada en marzo de 1831 no hay el menor asomo de considerar cada pueblo como una pequeña república que necesitase una particular representación en defensa de ningunos especiales intereses suyos. Lo que allí se instituye es una autoridad gubernativa, a que llaman cuerpo municipal, compuesta de una agente y subalternos del poder Real (los mairies y sus adjuntos) nombrados por este y responsables al mismo (...)»<sup>48</sup>.

Con todo, el evidente mayor dominio de la «ciencia de la administración» que demostró tener este antiguo afrancesado no le bastaba para ocultar una posición política reacia, antes que nada, a confiar en las bondades de cualquier tipo de representación popular:

«Todo cuerpo o asamblea popular, interpuesta en cualquier grado de la escala de autoridades administrativas del Estado, no puede servir sino de estorbo a la acción gubernativa exclusivamente propia del poder Real; y puede llegar a hacer de cada provincia un estado con intereses y representación propias, convirtiendo la unidad de la monarquía en la colección de otras tantas repúblicas confederadas»<sup>49</sup>.

González Arnao obviaba así un dato bien conocido, a saber: sin la radical –y popular– transformación que trajo consigo la revolución francesa en todos los planos esa articulación administrativa que presentaba como tan sencilla nunca hubiera sido posible. Además, el jurista madrileño evitaba dar su propia receta sobre cómo sacudir el complejo mapa de intereses corporativos que se levantaba todavía sobre la península sin hacer «aliados» fuera de los estrechos márgenes institucionales del aparato regio<sup>50</sup>.

<sup>47</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, 26.

<sup>48</sup> «Voto particular de Don Vicente González Arnao» en AGS, CREI, leg. 2, 3, 29.

<sup>49</sup> AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n.

<sup>50</sup> En este mismo sentido iban las críticas que de manera contemporánea, y también un tanto ventajista, le lanzaba otro jurista como Luis Rodríguez Camaleño al modelo de administración interior que había inaugurado Javier de Burgos y al que a su juicio le faltaba, de entrada, la fuerza necesaria para poner en marcha un proyecto tan ambicioso: «Solo Pedro el grande de Rusia, la Asamblea constituyente en Francia, el Congreso de los Estados en el Norte de América y algunos otros que se han encontrado en situación semejante a los tres indicados han podido asegurar sin enfática exageración que su misión se extendía a proteger todos los intereses legítimos, a remover todos los obstáculos que se opusiesen al bien, y a procurar por tan eficaces medios la prosperidad de los pueblos; pero Pedro el Grande, la Asamblea constituyente, y el Congreso de los Estados de la América septentrional habían concentrado en sus manos toda la fuerza indispensable para la remoción de los obstáculos, y reconociéndose respectivamente dominados por la idea de que en sus radios de acción existían antiquísimos errores, muy perjudiciales abusos, e intereses contrarios a los de la generalidad (...) atendida la naturaleza de los Gobiernos respectivos en los tres países indicados, y la situación de los pueblos, no había en ellos voluntad, que no debiese ceder a la suprema voluntad de dirección, ni intereses que no se sometiesen a su sanción, ni obstáculos que

De cómo se había organizado el gobierno político-económico de los pueblos, que no la administración del Estado, en el único contexto revolucionario hispano(americano), sabían mucho más, qué duda cabe, hombres como José Canga Argüelles, Juan Álvarez Guerra, Justo José Banqueri o Manuel José Quintana. Para estos, y, sobre todo, para el primero, los rígidos principios administrativos que, difundidos por Burgos, defendía dentro de la sección González Arnao, fungían principalmente como cobertura tanto estética como discursiva de unos planteamientos infinitamente más parecidos a los que se habían consagrado en la *Instrucción* de 1823<sup>51</sup>.

La mezcla de ambos componentes dio como resultado el modelo ciertamente híbrido que acabó imponiéndose en las discusiones del consejo encargado de proyectar la «nueva» administración hacia el interior de la monarquía. Más allá de la mayor o menor fortuna que encontró la inmediatamente posterior aplicación práctica de esos postulados, lo que desde luego constituyó el momento deliberativo, y sobre todo la memoria que le sirvió de base, fue la inauguración de una peculiar «ciencia de la administración hispana» que no llegaría a imponer su visión del Estado hasta mediada la década de los cuarenta del siglo XIX. Porque funcionó como una suerte de acta fundacional de ese discurso administrativo que ya siempre acompañaría a la opinión pública moderada, tiene, a mi juicio, tanto sentido rescatar la relevante memoria que aparece transcrita a continuación.

ANTONIO MANUEL LUQUE REINA  
Universidad Autónoma de Madrid, España

---

no desapareciesen cuando ella los marcase con el sello de su reprobación; pero entre nosotros, donde no se hizo a la época en que se creó el nuevo Ministerio sino establecer una nueva rueda en la máquina política (...), (RODRÍGUEZ CAMALEÑO, Luis, *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior, e indicación de los medios de constituirle con las demás fracciones del poder*, Madrid, 1835, pp. 18 y 19).

<sup>51</sup> Me refiero, por supuesto, al Decreto XLV de 3 de febrero de 1823, la ley de las Cortes extraordinarias que contenía la larga y minuciosa «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias» en que culminó el proyecto de gobierno político-económico de la nación en tiempos del trienio y que volvería a ser retomada en octubre de 1836 (*Decretos de la Reina nuestra señora Doña Isabel II*, tomo XXI, Madrid, 1837, pp. 108-161 del apéndice). La prueba de que esa era la normativa que, con todas las distancias que implicaban el giro administrativo y la renuncia al experimento constitucional, prestaba el sustento más firme al planteamiento mayoritario de la sección la daba la tercera parte del propio dictamen de Canga Argüelles. En la «Organización que deberá darse a la administración conforme a los deseos de S. M.» el consejero asturiano no se limitaba a ofrecer de manera articulada «las facultades propias de los Gobernadores civiles, de los Subdelegados y de los Consejos de Provincia», sino que iba mostrando en paralelo los fundamentos en los que se apoyaba para elaborar cada una de las disposiciones, y la referencia normativa que más abundaba era esa «Instrucción para el Gobierno de las Provincias de 1823» (AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n).

**IV. APÉNDICE DOCUMENTAL: «DICTAMEN DEL SEÑOR CANGA ARGÜELLES SOBRE ORGANIZACIÓN DE LOS GOBERNADORES CIVILES, CONSEJOS DE PROVINCIA Y TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS»\***

«Consejo Real. Sección de lo Interior.

Señores.

Cuando la Reyna Gobernadora no tuviera títulos muy sagrados al amor del pueblo, el contenido de la Real orden de 11 de Diciembre, que hoy nos ocupa, bastaría para asegurarle la gratitud y adhesión de cuantos se interesen en el esplendor y poder de la Patria. Movido por estos sentimientos y por la confianza que hace S. M. de nuestro celo, procuraré corresponderla ofreciendo mis opiniones con la franqueza de mi carácter y la santa libertad que me conceden las leyes, y con la confianza que me inspira la bondad de mis dignos compañeros; a quienes pido que disimulen mi difusión y mis errores. En la citada Real orden se dice al Consejo lo siguiente. = Para que la administración interior del Reino pueda establecerse bajo un sistema que combinando la acción del Gobierno con los intereses de los Pueblos conserve en aquella la unidad y vigor que son indispensables facilitando los medios de dar a todas las providencias gubernativas y administrativas el impulso y movimiento compatibles con los Derechos de propiedad común y particular, quiere S. M. que el Consejo Real informe a la mayor brevedad. 1.º Sobre las atribuciones que deberán señalarse a los Gobernadores Civiles de las Provincias, considerados como Autoridades gubernativas de ellas, y encargados de desempeñar las funciones que les están cometidas por el Real Decreto de 30 de Noviembre de 1833, teniendo presente las que ejercían los Jefes Políticos y las que por las leyes y sistema administrativo de Francia, desempeñan los prefectos y subprefectos; deslindándolas y aclarándolas de manera que se evite toda competencia con las Autoridades judiciales, militares y de Real Hacienda. 2.º Sobre la organización que deberá darse a las Corporaciones que con el nombre de Consejos de Provincia piensa S. M. establecer en cada una de las del Reino para el desempeño de funciones análogas a las que tenían las antiguas Diputaciones Provinciales y a las que desempeñan los Consejos Departamentales de Francia. 3.º Sobre la forma y atribuciones que convienen a los tribunales que con el título de administrativos cree también S. M. conveniente se establezcan como auxiliares de los Gobernadores Civiles para la substanciación y despacho de los negocios que por su carácter contencioso no puedan ser resueltos por aquellas Autoridades sin riesgo de perjudicar a los derechos privados. Para la organización de estos tribunales, negocios en que deben entender, sistema de sus procedimientos y todo lo demás que convenga

---

\* AGI, Indiferente general, leg. 3133, s/n. El manuscrito no está paginado. Solo he respetado la ortografía original en las citas literales que realiza el propio autor, y, en el mismo sentido, los subrayados también pertenecen al original. El uso de mayúsculas es el original. He reservado el uso de paréntesis para las reducidas indicaciones que hago al lector. Los paréntesis del original vienen sustituidos por corchetes.

para combinar la celeridad de las decisiones generales que tan importante es en los negocios administrativos con los principios de la más severa justicia convendrá tomar en consideración los que rigen en Francia en los Consejos de Prefectura, con las modificaciones que reclamen nuestras leyes, usos y reglas que sirven de base a los demás ramos de la administración general del Estado. 4.º Como la creación de los tribunales administrativos exige la de una corporación que desempeñe las funciones de tribunal superior de apelación para que los derechos de los particulares y los de los Pueblos tengan las necesarias garantías, quiere S. M. que el Consejo exponga sus ideas en este particular indicando las ventajas o inconvenientes que presente la adopción del sistema observado en algunos países en la organización de algunas Secciones del Consejo de Estado encargadas de la decisión de los negocios contenciosos en que se interesa la administración que por su naturaleza no deben pertenecer a la jurisdicción de los tribunales y Juzgados ordinarios.

A la verdad, no era posible que S. M. satisficiera cumplidamente sus ansiosos deseos “de labrar sobre cimientos sólidos y permanentes la prosperidad y la gloria de la nación [Decreto de 10 de abril de 1834] de remover cuantas trabas se opongan al bien estar de los Españoles [Decreto de 6 de Setiembre de 1834] de dar un impulso vigoroso y uniforme a todos los ramos de la riqueza publica, concentrando la acción administrativa [Decreto de 9 de Noviembre de 1834] y haciéndola caminar con eficacia, rapidez y simultaneidad [Decreto de 30 de Noviembre de 1834]” mientras subsistiera el régimen gubernativo hasta aquí vigente: Mientras la preparación de las leyes administrativas careciera de un punto céntrico en el cual se reunieran la autoridad, las luces, y los resultados de la experiencia. Mientras su ejecución estuviera al cargo de personas sometidas a diferentes Ministerios y de profesiones ajenas de la que su índole requiere. Mientras se mantuviera con tenacidad la rígida concentración en la Corte, de muchos negocios que se terminan con mayor celeridad y acierto en las Provincias. Mientras una tutela rigurosa sometiera a la exclusiva dirección de los supremos gobernantes lo que la recibe más acertada del libre impulso del interés individual. Mientras que la autoridad soberana, mirando con suspicacia al pueblo, huyera de provocar su opinión, de recibir sus demandas, y de oír sus propuestas; negándole además en la imposición de los tributos el derecho de repartirse, débil equivalente del derecho de tasarse en que cifra su justa libertad.

Los sabios y multiplicados Decretos expedidos por la Reyna Gobernadora, desde el día en que tomó a su cargo el (ilegible) del Estado, conspiran a arreglar el Gobierno del Reyno sobre bases seguras, para obtener la pública prosperidad. Ellos han vuelto a abrir el santuario de las antiguas Cortes, aciagamente cerrado por los esfuerzos de los seres mezquinos, que solo viven de los abusos, por más que se vilipendien el honor nacional, el decoro y la seguridad del trono. Ellos han restituido al pueblo el derecho de fallar sobre la índole y entidad de las contribuciones y de discutir las leyes que deben dirigirle. Ellos han apartado las trabas que oprimían a los ingenios, dejándolos en una racional libertad para comunicar sus observaciones por medio de la imprenta: han hecho una división territorial de la península más acertada que en la que se distribuían sus pueblos, con entorpecimiento del servicio público: han dispensado a la agricultura y a la industria fran-

quezas hasta ahora no concedidas, o derogadas por la marcha vacilante del Gobierno y por la misteriosa intervención de Corporaciones, que envanecidas con el aprecio que la autoridad suprema hacía de sus luces desprovistas de los conocimientos que comunica el estudio de la ciencia gubernativa, y desdeñosas con los que no las pertenecían, contribuían con la mejor buena fe al atraso de la ilustración; obstruían los canales de la riqueza pública, y sacrificaban a veces los intereses de la Patria al imperio de los errores, y al curso infecundo de una ciega rutina.

El benéfico influjo de las inspiraciones y de los Decretos de la inmortal Cristina; hará desaparecer la fatalidad que hace siglos nos persigue, empeñada en mantenernos en un atraso lastimoso respecto a los demás pueblos cultos, y con ella no campearan los pérfidos consejos de los que, rodeados al trono y llenos de una grosera ignorancia y de la más refinada perversidad, han hecho mirar con sospechas a los ilustrados y a los amantes del bien público, calificando de subversivos y de anárquicos los principios y las máximas que aseguran la tranquilidad y la armonía social: han motejado con el odioso epíteto de traidores a los leales: de ignorantes a los sabios, de ilusos a los despreocupados y de avaros a los generosos y hollando con faz serena las reglas eternas de la moral hicieron triunfar la falacia sobre la verdad: el desenfreno sobre el concierto: empeñados lastimosamente en que pasara por fachada de un buen régimen administrativo, el que favorecía los abusos; sin que para ellos tuvieran fuerza alguna las reclamaciones hechas contra aquel sistema por la nación, ni la petición de su reforma como único premio de los sacrificios inmensos de sangre y de fortunas con que había conservado su independencia y la legitimidad contra los ataques violentos de la usurpación y de la alevosía.

Ni el método administrativo, bajo el cual hemos sido gobernados hasta aquí, podía mantenerse en medio de la civilización actual, a no obstinarnos en detener el giro rápido de las mejoras sociales que forman una de las necesidades de la edad presente. Para convencernos de esta verdad, basta recordar las manos que han formado el tipo primordial de nuestro Gobierno. En medio de las largas guerras sostenidas por lanzar del territorio peninsular a los que, habiéndole dominado como conquistadores nos habían traído las luces y las artes: de la invasión de la feudalidad que convirtió los hombres en esclavos de la grosería de las costumbres: de la altivez de los poderosos que se llamaron independientes de la autoridad soberana: del humillante abatimiento en que esta se halló constituida y del cual no salió hasta que unida a los pueblos de ellos tomó la fuerza necesaria con que domeñar a los díscolos, y del cual abusó después para arrojar a sus libertadores: de las combinaciones del Gabinete, que elevaron al trono familias extranjeras a cuyo advenimiento siguió la ruina de las libertades y la pérdida de los santos fueros que la nación había adquirido a costa de raudales inmensos de sangre, se establecieron las bases de la administración que hasta la edad presente hemos tenido y que están en contradicción con las necesidades que padecemos, desconocidas de nuestros padres y con las ideas políticas hoy dominantes, las cuales han introducido alteraciones muy notables en las costumbres y en el modo de existir de los que hemos alcanzado un siglo tan abundante en sucesos ruidosos como en el que vivimos.

Si la política, las ideas, las costumbres y el modo de vivir han experimentado innovaciones muy sensibles: si el espíritu industrial y la tendencia irresistible al goce de los placeres inocentes que acompañan a la seguridad personal y a las comodidades que, hijas de la civilización, han sucedido a las extravagancias de un despotismo feroz, a la negra hipocresía, a la desoladora intolerancia, a la infecunda holgazanería y al asqueroso desaliño, temeridad grande sería querer conservar las formas administrativas ideadas bajo circunstancias diversas de la que nos circuyen. De aquí la necesidad de reformarlas, y la compasión para con los que miran como sospechosos a los que procuran conseguirlo.

Una sencilla observación sobre la estructura del plan administrativo hasta aquí observado nos descubre el desacierto de su organización. En ella sobresale una falta de enlace entre el Ministerio encargado del gobierno interior y los agentes inmediatos de su autoridad, y el *prescindimiento* más lastimoso de los principios que deben servir de base a las leyes administrativas que son las que arreglan el reparto de las contribuciones directas de hombres y de dinero; las que fomentan la agricultura y la industria; conservan la salubridad el orden y la quietud pública; vigilan el aseo y comodidad de los pueblos: dirigen la beneficencia pública, celan la inversión de los fondos municipales, etc.; deduciéndose de lo dicho que administrar no es más que llevar a efecto los ordenamientos que la autoridad soberana hace sobre tan importantes materias.

Pero para que aquellos se cumplan exactamente, debe establecerse la administración de un modo que los encargados de ella estén bajo la más estrecha y absoluta dependencia del Gobierno Supremo, recibiendo directamente de él las leyes y los reglamentos y haciéndolas cumplir sin tergiversaciones ni violencias. La acción unísona de la autoridad soberana y de sus Ministros debe comunicarse, sin interrupción, desde la silla dorada del poder, hasta la choza más humilde. Y esto no se consigue a menos que una sola mano presida a la ejecución de las leyes administrativas en todo el Estado y otra cuide de ella en cada Provincia, en cada Partido y en cada lugar. Sin esta unidad compacta y fija en un solo centro, se debilita el cumplimiento rápido de las leyes administrativas del cual se ocupan 1.º los agentes encargados de la facultad administrativa dotados del poder coactivo preciso para hacer que todos se sometan a lo dispuesto en las leyes: y 2.º de Ministros Consultores, fiscales y judiciales, destinados para suavizar la acción de los primeros. Considerados estos como instrumentos directos para hacer cumplir las leyes, reciben el poder del Soberano, como agentes inmediatos Suyos, y son amovibles a su voluntad. De los segundos los que fallan sobre las providencias de los anteriores, penden también del Soberano por tener parte en la acción administrativa y los que se ocupan de el examen y en consultar al Gobierno lo que les dictare su celo por el bien general como representantes del pueblo; aunque nombrados por él, reciben sin embargo del Soberano el poder que ejercen.

En la recta administración de un Estado tienen una influencia inmediata 1.º la división territorial y 2.º el orden bien combinado y la íntima dependencia entre sí de los Ministerios y Agentes del Gobierno que desempeñan las funciones administrativas. Una bien entendida división territorial, fijando los Ministros en los puntos más apropósito para el mando, facilita el movimiento ejecuti-



vo; proporciona al Gobierno Supremo muchos e importantes conocimientos, indispensables para el acierto de sus providencias: promueve la pronta administración de justicia y la rápida ejecución de las leyes gubernativas. Los agentes de esta, formando los eslabones de la cadena administrativa y conduciendo sin desvirtuarla desde el folio hasta la Aldea más oscura la acción vital de las leyes, mantienen el orden y aseguran la prosperidad general. La índole de sus encargos y la velocidad con que deben conducir sus movimientos, les obligan a estar estrechamente unidos entre sí, y con la autoridad que les da el impulso: que debe ser única y abrazar todo el sistema administrativo. La segregación de cualesquiera de sus partes, destruye la armonía que deben guardar todas e introduce desórdenes.

La Cadena formada de Ministros de la administración se compone de los eslabones siguientes. 1.º El Secretario del Despacho de lo Interior. 2.º Los Asistentes, Gobernadores civiles, Jefes Políticos o Prefectos representantes del primero en las Provincias. 3.º Los Subdelegados Gobernadores en los tiempos antiguos, o subprefectos, agentes subalternos de los Prefectos en los Partidos administrativos en que se dividan las Provincias. 4.º Los Corregidores, y/o Alcaldes de los Pueblos. 5.º Los Consejos de Provincia, Diputaciones Provinciales, Consejos de Prefectura en cada Provincia. 6.º Los Consejos de Subdelegación, de Subprefectura. 7.º Los Ayuntamientos. 8.º Los Tribunales de administración-contenciosa y 9.º el Consejo del Rey.

#### 1.º

##### *Ministerio de lo Interior*

Es el primer anillo de la cadena administrativa. “Ministerio reclamado imperiosamente por la razón natural y la conveniencia pública, para poner un término a la ineptitud y morosidad que sufren infinitos negocios de la primera importancia: por manejarse por innumerables departamentos sin conexión ni enlace, sin armonía, y cansados ellos mismos por las trabas y embarazos que encuentran a cada paso, para dictar una providencia atinada” [Decreto de S. M. de 9 de noviembre de 1832].

A este Ministerio corresponde preparar las leyes y dictar los Reglamentos para hacer una exacta y bien arreglada división territorial = formar la estadística = arreglar los pesos y medidas = facilitar la pronta y cómoda comunicación entre los pueblos por medio de los caminos, canales, carriles y correos = fomentar impulsar y promover la apertura, construcción y conservación de aquellos de los puertos mercantes, de los puentes y de las obras de general utilidad = proteger y animar la navegación interior = promover los progresos de la agricultura y la industria en todos sus ramos = animar la desecación de los pantanos = activar los desmontes y la distribución o beneficio de los baldíos = proteger el laboreo de las minas y de las canteras = cuidar de la caza y pesca = difundir la ilustración por medio de las Universidades, Colegios y de los establecimientos públicos. A su cargo está la beneficencia pública = la sanidad, la policía rustica y urbana, la de seguridad de comodidad y ornato = la protección de las ferias y mercados = la persecución de la vagancia y de la válida mendicidad = la vigilancia sobre las Cárceles, casas de corrección y los presidios = el gobierno eco-

nómico, civil y municipal de los pueblos = y el reparto de las contribuciones directas de sangre y dinero.

El Secretario del Despacho de lo Interior, según vemos, es la providencia del Estado; y los agentes y Ministros de su autoridad, los canales, por donde se difunden los bienes efectivos que debe la Nación del acertado desempeño de las grandezas y nobles atribuciones que les están confiadas. Las luces, la probidad y los esfuerzos de todos, deben unirse para poner los mineros de la riqueza y de la prosperidad pública concedidos a su celo, a cubierto de los ataques del error, de la ambición y de la fatalidad combinadas en su daño.

El Ministerio de lo Interior, mal que les pese a los que no han estudiado a fondo su carácter, es el centro de acción de los demás Ministerios. Si el de Hacienda, por ejemplo, proyecta establecer una nueva contribución, o variar la forma de las antiguas; deberá tomar del de lo Interior los datos y los conocimientos previos para conocer los inconvenientes que podrán resultar o no, de llevarla a efecto. Al de lo Interior toca desempeñarle sobre la posibilidad o incapacidad que tuviere el pueblo de sufrir la carga. El Ministerio de lo Interior es el único que puede regular el peso de la contribución de sangre que reclaman el servicio del Ejército y Armada y distribuirle en las Provincias según el estado y las circunstancias de la población.

Este Ministerio da al de Gracia y Justicia noticias puntuales del estado moral de los pueblos, preparándole el camino para el acierto de las leyes criminales y de las civiles que deba proponer a la sanción Soberana. Finalmente, el Ministerio de lo Interior proporciona al de Estado, ideas fijas sobre el poder efectivo de la Nación, y sobre el estado de sus relaciones mercantiles. Datos que le servirán de guía para el ajuste de los tratados, con más provecho que muchos de los que conserva la Colección diplomática sin tomar en cuenta estas bases.

\* \* \*

Objetos tan varios e importantes como los que se reúnen en el Ministerio de lo Interior exigen de parte del que estuviere a su frente un cúmulo inmenso de luces y de conocimientos. Pero estos no bastarán para dejarle airoso en su desempeño y para proporcionarle al Estado las ventajas que debe prometerse de sus faenas, sino se comparte el trabajo, entre los Agentes y Ministros subalternos, con orden y con una generosidad, que separe del gabinete muchos pormenores que deben fiarse a las manos subalternas, aunque se disminuya con ello la influencia y el vano poder que rodean a los Ministerios, cuando los que los ocupan prefieren la adulación al bien público. El Ministro que por no penetrar bien del alto puesto en que se encuentra, intercepta a sus inmediatos colaboradores el libre ejercicio de sus funciones y lleno de celos ridículos, no se decida a desprender lo material de la ejecución, del cargo sublime de director que le corresponde; Imposibilitado por el peso de los pormenores que llamarán su atención, de dar un rápido impulso a los negocios, y precisando a reconocer con ligereza los que requieren un examen detenido, los resolverá al saber de sus próximos Consejeros: los cuales prevalidos de la nulidad en que el mismo se

habrá constituido, le dirigirán imperiosamente, según los dictámenes de sus pasiones: resultando de todo una embarazosa complicación que dejando en pie los abusos, retardando o desacreditando las mejoras y las reformas, sacrificará la nación; en vez de promover su bien estar.

La buena distribución de los agentes o Ministros subalternos del Ministerio de lo Interior y el deslinde acertado de sus funciones, es la piedra angular de la administración. Para obtenerla conviene fijar los cánones que hayan de servir de base a la propuesta que se nos encarga por SM.

## 2.º

### *Gobernadores civiles, Asistentes o Prefectos.*

Nunca logrará la Nación los felices resultados de un buen Gobierno interior, mientras no caminen unidos los esfuerzos de los agentes de la ejecución de las leyes administrativas. Esta unidad, sin la cual no debemos esperar que se conserve el orden público, exige que la Autoridad superior Gubernativa se someta en cada provincia a un solo jefe, exclusivamente dependiente del Ministerio de lo Interior. Responsable del riguroso cumplimiento de las leyes administrativas y de los reglamentos de ejecución que les comunicare el Ministerio, los trasladarán a sus subalternos, impulsándolos; vigilándolos, censurándolos, y resolviendo lo conveniente sobre su conducta.

Los Gobernadores civiles hacen veces de Directores, cuando transmiten a sus dependientes las leyes y los reglamentos que les comunica el Ministerio, con las oportunas advertencias para arreglar su conducta. Son impulsores de su acción, cuando apremian a los morosos o remisos en el cumplimiento puntual de las órdenes soberanas. Son inspectores y vigilantes, cuando se valen del poder que en ellos reside, para impedir que con pretextos especiosos se burle el cumplimiento de aquellas. Ejercen funciones decisivas, cuando aprueban o desaprueban lo que sus inmediatos agentes hicieren en conformidad de lo que les hubieren prevenido: y cuando revocan sus providencias, cuando son contrarias a las leyes y a los ordenamientos augustos. Finalmente son unos censores, cuando se ven en el caso de recordar a los subalternos sus deberes, de reparar los daños causados con sus providencias: de suspender a los negligentes del ejercicio de sus destinos, o de entregar a los tribunales competentes los reos y los prevaricadores.

Instrumentos de la autoridad del Ministerio en las Provincias, teniendo a su cargo los importantes y multiplicados objetos que forman la dotación de aquel, para llevar a efecto las instrucciones que sobre cada uno les dirigen; deben estarles tan ligados y dependientes, como que nunca anunciarán su voluntad ni sus ideas a los pueblos, sino las del Gobierno. Su voz será la de este, de quien reciben el impulso y la vida y de quien son agentes; cuya calidad les obliga a someterse a sus opiniones.

Empeñados los Gobernadores civiles en el puntual cumplimiento de lo que se prevenga de las leyes administrativas - 1.º Cuidarán de la salubridad de los pueblos puestos a su cargo y en asegurarles la abundancia de alimentos, observando para ello las ordenanzas aprobadas por el Soberano. = 2.º Formarán el

censo de población o los padrones de los habitantes, según sus edades, clases y condiciones, como datos para realizar el reparto de hombres para el servicio del Ejército y Armada y para la elección de los Procuradores o Diputados que hayan de concurrir a las Cortes. 3.º Formarán la estadística de la Provincia, según las instrucciones que les diere el Gobierno supremo y las que los conocimientos locales les sugieran, para llevarla a cima con la exactitud posible 4.º Recorrerán y visitarán los pueblos, para conocer ocularmente su verdadera situación, los males que los aquejen sus necesidades y sus opiniones, relativas a los medios más conducentes para promover su prosperidad; a fin de proponer al Gobierno los que conduzcan a labrar el bien general y a aumentar los manantiales de la riqueza pública, cuyo fomento es una de sus principales atribuciones y para cuyo logro no omitirán diligencia alguna de las que les sugieran su ilustración y su probidad 5.º Promoverán los progresos de la instrucción científica, mejorando los establecimientos literarios existentes y promoviendo la creación de otros nuevos y la difusión de las luces. 6.º Protegerán la agricultura, la industria y la civilización; valiéndose de las observaciones y auxilios de los hombres ilustrados, y celosos del buen nombre de la Provincia para dirigir con acierto sus providencias y dar dictámenes atinados al Gobierno.

A los Gobernadores corresponde 7.º llevar a debido efecto en sus Provincias las leyes, ordenanzas, reglamentos, instrucciones y órdenes de la autoridad suprema sobre la policía de seguridad de comodidad y ornato; y la persecución de los vagos y mal entretenidos. 8.º La vigilancia sobre las cárceles; casas de corrección y Presidios; y sobre todo los Hospitales y establecimientos de beneficencia: cuidando de que en su régimen, se guarde lo dispuesto en las leyes, y de excitar la caridad para que acuda a su sostenimiento.

Toca a los referidos Jefes, como responsables de la conservación del orden público, 9.º el alistamiento formación y vigilancia de la Milicia Urbana: denunciar y presentar a los tribunales los delincuentes, proporcionándoles cuantas noticias adquieran conducentes a la averiguación de los crímenes. 10.º Como promovedores de la pública prosperidad en la que influyen altamente las virtudes; es de su incumbencia hacer presentes al Gobierno las que aparecieren en su provincia, así como los rasgos sublimes de heroicidad y civismo de que dieran ejemplo sus habitantes; solicitando los premios correspondientes para que sirvan de modelos de imitación a otros.

A los Gobernadores, como tutores de los pueblos, 11.º Compete hacer el repartimiento de las contribuciones de sangre y de dinero de cuota fija, que el Soberano decretare para el servicio público, con proporción a sus riquezas entre las comprendidas en el gravamen y celar su ejecución. Vigilar 12.º el buen cobro y la recta inversión de los fondos públicos, conocidos con el nombre de Propios y Arbitrios, destinados al pago de las obligaciones Municipales de los pueblos.

Los Gobernadores, ejecutores severos de lo que previenen las leyes administrativas, y conocedores además de lo que reclaman las públicas necesidades, por los conocimientos locales que les facilitará el desempeño de su oficio; tienen una influencia inmediata en las providencias del Gobierno supremo; por-

que a ellos es a quienes toca proporcionarle los datos, y las noticias necesarias para el acierto. Esta es una parte muy delicada de las funciones de aquellos Ministros, de cuyo buen desempeño penden no pocas veces el bien público, y la aventajada opinión de sus talentos y de su juicio.

Aunque los Gobernadores tienen en las leyes las bases de lo que han de ejecutar; y en los reglamentos que las acompañan, el modo de reavivarlo; hay casos no prescritos en aquellas y estos, en los cuales se ven obligados a entrar en menudas explicaciones, para que imbuidos sus subalternos en las ideas del Gobierno y en el espíritu de sus mandatos, los cumplan del modo que este desea. En tales circunstancias, deben desplegar los Gobernadores todo el lleno de su ilustración, valiéndose de un lenguaje llano, claro, conciso y paternal, acomodado a la débil comprensión de sus dependientes; procurando evitar la mala inteligencia de lo que se ordenase, los extravíos del celo y hasta las equivocaciones de la indocta plebe.

Por grandes e importantes que según se echa de ver, sean las funciones de los Gobernadores civiles; el ejercicio de su autoridad tiene cotas que no pueden traspasarse. Limitados a mantener sin menoscabos, el orden público y a llevar a puntual efecto lo que se disponga en las leyes administrativas; no pueden dilatar el radio de su poder sobre el territorio que pertenezca a la administración militar; a la de Hacienda, y a la de Justicia; salvo en aquellos casos en que los respectivos Ministerios tuvieren a bien confiarles y en los cuales obrarán como delegados y dependientes suyos.

Tampoco pueden ni deben influir en que, a pretexto de un celo ardiente, por el bien general y de exaltación patriótica, se altere la quietud con representaciones, hechas en voz del pueblo; ni que se varíe el giro y el orden que las leyes hayan fijado, acerca de los casos, modo y forma con que estos hayan de manifestar al Soberano sus necesidades. Intermedios, los Gobernadores, entre los subalternos y el trono, procuran prevenir sus deseos, y evitan las ocasiones de que las demandas se presenten con aire de desconcierto, por justas y atendibles que parezcan en el fondo.

Tampoco les es dado 1.º imponer contribuciones; hacer repartos de dinero; ni contraer prestamos, sin licencia del supremo poder, aunque se pretexto para hacerlo, la utilidad efectiva de la Provincia= 2.º Acordar providencia alguna sobre negocios que no estuvieren comprendidos en el marco de las atribuciones que las leyes asignaren a su empleo y 3.º acordar medida alguna general, aun en los asuntos propios de su incumbencia, sin la competente autorización del Gobierno Supremo.

### 3.º

#### *Subdelegados civiles de Partido.*

Jefes secundarios, bajo dependencia inmediata de los Gobernadores, cuidan de llevar a efecto las leyes administrativas, los reglamentos del Ministerio de lo Interior y las órdenes de este y de los Gobernadores, en todos los pueblos de que se componga el Partido en donde residieren. Son, además, unos celadores de la conducta de los Alcaldes, Merinos, o Fieles de cada pueblo. Agentes

para mantener la comunicación entre los Gobernadores y las cabezas de la administración de los pueblos. Enteramente subordinados a los Gobernadores civiles, no tienen más acción propia que las que estos les comunican. Velan sobre el puntual cumplimiento de las leyes, en el territorio de su mando, y denuncian a aquellos los descuidos o faltas que advierten en los encargados de su observancia.

Los subdelegados civiles se ocupan, directamente, en hacer observar las leyes y órdenes soberanas sobre la conservación de los caminos públicos = la guarda de los campos y de los montes = y sobre el reemplazo del Ejército. Dan las Cartas de seguridad a los vecinos, en los términos y para los fines que designen las leyes de Policía. Dirigen a los pueblos la convocatoria para la elección de Procuradores a Cortes. Pasan a los Alcaldes nota de las contribuciones de cuota fija que deben pagar los Pueblos. Celan el repartimiento, para que se haga con legalidad = auxilian a la autoridad competente, para que los exija sin desfalcos y con exactitud = facilitan a los Gobernadores civiles los datos, noticias e informes, conducentes para el acierto de sus providencias = y dan cuenta al Jefe, que las leyes determinen, de la legítima recaudación e inversión de los fondos comunes de los pueblos, y de los que los Gobernadores pongan a su cuidado.

#### 4.º

#### *De los Alcaldes, Fieles o Merinos*

Con estos nombres, y casi generalmente con el primero, conocemos en España los Jefes a cuyo cargo corre la administración de cada pueblo. Los Alcaldes y los Gobernadores son los Ministros y agentes principales de la administración en las provincias, y los subdelegados las anillas que ligan la autoridad municipal a la de los Gobernadores, del mismo modo que el Secretario del Despacho lo es entre la administración y el Soberano.

Aunque el Gobernador civil y el Alcalde son las dos ruedas maestras que mantienen el movimiento de la máquina administrativa; el primero desempeña la inspección superior y el segundo la ejecución, y así aquel no se mezcla en los pormenores que están reservados para este.

Responsables los Alcaldes de la ejecución de las leyes administrativas dentro de sus pueblos, con la presteza y cordura de sus providencias, deben contribuir al bien general; y al contrario fomentando la confianza o desconfianza entre los Súbditos y el Gobierno Supremo. Su cooperación asegura el acierto o el desacierto de las operaciones de los Gobernadores, por la íntima conexión que hay entre ellos y los ciudadanos.

Los Alcaldes son los padres, los conciliadores; los amigos y los promovedores de los intereses de los pueblos; y tan dignos del respeto de estos, como los jueces de paz. Unidas las dos autoridades, instrumento la una del orden judicial y la otra del administrativo, ejercen una jurisdicción dulce y benéfica consagrada a labrar el bien público. Los Alcaldes estrechan o relajan los lazos de la unión entre el hombre y el Estado; y el Juez de Paz deshace las animosidades, apaga el fuego de las venganzas: y derrama en las familias el rocío consolador

de la concordia. Instituciones admirables hijas del deseo de asegurar a los hombres su bienandanza.

De las funciones que desempeñan los Alcaldes unas les son absolutamente propias sin dependencia de otra autoridad, y otras delegadas. En las primeras proceden por derecho propio y ejercen un mando directo; (ilegible) en las últimas, tienen que atenerse estrictamente a las instrucciones y órdenes que les comunican los delegantes.

Obran los Alcaldes con facultades propias 1.º Cuando forman los padrones o censos de población de sus pueblos, los cuales sirven de base para el reparto de la contribución de sangre. 2.º Cuando desempeñan las obligaciones anejas a la policía de seguridad, de comodidad, sanidad y ornato, en los pueblos, en los caminos y en las calles, y cuando precaven o contienen las asonadas y conmociones que alteran la quietud y el orden público. 3.º Cuando administran los fondos de propios e intervienen en los gastos municipales. 4.º Cuando entienden inmediatamente en la construcción de las obras públicas de utilidad general para el pueblo, y en la conservación de las ya existentes. Y 5.º Cuando ejercen las funciones de inspectores y administradores de los Hospitales erigidos a costa del pueblo, y de las Cárceles y casas de corrección.

Por delegación especial de los Gobernadores civiles entienden los Alcaldes 1.º en el repartimiento de las contribuciones directas de cuota fija, y en hacer que sus productos entren con puntualidad en el tesoro público. 2.º En velar sobre la edificación de las obras y establecimientos públicos de utilidad general que se construyan en el término del pueblo de cuenta del erario, o a costa de toda la provincia. 3.º En cuidar que se administren bien y fielmente los establecimientos de beneficencia pública, que se costearan en sus pueblos por el tesoro o por los fondos de la Provincia y 4.º en facilitar a los Gobernadores todos los datos y noticias locales y los ausilios que de los Alcaldes dependieren y ellos hubieren menester para asegurar la prosperidad general y desempeñar dignamente sus funciones.

## 5.º

### *De las Corporaciones que contienen en la administración de la Provincia.*

Aunque generalmente hablando administrar no es más que guiar o conducir a alguno por el camino que deba llevarle al término que apetece; y contraído al manejo interior de un Estado, equivale, a impulsar y a hacer marchar los hombres por la senda que las leyes señalan, para asegurar su bienestar; los agentes públicos encargados de tan importante materia, deberán manejarse con todo el impulso y miramiento que la índole de su comisión les inspira, para no destruir, al poner en ejecución las leyes, el bien que el soberano trata de consolidar al sancionarlas.

Pero siendo muy bastos, complicados y de caracteres diferentes, los negocios en que han de emplear su celo e ilustración el Ministerio de lo Interior y sus Ministros subalternos; para desempeñar dignamente, conciliando la rapidez con el acierto y la cordura, se hace preciso el inmediato auxilio de ciertos cuerpos,

interesados en el bien público; los cuales contribuyendo a la ejecución de las leyes administrativas, aparten los obstáculos que los agentes de la administración encuentren en el desempeño de sus funciones, y robustezcan su autoridad.

Los Ayuntamientos cerca de los Alcaldes de los pueblos: los Consejos de Subdelegación cerca de los subdelegados: los Consejos de Provincia y los Tribunales administrativos cerca de los Gobernadores civiles; y el Consejo Real, al lado del Ministerio de lo Interior, son las Corporaciones que preparan el acierto de las providencias y de las leyes administrativas, e influyen en la instantánea ejecución de estas.

A excepción de los individuos que componen el Consejo Real, que reciben su nombramiento exclusivamente del Soberano, los que constituyen los demás cuerpos administrativos deben su elección a los pueblos en el modo y forma que señalen las leyes, en consonancia con las que arreglen el método para el nombramiento de los Procuradores a Cortes. Son unos inspectores morales; asesores y Consejeros de los Gobernadores civiles, de los Subdelegados y de los Alcaldes; para ilustrar sus pasos en el cumplimiento de sus respectivos deberes; darles a conocer las verdaderas necesidades de los pueblos, sus causas y los medios más prontos y eficaces de satisfacerlas.

#### 1.º

#### *Consejos de Provincia*

Compuestos de ciudadanos honrados y de arraigo, o sea de capitalistas naturales o vecinos de las Provincias: conocedores de sus circunstancias e interesados en su prosperidad; toman parte en el reparto de las contribuciones de sangre y de las directas de dinero, ya se apliquen sus rendimientos al tesoro público o a los fondos municipales: cuidan esmeradamente de que se haga el reparto con imparcialidad entre los partidos en que se hallen distribuidas las provincias; y que los caudales de propios se apliquen con la más escrupulosa exactitud al sostén de las obligaciones municipales, a las cuales están consignados.

Como consecuencia de lo dicho, toca a los Consejos Provinciales 1.º Oír las reclamaciones que las ciudades, las villas y los lugares hicieren, por medio de los Consejos de Partido, sobre los daños o agravios que les ocasione el reparto de las contribuciones directas, resolviéndolas conforme a las leyes. 2.º Fijar las cantidades, adicionales a las contribuciones generales directas o de cuotas fijas, que convendrá imponer para suplir el déficit que resultará en el fondo de Propios de cada Provincia. 3.º Examinar y fenecer la cuenta anual de estos, que los Gobernadores civiles deberán pasarles, y 4.º Dar a los Gobernadores los datos conducentes para conocer el Estado político y económico de la Provincia, sus necesidades, los inconvenientes que tal vez puedan causarles las providencias acordadas por el Gobierno Supremo, con los medios más adecuados, para remediarlas y asegurar su bien estar.

De lo referido se colige: que los Consejos de provincia reúnen en sí la autoridad administrativa y el carácter de representantes de los pueblos que han intervenido en la elección de sus vocales. Promotores del bien público, solo



deben reunirse en virtud de mandato Soberano en las épocas y por el tiempo que la ley determinare, para desempeñar las funciones arriba indicadas y las que los reglamentos les concedieren. Protectores de sus representantes y censores de buena fe, de la conducta de los Gobernadores, les darán cuantos auxilios tengan a la mano y estos necesitaren para el buen desempeño de sus encargos.

## 2.º

### *Consejos de Subdelegación*

Se componen de individuos elegidos y dotados con las mismas cualidades que los de los Consejos de Provincia. Desempeñan cerca de los subdelegados de partido las mismas funciones que aquellos con los Gobernadores civiles. Sus facultades son administrativas e invariables. En unión con los Subdelegados, distribuyen entre las ciudades, villas, y lugares comprendidos en su Distrito las cuotas que les tocase pagar en la cantidad total de las contribuciones directas o de cuota fija que de acuerdo con los Consejos Provinciales les hubiere designado el Gobernador. Conocedores de la riqueza efectiva de los Pueblos, como más cercanos a los que la producen, deben proceder en tan delicada operación con la más rigurosa escrupulosidad, sin dejarse llevar de afecciones locales. A ellos corresponde hacer presentes a los Gobernadores civiles las reclamaciones de los pueblos sobre el mal reparto de las contribuciones y acerca de los perdones o rebajas que solicitaren. Es peculiar de ellos el examen y liquidación de las cuentas de los propios de los Pueblos de cada Partido, que los subdelegados les presentarán anualmente. Tienen además funciones iniciativas en cuya virtud les compete informar a los Gobernadores civiles, sobre el estado económico y político de los pueblos de sus partidos, con expresión de sus verdaderas necesidades y de los medios expeditos de satisfacerlas.

Son de tal trascendencia las atribuciones de los Consejos de Subdelegación como que de su buen desempeño penden los aciertos de los Consejos de Provincia y el bienestar de estos.

## 3.º

### *De los Ayuntamientos o Consejos municipales*

Se componen de un número de vecinos honrados y arraigados, proporcional a la población de cada lugar; elegidos por el Pueblo del modo que se disponga en las leyes. Son cuerpos consultivos: pero no censores como los de Partido, por la índole distinta de las autoridades a las cuales están adictos. La de los Gobernadores más bien es administrativa que ejecutiva: la de los Alcaldes reúne las dos cualidades; y la del Subdelegado es de pura comunicación entre una y otra.

Los Ayuntamientos, aunque presididos por los Alcaldes, ejercen funciones reguladoras, deliberantes, resolutivas y censorias. Las primeras cuando convienen en el reparto de las atribuciones Reales, de las locales, de las de sangre, de las cargas concejiles y de los pastos comunes entre los vecinos que se consideren con derecho a gozarlos. Deliberan, cuando tratan de fijar la magnitud de las necesidades de los pueblos: Cuando para cubrirlas, tratan de negociar presta-

mos de imponer tributos o derechos; y cuando se proponen instaurar demandas o seguir pleitos para conservar los fueros del común. Resuelven lo que estiman justo y conveniente, sobre la legitimidad de las cuentas que los alcaldes forman y les presentan, de los ingresos de los caudales de Propios y su inversión. Censuran, cuando se ven precisados a representar a los Gobernadores, sobre la inobservancia de las leyes y las malversaciones y abusos que las autoridades cometen en el desempeño de sus deberes.

#### 4.º

#### *De los Tribunales Contencioso-administrativos*

No siendo posible comprender en las leyes todos los casos que puedan ocurrir en su ejecución, hay que dejar a la discreción y prudencia de los Jefes administrativos la decisión de muchos. Y como a pesar de la confianza que hayan sabido captarse con su probidad y luces, puedan alguna vez equivocarse, con daño de la justa libertad de los ciudadanos; el deseo de evitarlo exige que se les deje expedito el derecho de apelación de sus providencias administrativas ante un cuerpo independiente del Gobernador que falle lo que crea justo con la más absoluta independencia. Este lleva en Francia el nombre de Consejo de Prefectura y S. M. ha resuelto darle el de Tribunal administrativo. A su cuidado estará la decisión, bajo fórmulas y enjuiciamientos sencillos, de las contenciones administrativas que se susciten entre los ciudadanos y el Jefe administrativo de la provincia y entre aquellos y el Estado. Este Tribunal debe residir al lado del Gobernador civil y no al del Subdelegado, por la calidad diversa de sus respectivas atribuciones.

Aunque la acción administrativa, por su misma naturaleza, es rápida; la velocidad de su marcha no impide la justicia. Porque si los Gobernadores y los Alcaldes no tuvieran más regla que las sugerencias de su voluntad, los sometidos a su mando sufrirían daños enormes. De aquí la conveniencia pública de segregar la autoridad ejecutiva de la censoria.

El Tribunal de que voy hablando es protector de los pueblos; guardián de sus derechos, y celoso vigilante del cumplimiento de las leyes y de las instrucciones benéficas del Soberano. Los vocales o Ministros que los compongan aunque presididos por el Gobernador civil, no recibirán de él el nombramiento, ni por él pueden ser legalmente removidos. Tribunal de excepción, se ocupa 1.º en decidir lo que hallare justo sobre las rebajas que los pueblos solicitasen en las cuotas de los impuestos directos o de cantidad fija- 2.º sobre las reclamaciones que los ciudadanos hicieren contra los (ilegible) y empresarios de obras públicas, tanto respecto al cumplimiento de los contratos como a los excesivos perjuicios que les ocasionaren en el modo de conducir sus empresas- 3.º Sobre el abono de las recompensas e indemnizaciones que reclamen los dueños de las propiedades de que se apoderare o destruyere el público, para construir caminos, canales y cementerios, abrir y ensanchar calles y plazas, etc.- 4.º Sobre la legitimidad o nulidad de los títulos que alegaren algunos ciudadanos para disfrutar ciertos oficios públicos, cuyo desempeño dañe al común, y para fijar su recompensa en caso de declararse nulos, dañosos o caducables.- 5.º Sobre las

reclamaciones de las ciudades villas y lugares de cada Provincia, con ocasión de los arriendos, ventas y cambios de sus bienes comunes. 6.º sobre los pleitos que se promuevan acerca del disfrute de estos y 7.º la decisión de las disputas que se promuevan en la dirección de los caminos y carreteras.

El Tribunal se reunirá cuando lo exija el despacho de los negocios, o cuando el Gobernador civil lo estime preciso. Este no puede anular sus fallos, ni el Tribunal detener el curso de las providencias que aquel diere; porque de lo contrario, se confundirán sus recíprocas funciones. En su caso, se deberán diferir o detener la realización de sus acuerdos respectivos hasta la superior resolución que debiera fiarse a otro cuerpo compuesto por sujetos independientes de ambos. El Consejo Real es el naturalmente indicado para el efecto.

El método de enjuiciar y de proceder del tribunal administrativo ha de ser enteramente distinto del que se observe en los de Justicia; huyendo de fórmulas y de trámites largos, costosos y dilatorios. Convendrá fijar, como principio, que para que el Tribunal pueda ejercer sus funciones, el negocio que caiga bajo su mano haya de ser contencioso: quiere decir que ha de haber choque y colisión de intereses no entre los ciudadanos entre sí, sino entre estos y el Estado o el común. El conocimiento de los primeros toca exclusivamente a los tribunales ordinarios de justicia: y a los de administración, los últimos. También será preciso deslindar, con exactitud y claridad, los asuntos que son de naturaleza puramente contencioso-administrativa para evitar competencias con los demás juzgados: como sabiamente se indica en la Real orden. Será también muy del caso fijar por base que en las contenciones administrativas no tienen lugar la conciliación y el avenimiento, que permiten las leyes en los pleitos comunes; porque el Gobierno actor demandador o demandado no litiga intereses individuales sino los del común o del pueblo, cuya tutela le está confiada. Mas esto no quita que los que se crean injuriados acudan al tribunal que la ley señala.

## §

### *Observaciones sobre el sistema de administración observado hasta aquí entre nosotros*

Lo dicho nos descubre el número, naturaleza y organización de los agentes de la pública administración de un Estado, que intermedios entre el Soberano y el pueblo, deben llevar a debido efecto las leyes que aquel sanciona, para asegurar el bienestar de este. Distribuidos del modo ya indicado, y enlazados entre sí, comunican la acción benéfica administrativa desde el solio hasta la última choza: mantener el espíritu vital que robustece el Estado: y conocedores de las verdaderas necesidades de este y de los medios más eficaces de llenarlas, los llevan a cabo sin los obstáculos que un plan imperfecto de administración ofrece a cada paso; inutilizando las providencias más sabiamente acordadas por el supremo poder del Estado.

Sin acudir a otros países en busca de documentos para probar esta verdad, dentro del nuestro los tenemos abundantes. Confundidas las funciones adminis-

trativas con las judiciales, la ejecución de las leyes se enervó con largas y estériles formulas curiales, y con dilaciones ajenas de la rapidez con que debe caminar el Gobierno. El Consejo Real, las Audiencias territoriales, los Intendentes y los Corregidores preparaban las providencias y las llevaban a cabo. La mayor parte de estos agentes, de profesiones ajenas de la administrativa, apoyados a veces sobre máximas erróneas, han provocado Decretos contrarios al curso rápido de los manantiales de la pública prosperidad, influyendo en el triunfo de los principios económicos más desacreditados por la razón y la experiencia. Las leyes sobre abastos de los pueblos; sobre la extracción de granos; de ganados y de materias primeras; y sobre tanteos; sobre pósitos, y otras aconsejadas por los Ministros y por las Corporaciones arriba indicadas ponen de manifiesto las equivocaciones con que procedían en el desempeño de la parte más delicada y más preciosa del Gobierno interior.

Los fatales resultados que se han experimentado, en la mayor parte se han debido a la reunión de lo político con lo judicial, con lo militar y lo económico y fiscal: al mal de discernimiento de las atribuciones, a la falta de unidad de acción de los Ministros encargados de las administraciones especiales del Estado con el centro único de movimiento fijo en el Poder Supremo; y a la escasez de los conocimientos peculiares que cada una necesita para su manejo. La administración requiere luces peculiares, ajenas de la judicatura y de la finanza, para cuya adquisición es necesario un estudio, detenido y una práctica ilustrada “las materias políticas, decía Campomanes en carta al Señor Jovellanos de 14 de Octubre de 1777, se batían bien en España en el siglo 17 pero los togados estaban en el furor de las tasas, exclusivas, tanteos y otras operaciones que pasaron a autos acordados y a máximas comunes a la Nación. La política, añadía, se debía enseñar antes que el Vinio, y nadie debía ser admitido a la toga, sin sufrir un examen en este ramo esencial de la prudencia civil. En España está el Gobierno interior en los magistrados. Yo los veo venir en ayunas...¿Cómo han de aconsejar al Soberano? La ignorancia es el mal que padecemos”.

Así se explicaba este insigne varón, honor de la Toga y de la Patria, y que tan claramente conocía los vicios del sistema administrativo. A pesar de ello, se mantuvo con la terquedad propia de la ignorancia y del apego a una superioridad de rango, adquirida a costa del pueblo. Dueños los magistrados de lo más sublime y más influyente del Gobierno y contando con la deferencia humilde de los pueblos a quienes nunca se consultaba, fallaban como Oráculos: dejándose llevar del dictamen de sus subalternos y fiscales hacia el bien y el mal a la aventura; según la dirección que daba a sus juicios el acierto o la equivocación de aquellos.

Al mismo tiempo, la dirección y el manejo de la Hacienda fiada a agentes peculiares, encargados además de funciones exclusivamente de la administración interior, se condujo por el Ministerio del que dependían, no con gran conformidad con las máximas de la economía y de la política. Encomendado el fomento de los mineros de la riqueza pública a las mismas manos que exigían las contribuciones; esta complicación aciaga hizo nulos los deseos heroicos de la autoridad soberana de promover la prosperidad general. La odiosidad que

acompaña siempre a los tributos, la dureza de la cobranza, la interdicción de entender en el reparto el que debía sufrir sus efectos daban a los Ministros y agentes de la Hacienda un aspecto muy desfavorable para que pudieran lisonjear a los pueblos con su influencia en los ramos productivos.

Diseminadas las funciones administrativas entre las seis Secretarías del Despacho, sin punto céntrico y único de movimiento, se atribuían algunas a los Ministerios menos apropósito, sin más regla para la adjudicación que el buen deseo o la afición del Jefe que las reclamaba. De aquí nació el hallarse radicada la promulgación y ejecución de las leyes sanitarias unas veces en el Ministerio de Estado, otras en el de la Guerra: en el primero la abertura de los Caminos y los Canales, en el segundo la cría de Caballos; en el de Justicia, en el de Estado y en el de Guerra la Policía, y en el de Hacienda lo relativo a los progresos de la agricultura y de la industria, etc. De suerte que cuando por fortuna se unían la ilustración y el patriotismo en el Ministro respectivo; las resoluciones Soberanas caminaban aisladamente al bien, si es que no se veían contrariadas por las que aconsejaba otro de sus compañeros, que profesaba doctrinas opuestas. La prosperidad y el poder del Estado pendían de los sentimientos personales de los Jefes Supremos, más bien que de un plan unísono, sabio, bien combinado e invariable. A este desconcierto lastimoso deben su existencia las muchas leyes, autos acordados y Reales resoluciones fatales en sus bases de que abundan nuestros Códigos: y de los cuales unas acreditan y otras deprimen el celo de sus autores.

Bajo este mal llamado sistema administrativo, los Ayuntamientos que según vimos son los protectores natos de los pueblos, no podían responder a los grandiosos fines de su instituto. Compuestos en la mayor parte de hombres a quienes el derecho hereditario había conducido a las sillas administrativas y no la elección libre de sus conciudadanos, ni la fama de sus merecimientos y de sus luces; el bien o el mal de la república pendía de la suerte aciaga del nacimiento. Vendidos los pueblos, como ovejas, bajo el disparatado plan de Hacienda que prevaleció en tiempo de los Señores Reyes de la dinastía austriaca; los acaudalados, asentistas y negociantes, orugas sangrientas de la fortuna del Estado, compraron para sí y a sus sucesores los oficios de república y mirándolos como una finca productiva, curándose poco de la buena o mala opinión y mucho de hacer lucrosa la alhaja adquirida, ni estudiaban las necesidades de sus sometidos; ni se agitaban por mejorar su suerte, contentos con sacar de las regidurías una utilidad proporcionada al Capital desembolsado, y en añadir a los provechos bursátiles los de una autoridad fastuosa que dando un brillo aparente a sus apellidos tal vez añadían grados a las calamidades públicas.

### *Origen y progresos de este desconcierto*

El estado político en que por espacio de algunos siglos se vio la Nación ha influido poderosamente en el desconcierto administrativo en el que hemos vivido. La Historia nacional nos da pruebas convincentes de ello si bien mezcladas con los repetidos conatos de algunos seres privilegiados para corregir este mal y con documentos del saber y del buen juicio de nuestros mayores; inutilizados por el contacto desolador de los errores políticos; y por la compresión de la

fuerza pública, empleada en establecer el absolutismo desolador y en sofocar los ardientes sentimientos de la justa y moderada libertad, de que dieron insignes ejemplos los castellanos y los aragoneses, hasta que al lanzar Padilla, Lanuza, Brabo y Heredia el último suspiro en el cadalso, se sucedieron la arbitrariedad y la ruina de los fueros de la Nación; viniendo en pos la miseria, el abatimiento y la debilidad a acabar con nuestro poder y nuestras glorias.

Mientras nuestros padres se emplearon por espacio de 700 años en arrojar del suelo Español a los invasores Árabes; solo pensaron en guerras y en combates. Las leyes se resintieron de la dureza de la profesión militar, y en las costumbres resaltaba la rudeza propia del Siglo, acompañada de los resabios de la antigua libertad Goda. Escasas luces; más escasos los libros y las enseñanzas; la afición y el gusto se ceñían al arte militar. En él criaban los padres a sus hijos; el bello sexo premiaba con sus favores a los que en él se distinguían; y el valor y la fiereza conducía a los hombres a la cima del poder, de los honores y de la fortuna.

La autoridad Soberana, por estos tiempos sostenida más bien por el interés y la afición de los poderosos que por la fuerza de los deberes sociales, carecía de la energía necesaria para desenvolverse y las ideas anárquicas de la feudalidad completaron el trastorno del orden público. Militares y conquistadores los Príncipes; guerreros y conquistadores los hombres de algo; tomaban las armas, como unos aventureros. Excitados por la codicia de la ganancia, se repartían las tierras, los ganados, los hombres y hasta el aire y el agua; y llevando en sus manos azarosas los grillos de la esclavitud; cerrojaban a los infelices habitantes de los países que pisaban; disponían a su arbitrio del producto de su trabajo; ejercían sobre ellos una soberanía opresora: fallaban sus pleitos y los sujetaban al pago de prestaciones y tributos tan exorbitantes y algunos tan contrarios a la dignidad del hombre que se les dio el nombre de malos usos.

La falta de recursos que experimentaban los Monarcas para mantener la guerra y la necesidad en que se veían de contar con la ayuda de los ricos homes que, más opulentos, los miraban con desprecio, los obligaban a entregarle las villas, los lugares, los Castillos y las fortalezas fronterizas que se conquistaban al enemigo dándoselas muchas veces en heredamiento y otras en tenencia, con la obligación de conservarlas abastecidas de los pertrechos militares, y de cuidar de que no se perdieran; dándoles además la jurisdicción y el gobierno civil, con la recaudación de las contribuciones, con cuyos productos resarcían los agraciados los desembolsos que les causaba el cumplimiento de los deberes en que se constituían.

Los Ricos homes, encumbrados sobre la autoridad soberana y sobre los pueblos, tomaron los títulos de Cónsules, Gobernadores y Condes que designaban la parte que les cabía en la administración interior del Reyno. De esta base partieron las enormes adquisiciones que los nobles hicieron en tierras, regalías y mercedes; el envilecimiento y pobreza de las clases laboriosas; la penuria del tesoro público, y la depresión de la autoridad de los reyes, contra quienes se levantaban soberbios “por querer, como decía D. Alonso el sabio, tenerlos apremiados e levar dellos lo suyo: buscando carreras diversas de los desheredar e desnudar: La así como los Reyes crearon a ellos, pugnaron ellos de los destruir e de tollerlos los regnos, siendo niños”.

Tenían los Monarcas Ministros en las Provincias encargados de su Gobierno; pero la fuerza de su autoridad se debilitaba con la forma irregular de la sociedad. Los Mayorinos, por ejemplo, con sayones o alguaciles de ellos dependientes para ejecutar sus providencias “habían, dice la ley, mayoría para hacer justicia sobre algún lugar o tierra”. Los había llamados Mayores puestos por el Rey, y de menor calidad nombrados por los Adelantados. Estos últimos tenían sus facultades limitadas a ciertos objetos v.g. “a camino quebrantado, ladrón conocido, mujer forzada; muerte; robo o fuerza manifiesta”. Los Merinos mayores ponían Tenientes en los lugares. Personas fieles llanas y abonadas a quienes libremente pudieran tomar cuenta y razón de sus oficios. Los caballeros y Ricos hombres no podían ejercer este cargo [Ley 23 tit.<sup>o</sup> 9 Part.<sup>a</sup> 2.<sup>a</sup>].

En Aragón había sobre-junteros que equivalía a Presidentes de las Juntas o Comunidades de varios pueblos, y Adelantados en Castilla, cuyo nombre significa tanto como hombre metido delante de algún fecho señalado, por mandado del Rey; es decir *Proeses Provinciae* o *Prefecto*: oficio de la más alta importancia: porque hacía a los que le desempeñaban, superiores a los Merinos de las Comarcas Alfoces, y Villas (ilegible) las alzadas o apelaciones que les facian de los “juicios de los Alcaldes que se abiesen por agraviados” [Ley 1.<sup>a</sup> tit.<sup>o</sup> 4.<sup>o</sup>, Part.<sup>a</sup> 3.<sup>a</sup>]. El Adelantado, según Salazar, era el Presidente y Juez mayor de la Provincia en la paz, y Capitán General en la Guerra [Dignidades de Castilla, folio 6].

Para administrar justicia en los pueblos, se establecieron Jueces elegidos por el Rey en unos, por los hidalgos y por la iglesia y el común de vecinos en otros. Las elecciones solían hacerse por suerte, como en Segovia [Colmenares, historia de Segovia, § 2] y la mezquindad de ideas de aquella edad declaró inhábiles para el cargo, a los menestrales. Andando el tiempo, para robustecer la autoridad Real prevalidos los Soberanos de la necesidad de cortar los daños que producía este método, empezaron a dar a los pueblos Jueces con sueldo. Así lo hizo D. Alonso Sexto [España sagrada, tomo 34 f.<sup>o</sup> 8] también nombraban fieles, como en Sevilla, Ministros medios entre los pueblos y los Adelantados [Zúñiga, Anales de Sevilla tomo 2, f.<sup>o</sup> 125]. Este paso preparó la creación de los Corregidores que se enviaron en un principio a los pueblos que los pedían para contener las demandas de los poderosos.

Por otra parte, los pueblos mismos llevados de los estímulos de la propia conservación y conveniencia proveyeron a su gobierno interior por medio de Corporaciones compuestas de vecinos libre y popularmente elegidos que de él cuidaran. Estas son las que entre nosotros se conocen con el nombre de Ayuntamientos, los cuales contribuyeron grandemente a humillar la orgullosa altivez de los poderosos y a robustecer la acción de los Monarcas. Unos establecimientos hijos de las circunstancias que no descansaban sobre una base de antemano bien dispuesta; no tuvieron organización igual. En unos pueblos, como en Segovia se formaban cada año con individuos elegidos por los vecinos. Los de Toledo nombraban cada año tres nobles y tres del común que llamaban fieles: estos con dos Alcaldes y el Alguacil mayor regían la ciudad. Para que sus acuerdos tuvieran fuerza de ordenanza debían pasar por el Ayuntamiento a mayoría de sufragios, pudiendo concurrir y votar todos los ciudadanos [Pisa, historia de Toledo].

En Sevilla diez de los más nobles formaban el Ayuntamiento con cuatro Alcaldes mayores, el Alguacil mayor, treinta y seis Regidores, mitad nobles y mitad del Estado llano: setenta y dos jurados, seis Alcaldes ordinarios, mitad Caballeros y mitad plebeyos, un Alcalde de justicia y otro de la tierra: todos de nombramiento Real menos los Alcaldes ordinarios, que los elegían el Ayuntamiento y los jurados, como fiscales de la conducta de los Alcaldes mayores y Regidores [Zúñiga, *Anales de Sevilla*]. Tenían estos el Gobierno político y militar de la ciudad bajo la vigilancia del Adelantado. El Alguacil mayor era ejecutor de las providencias, y caudillo de la gente armada en los casos de guerra. Los Alcaldes mayores administraban justicia con apelación al Adelantado o al Consejo del Rey, corrían la tierra y castigaban a los delincuentes. Los Jurados tenían asiento en el Ayuntamiento para pedir lo que les parecía conveniente al procomún, cobraban los tributos, rondaban de noche, alistaban a los que debían ir a la hueste; cuidaban de la sanidad y ponían precio a los comestibles. Los Alamines, Almotacenes y Alarifes, subalternos suyos, cuidaban de los precios de las cosas que se vendían: de la legalidad de los pesos y de la seguridad de los edificios. Lo militar de la Provincia estaba al cargo del Adelantado, y lo de la ciudad al del Alguacil mayor. Todos los vecinos útiles servían cada año tres meses en el Ejército con el Consejo; componiendo los nobles la Caballeriza y los del Común la infantería.

El gobierno civil de Oviedo estaba al cuidado de un Merino, nombrado por el Adelantado en nombre del Rey, y por tres Jueces uno de ellos Excelentísimo. Todos juntos, y no separados, oían y despachaban los negocios sentados en el pórtico de la Iglesia de San Tirso [Carballo, *Antigüedades de Asturias*]. En Madrid los Caballeros y los pecheros elegían cuatro Alcaldes, de los cuales el Rey nombraba tres de los primeros, dos de los segundos y un alguacil mayor [Quintana, *Grandezas de Madrid*]. Guadalajara regia por cuatro alcaldes, un alguacil mayor, un juez de apelaciones, Regidores Alcaldes de hidalgos, jurados y Procurador general [Núñez de Castro, *Historia de Guadalajara*].

Los males y los disturbios a que daba lugar un régimen tan defectuoso obligaron a los Reyes a poner mano en ello. Para cortarlos, por ejemplo, en Segovia nombraron Regidores nobles y pecheros para que administrarán justicia en unión con el Corregidor. La Reyna Católica mandó que la elección anual de Regidores se hiciera en Cáceres por suerte y que fueran vitalicios reservándose el nombramiento de los sucesores. D. Juan 2.<sup>o</sup> dispuso que Toledo se uniformara con Burgos, Córdoba y Sevilla. Alfonso 11 confió el Gobierno de Madrid a doce Regidores los cuales nombraban dos Alcaldes, uno noble y otro letrado con un alguacil; nombramientos que confirmaba S. M. Hubo además un Asistente a quien en tiempo de los Reyes Católicos sucedió el Corregidor, habiéndose suprimido los Alcaldes. Si hemos de dar crédito a lo que dice el historiador Colmenares, los individuos de los Ayuntamientos se perpetuaron en sus oficios con el objeto de acabar con los bandos y tumultos a que daban lugar las elecciones; y en 1431 se comenzaron a vender estos oficios, para ayuda de los gastos de la jornada de la Higuera. Las discordias y los desórdenes a cuya cesación hizo que los Monarcas intervinieran en los nombramientos de Alcaldes y Regi-



dores de los Pueblos, les dieron ocasión para enviar a los pueblos ciertos Magistrados, cuyo nombre de Corregidor indicaba la naturaleza de sus funciones, limitadas a corregir los abusos y restablecer la paz quebrantada. Temporales en sus origen y pedidos por los pueblos, llegaron a perpetuarse con disgusto y resistencia de estos [Gil González, Historia de Enrique 3.º].

En Aragón, el gobierno municipal era popular y las elecciones de los Ministros que lo desempeñaban se hacían por suerte. Los disgustos que de ellos se seguían obligaron a dejarlas a la imparcial discreción de los Monarcas. Zaragoza que en un principio se gobernaba por doce jurados, se sometió a la resolución del Soberano el que les quitó la parte judicial que desempeñaban haciéndola pasar a jueces de Real nombramiento con las apelaciones al Monarca; y dejando a los jurados lo puramente administrativo, pero sujetos a Ordenanza [Zúñiga, Anales]. En Navarra, según sus fueros, las ciudades, las villas y los pueblos se rigieron por Alcaldes ordinarios que ellos elegían, así como los Regidores y jurados conforme a la costumbre con que siempre lo han sido [Ley 47 título 8.º de los Fueros].

“La organización municipal que como advierte el Señor Marina produjo en un principio infinitos bienes era viciosa en su raíz: propendía a la anarquía, pugnaba con la unidad, alma de los cuerpos políticos: producía desunión entre los individuos de la sociedad y fomentaba la impunidad. Cada pueblo y cada Alfoz era como una pequeña república con diferentes leyes, opuestos intereses y distintas costumbres; y los individuos de una municipalidad miraban a los de las otras como extraños y a veces como enemigos”.

Defectos tan radicales tuvieron un influjo grande en las turbulencias que dilaceraron la España en los siglos pasados. La desgracia ha hecho que sobreviviendo a los tiempos mezclado con los errores y robustecidos estos con la fuerza de la costumbre, llegaron a nosotros, a pesar de las lecciones amargas de la experiencia. Método de administración interior tan contrario a los principios de una sana política, en vez de contribuir a asegurar el orden y la tranquilidad, manantiales de la riqueza y prosperidad, alentaban los crímenes y animaban las rivalidades más sangrientas entre los habitantes de los pueblos y entre estos, arraigando en ellos la idea de una extranjería vergonzosa entre los hijos de una misma patria. Idea funesta que por mengua nuestra dura aún entre algunas de las provincias en que se divide actualmente la Península.

Suscitándose controversias sobre límites entre Segovia y Madrid, y el Rey falló sobre ellas. No se aquietaron por eso los dos pueblos y viniendo a las manos hecho apellido y llamamiento de gentes, hubo muertes y choques cual pudiera suceder entre dos naciones vecinas [Quintana, Grandezas de Madrid]. “Hallábanse enervadas, en sentir del Señor Marina, las leyes municipales y violados los pactos religiosos de población. Fueron descantilladas y rotas las bases y las columnas de la prosperidad municipal, oprimida la autoridad de los comunes y la vara de la justicia depositada en manos de la indómita o incorregible juventud, truncando todo como se lamentaba D. Alfonso en el libro Setenario, en mancebos de poco seso de comunes entendimientos, que entienden el mal por bien y el tuerto por derecho” [Marina, Ensayo]. Los Corregidores que los

Reyes enviaban a los pueblos para restablecer el orden público y la buena administración y castigar los robos llegaron a hacer mayores daños que los que iban a enmendar.

En vano se establecieron los Oidores y los Jueces Reales que compusieron la antigua Audiencia; en vano corría esta las Provincias para oír y fallar los pleitos y las alzadas y reparar los agravios y en vano los Monarcas andaban por los pueblos para vigilar la administración de justicia y castigar a los jueces y corregidores malos; porque los vicios de la administración pública y la insolencia de los Caciques desolaban el Reyno a la sombra de los excesos cometidos por los mismos magistrados a quienes los Soberanos confiaban la corrección de los crímenes y el sostén del orden.

Fernán Martínez de Burgos hace en sus versos una pintura del desorden en que se hallaban el Gobierno y la administración de justicia en tiempo de Juan 2.º Dice así:

“En la su corte es tanta malicia,  
E que non podría por mí ser contada  
Cualquier oveja que bien desarrada  
Aquí la acometen por diversas partes  
Cien mil engaños, malicias e artes  
Hasta que la facen ir bien trasquilada”

Mas, aunque a medida que los Soberanos dilatando los límites de su imperio, robusteciendo su poder, procuraron arreglar el gobierno interior del Reyno; la escasez de convencimientos que a la sazón se padecía y los trances de la guerra que absorbían toda su atención, ni les dejaron lugar ni les proporcionaron los medios necesarios para llevar a buena cima sus santos y loables desig-nios. Los Reyes Católicos, puesto un término a la guerra con la Conquista de Granada, se dedicaron con afán glorioso a establecer el orden en sus Estados: a castigar los excesos: a arreglar los vicios del pasado sistema; y a refrenar la habitual osadía e insubordinación de los que debieron ser modelos de sumisión.

Ya desde los días de San Fernando se había tocado la necesidad de asociar a la Majestad Real los auxilios de un Consejo compuesto de hombres ilustrados, fieles además al Soberano y promotores del bien público para asegurar el acierto de las providencias generales. Compusieronlo en los principios los palaciegos y hubo época en que se dio asiento en él a Diputados de las Provincias que enterados del Estado de estas le ilustraran para el acierto de sus propuestas. D. Juan 2.º le dio nueva forma, componiéndole de cuatro obispos, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos: aparto a los Grandes y declaró que aquel oficio de Consejeros no debía darse a la nobleza sino al mérito personal, eligiendo en consecuencia cuatro jurisconsultos, cuya probidad e ilustración pudieran neutralizar el poder de los Ricos-homes y de los Obispos. La entrada de estos personajes, que por su educación solo se hallaban imbuidos en la legislación de los Emperadores Romanos, fundaba sobre máximas favorables al poder absoluto, les dio tan grande ascendiente en el ánimo de los Soberanos que llegó a hacer exclusivos de su profesión los escaños del Consejo.

Continuó el Consejo bajo este plan aunque con algunas variaciones, entendiéndose a un tiempo en negocios judiciales y en asuntos gubernativos inconexos entre sí, hasta que en el año de 1480 los S. S. Reyes Católicos le dieron otra planta dirigida a centralizar la acción administrativa, separándola de la contenciosa. Al efecto la distribuyeron en cinco salas: La primera compuesta de S. S. M. M., de algunos grandes y de sujetos de su confianza entendían en los asuntos de Estado; en la 2.<sup>a</sup> Prelados y Doctores fallaban pleitos en justicia. En la 3.<sup>a</sup> Doctores y Caballeros de Aragón se ocupaban de asuntos de esta Corona. En la 4.<sup>a</sup> Diputados de las hermandades erigidas para perseguir y castigar a los forajidos ventilaban los asuntos de ella y en la 5.<sup>a</sup> Contadores y oficiales de la Real Hacienda cuidaban del cobro de las contribuciones y de su aplicación a las necesidades del Estado. Dos o tres Alcaldes de Corte oírían civil y criminalmente. “Con este arreglo, dice la historia, y muchos ejemplares castigos, se acabaron los robos, las violencias y las muertes; y el Caballero y Escudero que antes oprimían al labrador, ahora se sujetaban a la razón”. Los caminos estaban seguros. Además, se enviaron Corregidores a las ciudades y se hicieron leyes para el buen gobierno de ellas, ocase para el arreglo de la administración pública.

Por ellas, se mandaron construir casas de Ayuntamiento dónde se juntaron los Regidores a tratar los negocios del común, cárceles para la custodia de los reos, y archivo para la guarda de los cuerpos legales, y de los libros y otros de los privilegios que gozaran los pueblos de las sentencias dadas en su favor relativas a sus términos, y de las ordenanzas para su buen gobierno. A los Corregidores, como obligados a guardar aquellas y a enmendar los que hallaren digna de corrección, se les mandaba proceder de acuerdo con los Ayuntamientos, “mirando mucho por el acierto en las elecciones: cuidando que los menestrales usaran bien de sus oficios; que la tierra estuviera abastecida de carnes, pescados y otros mantenimientos a razonables precios: que las calles e carnicerías se conservarían limpias y lo mismo la salida de los pueblos, consultando sus acuerdos a S. M. para su previa aprobación”. Se declaró a las justicias y Regidores el conocimiento exclusivo sobre sus oficiales; sobre sus guardias de los Campos; los pesos y medidas, y sobre los Propios; sin que en ello se entrometiera la autoridad de la Real Audiencia salvo por vía de apelación [Ley 1.2.3.4 tit.º 2.º libro 7. Novena Recopilación].

Los inconvenientes que se experimentaron de recibirse en las Audiencias las alzas de las providencias que las ciudades tomaban sobre su gobierno sobre tasas, abastos y conservación de sus ordenanzas en todo lo relativo a su buen régimen y limpieza y cuentas de Propios; porque con ellas se impedía la buena gobernación de los pueblos, obligaron a los Reyes a mandar que los oidores se mirasen mucho en admitir dichas apelaciones, tomando antes informes de los Corregidores; proveyendo lo justo habida consideración al bien público “cã cuando las cosas de esta calidad son de poco perjuicio, siempre se debe mucho mirar lo que pareciere que conviene al bien común” [Ley 5 Nov.ª Recopilación].

Para cumplimiento del buen servicio Real, descargo de las conciencias de S. S. M. M. y buen regimiento y gobernación de las ciudades, villas y lugares formaron los mismos S. S. Reyes Católicos un código para los Corregidores.

Esta Colección que debería encerrar las leyes puramente administrativas, solo comprendió prevenciones generales hechas a aquellos Magistrados “para averiguar las Sentencias dadas en favor de los pueblos, fijando sus territorios y para hacerlas ejecutar y para tomar noticia de los Aranceles por donde los oficiales y Escribanos cobraban sus derechos, corrigiendo sus abusos. Se les encargaba la defensa de la Real jurisdicción contra los embates de Roma; que celaran la conservación de los muros, cabas, pontones, alcantarillas, calzadas y edificios públicos; la averiguación de los portazgos, asaduras y demás contribuciones que se exigieran en la tierra y con qué facultad, haciendo ejecutar lo dispuesto en las leyes”. Se les cometió “la persecución de los malhechores y de los juegos prohibidos, el reconocimiento de los mesones, procurando que en ellos se asistiera bien a los viajeros, poniendo tasa en los precios que se les llevare por su asistencia”. Se les confió “la toma de las cuentas de propios, no pasando en data más partidas que las que se apoyaran en libramientos de las justicias y Regidores, sin permitir que se repartieran gallinas, perdices, besugos, carneros, ni achas entre los Regidores y oficiales del Consejo en los remates de las rentas del común: que se hicieran con economía las obras públicas; y que no consintieran derramas de dinero sobre los pueblos que pasaran de 3000 maravedís sin Real Licencia”. Se ordenó lo relativo al modo con que los escribanos debían despachar los procesos y expedientes; se les inculcó el cuidado sobre la predicción de indulgencias y de bulas; y sobre la saca de moneda y de Caballos.

Por este documento precioso para la historia política de España, se descubre que los gobernantes de la época a que se refiere comenzaban a columbrar los principios administrativos aunque no acertaban a fijarlos de un modo claro. La mezcla de lo judicial con lo administrativo era un defecto capital para el logro del bien que se apetecía. Así sucedió que los Reyes Católicos tocando los daños que en el Consejo ocasionaba esta complicación aun después del nuevo sistema por ellos dado, “por ser grande el número de los pleitos que a él acudían impidiendo a los Consejeros despachar los asuntos del Gobierno” en el año de 1485 tuvieron que mandar que aquellos se pasaran a la Chancillería para que quedara lugar para dar curso a los demás negocios. Resultado que debiera haber promovido la absoluta separación de lo judicial y lo gubernativo si la ambición de mandar y las cavilosasidades, proles hijas de los resabios de la ignorancia de las escuelas, no hubieran sido más poderosas que los dictámenes de la razón ilustrada y que las luces de la experiencia.

Estas causas son las que influyeron en la aglomeración de negocios ajenos de la profesión de los Consejeros que desde el siglo 17 se les puso a su cuidado y en la marcha vacilante y desconcertada del régimen interior administrativo del Reyno. Haría sin embargo una atroz injusticia a los doctos jurisconsultos que han ocupado las sillas de tan augusto Senado, si les negara los eminentes servicios que hicieron a la Nación en el desempeño de sus cargos principalmente en la parte que estaba unida a sus conocimientos legales, y si desconociera los rasgos de entereza de que nos han dado ejemplos, sosteniendo sobre todo las regalías de la Corona contra las pretensiones de la Corte de Roma. Pero esta ingenua confesión que la imparcialidad me lleva a hacer en honor del Consejo

no debilita la fuerza del convencimiento en que estoy de que el haberse erigido el Consejo en centro de la administración tuvo una parte muy inmediata aunque inocente, en la sanción de muchas leyes que detuvieron y aun entorpecen el progreso de la riqueza pública y en el atraso en que se encuentran los pueblos cuya civilización y prosperidad dependen esencialmente de la índole del plan gubernativo interior.

Según las leyes existentes en nuestra indigesta y Novísima recopilación, el Consejo tiene a su cuidado la administración de justicia y la gobernación de estos Reynos. El primer objeto se consideró como el más importante respecto a que impuso a los Consejeros “la obligación de abstenerse de visitas con concurrencias y cortejos; porque con ellos se distrae su aplicación y se arriesga a ser parciales, por amistades, con ofensa de su autoridad”. Conoce de todos los negocios que a él vienen: hace pesquisas en todo lo concerniente a perjuicio de partes; cuida de la ejecución del Concilio de Trento, de la extirpación de los vicios y escándalos públicos; del amparo de los Monasterios; de la reducción y conservación de los Hospitales; erección de Seminarios; restauración, trato comercio, agricultura y labranza: tiene la conservaduría de montes: la reforma de las carestías: aumento y conservación de los Pósitos y la toma de razón de cosechas para acordar las providencias oportunas para que no haya escasez de mantenimientos en el Reyno y particularmente en Madrid. [Leyes 1- 15 tit.º 3.º lib.º 4 Nov.ª Recopilación 6 tit.º 5 id].

¿Y cuáles eran los Ministros de quienes se valía el Consejo para el desempeño de tan vastas atribuciones? ¿Cuáles los agentes que debían mantener viva la acción administrativa?

Los Consejeros se repartían los partidos y Corregimientos de la Península, y como Superintendentes valiéndose de los Corregidores, de las justicias, y de otras personas de su confianza, debían informarse del estado de las Cosechas del de los Pósitos y Propios: “del de los Caminos, montes y plantíos: cria de caballos, saca de estos del Reyno; y de los desórdenes y escándalos”. Tenían que averiguar el número de vecinos y sus cualidades, el de los exentos, Seculares y regulares, el de los Hospitales y casas de Misericordia y todo para que con vista de los resultados, acordara el Consejo las oportunas medidas para que florecieran la paz la justicia y la abundancia [L.3 tit 15 tit 1.º Nov.ª Recopilación].

Los acuerdos de las audiencias, formadas de letrados, son los brazos auxiliares de mayor confianza que el Consejo, la ley y la práctica daban a despachar los negocios gubernativos. Oían dictamen en los casos ocurrentes y los acuerdos le exigían a los Corregidores, Alcaldes mayores e Intendentes, endosándose los unos a los otros el examen. Sobre su contenido se extendían las consultas a su S. M., con las que se preparaban las leyes, los Decretos y las órdenes sobre los ramos de la administración, confiados a la sensatez y luces del Consejo.

Los Soberanos de la Casa de Austria, sucesores en el trono Español de los Reyes Católicos, dueños de un poder inmenso, fruto de los trabajos de estos y de las conquistas hechas por el valor español en los Reynos ultramarinos, en vez de simplificar y mejorar el sistema administrativo, le complicaron con la creación de nuevos Consejos; que no pudieron evitar los quebrantos de la

Nación, la cual a la muerte de Carlos 2.º se vio reducida al último término de la miseria y del abatimiento. El Consejo Real, o de Castilla, se alzó con la gobernación de toda España y con la decisión de los pleitos entre Estado y Estado, y el fallo de los agravios que hacían los tribunales se reputó, en consecuencia, por el más preeminente: se llegó a creer depositario de la Soberanía: y se llamó tutor de los pueblos y conservador de las leyes.

Las luces que, a la merced del trato con los extranjeros que nos proporcionó la posesión de los Estados de Nápoles, de Sicilia y Flandes, empezaron a cundir entre nosotros, nos hicieron conocer la necesidad de fomentar los agentes de la riqueza pública. Para ello, se dedicó el Gobierno a adquirir un puntual conocimiento del estado de la agricultura y de la industria. Esto dio lugar a los célebres interrogatorios estadísticos remitidos por el Señor Don Felipe 2.º a las Provincias: cuyas contestaciones, que formaron la primera estadística hecha en Europa, se conservaban reunidas el año de 1804 en dos gruesos volúmenes en la Biblioteca de el Escorial. A ellos siguieron las sabias investigaciones del Ministro Esquivel, y la erección de la Junta General de Comercio y Moneda, encargada de meditar y proponer las providencias conducentes para el acrecentamiento del comercio en España.

Los ardientes anhelos de los Monarcas de promover la prosperidad pública por medio de un buen gobierno interior, laudables en sí, pero infructuosos por haberse huido de la unidad, apartaron del Consejo Real muchos negociados encomendándoles a varias Juntas. Estas se multiplicaron en tanto grado y con tan poco discernimiento que, según Quevedo, “el Consejo nuevo de Sala, la Junta de Minas, de donativos, de media anata y papel sellado, hijas del Consejo de Hacienda, habían dejado a este ocioso y al Erario condenado en costas. El abuso y la falta de tino llegaron al punto lastimoso que se echa de ver por lo que decía el P. Aguado en boca del Conde-Duque.

... Yo los divido  
En tantas Juntas que su nombre olvido  
Hay Junta que en un año  
No se llega tres veces, y este daño  
Es muy considerable,  
Y el vulgo lo lamenta miserable  
Diciendo que Ministro que se junta  
A quinientos sale cada junta  
Y esto en oro y plata.  
¡Ojalá que la manía de juntas especiales, hubiera acabado con la existencia  
del favorito de Felipe 4.º!».

Al cabo, un método administrativo tan desacertado merecería una dulce tolerancia de parte nuestra, si el Estado hubiera sacado de él algún fruto. Sin más que leer las peticiones hechas por los Reynos a cada renovación de las escrituras de Millones, los escritos luminosos de los economistas españoles de dicha época, y las exposiciones de los encargados de la Hacienda, se echan de ver la miseria que afligía a los pueblos, la ruina que padecían los mineros de la

prosperidad, y el atraso en que estaba la civilización; fruto del desconcierto en que se hallaba el orden administrativo.

Mas, gracias a la providencia, cuando a principios del siglo 18 la augusta familia de Borbón ciño sus Sienes con la codiciada Corona de las Españas, empezaron a lucir en estas los destellos de un régimen más acertado que el que hasta allí tuvieran. Cuando Felipe 5.º el animoso ascendió al trono, la nación se encontraba en el estado más lamentable. Sin ejercito ni marina, empobrecidos los pueblos en decadencia la agricultura y la industria; saqueado el tesoro por los avaras manos de los asentistas; abrumadas las clases productoras con el peso de las contribuciones; dominantes los más groseros errores políticos y económicos y aterrados los ingenios con el imperio de la inquisición; la guerra civil vino a aumentar las desdichas y a acabar con las reliquias de la fortuna que milagrosamente se habían salvado de las pasadas empresas militares, sostenidas sin interés inmediato de la patria. Estado tan fatal solo podía mejorarse organizando sobre bases sólidas la administración y asociándole las luces y la entereza de carácter necesarias para vencer los obstáculos que los hábitos viejos opusieran a su franco desarrollo.

Felipe 5.º nieto del gran Luis 14, heredero de sus máximas y conducido por sus consejos, puso manos a una obra tan interesante: Creó al efecto cinco Secretarías del Despacho dotándolas con los negocios respectivos a los nombres que llevaban de Estado, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra y Marina y estableció una sola Tesorería General que reuniera los caudales públicos, y los aplicará a las necesidades también públicas bajo un sabio y sencillo plan de cuenta y razón, suprimiendo las diversas arcas, Tesorerías y Pagadurías que hasta entonces se habían empleado en dichos objetos.

“La infelicidad sucesiva de las calamidades, decía el S. D. Felipe 5.º en su célebre Decreto de 4 de Julio de 1718, que han padecido estos Reynos, aumentadas con los trabajos y disturbios de dilatadas y sangrientas guerras, han reducido a un deplorable estado el gobierno económico y la justicia, siendo la causa la inversión de las leyes y el abuso de su observancia; sea en el proceder de las justicias, cuya malicia en unos, codicia en otros, y desidia en los más, hacen ver lastimosamente despobladas las villas, disipados los Propios, extinguidos los Pósitos, usurpados los comunes y caudales públicos, reservados de tributos de bienes los poderosos y cargados sobre su posibilidad los pobres, y disimulados o consentidos enormes débitos y escándalos; prevaleciendo la discordia en los pueblos en gran detrimento de la quietud pública. Considerando, añadió S. M., los medios de reparar tan graves males, resolvió formar y establecer en cada Provincia una Intendencia general, poniendo al cuidado de sus Jefes las cuatro causas de justicia, Policía, Hacienda y Guerra”.

Los Intendentes en orden a lo 1.º debían evitar las disensiones y los pleitos en los pueblos: procurar la breve conclusión de los que no se pudieran obviar, y apartar las parcialidades, odios y venganzas. Contener los desórdenes que cometieran los jueces de residencia: impedir que los Corregidores y sus familias llevaran salarios y causaran gastos a los pueblos con motivo de visitarlos; dando cuenta de lo que ocurriera a los tribunales y a la respectiva Secretaría del Despacho.

En desempeño del 2.º objeto debían cuidar de la exacta cobranza de las rentas: evitar los excesos en los encabezamientos: librar ejecuciones de pago con la menor violencia posible: repartir y exigir los Arbitrios extraordinarios: deshacer los agravios que se cometieran en el reparto de contribuciones y decidir los pleitos fiscales: recobrar los portazgos, Pesqueras y otras regalías que estuvieran usurpadas a la Corona.

Como inspectores de la Policía o del Gobierno político, debían reformar los abusos que notasen en la administración de justicia y de los Propios y arbitrios. Formar el censo de población, levantar el mapa topográfico y descriptivo de las Provincias y mantener la tranquilidad pública; evitar y refrenar los escándalos; perseguir los vagamundos y gentes de malvivir destinando a la Milicia los que fueren aptos y dedicar los demás a la preparación de materiales para las artes; facilitar el Comercio; proteger la industria, la agricultura y la cría de Caballos. Procurar la composición de los caminos, de los puentes y calzadas; cuidar de la comodidad de las Posadas, ventas y mesones; vigilar que las Santas Hermandades cumplieran sus deberes; que los corregidores se esmeraran en la limpieza, aseo, ornato, y comodidad de los pueblos, haciendo ensanchar las calles, construir Mercados y reedificar las casas ruinosas. Debían procurar que se mantuvieran los muros y formarían las Milicias: velar sobre la ejecución de las leyes que hablan de la reforma de trajes y aseo de ropas prohibidas, y poner un particular desvelo en promover la abundancia de frutos y la saca de los sobrantes.

Por lo respectivo al 4.º debían intervenir en los sorteos para el ejército y en proporcionar los víveres y haberes a las tropas residentes en sus Provincias; haciendo ajustes y contratas de bastimentos para las tropas que pasaren o estuvieren en los pueblos de sus distritos, cuidando de hacerlas pasar las rentas mensuales.

Por lo expuesto se ve que con el nombre de Intendentes se establecieron entre nosotros unos Prefectos con funciones muy semejantes a los que estos desempeñan en el día. Pero las viejas autoridades recelosas de perder mucha influencia con la introducción de la nueva magistratura que concentraba en sí toda la administración interior, amotinadas lograron inutilizarla, dejándola reducida a la de Hacienda y al desempeño de las comisiones que los respectivos Ministerios y el Consejo quisieran encargarles.

Desvirtuada por este medio la institución de las Intendencias Generales, la administración sin unidad, sin centro de acción, y sin plan uniforme siguió entregada al celo aislado de las diversas manos a las cuales se confiaba, o a las cuales que por un movimiento espontáneo de hacer el bien tomaban bajo su protección alguno de los muchos ramos de que en general entiende el Gobierno interior.

Victorioso el Consejo, prosiguió desempeñando a su modo una parte del Gobierno interior del Reyno, y auxiliado por los Acuerdos de las Audiencias y por los Intendentes; sin un plan fijo de operaciones, vacilante en los principios políticos, según la sabiduría o la ignorancia de sus Fiscales; resultando de aquí que mientras lo fueron un Campomanes y otros de su escuela, muchas providencias llevaron el sello de la ilustración, al paso que se resintieron de la fatalidad y del error las que se prepararon por hombres de menos ilustración que aquellos.



Entendió el Consejo hasta el año de 1832 en todo lo relativo a la Policía, a Sanidad, a repoblación, al Gobierno de los Ayuntamientos, a las escuelas, a Imprentas, a fomento de la agricultura, a la cría del ganado mesteño y su conservación, a los montes y plantíos, a los Propios y Pósitos, al paso que la Secretaría del Despacho de Hacienda se ocupaba en proteger el Comercio y las artes, en hacer censos de población, y en formar la estadística del Reyno con éxito tan desgraciado como inevitable por la natural desconfianza con que miraban a sus agentes. Encargados estos de exigir los tributos como podrían persuadir a los pueblos que fueron protectores de sus intereses y de su felicidad y que bajo este concepto les pedían razones para conocer sus haberes y sus riquezas. Coetáneamente la Secretaría del Despacho de Estado publicaba censos de población; establecía cátedras de ciencias naturales, fomentaba y costeaba establecimientos artísticos, cuidaba de abrir caminos y canales, y alguna vez desempeñó la Policía. La de Gracia y Justicia protegía empresas intervenía en medidas sanitarias, y cuidaba de los Pósitos. La de Guerra tomó a su cuidado los alistamientos Militares y la cría de los Caballos: y la de Marina se entrometió en los Montes, en la industria pescadora y en las cosechas del Cáñamo.

En medio de esta confusión, debo decir agradecido que a los desvelos de los augustos Soberanos de la casa hoy reinante en España debió esta la sanción y cumplimiento de muchas providencias dirigidas a asegurar su prosperidad. Protección decidida a los estudios útiles, premios dados a los profesores de ciencias y a los adelantamientos de las artes, creación de academias de Museos y de Sociedades fomentadoras de la agricultura y de la industria; construcción de caminos magníficos y de canales: libertad de comercio con destrucción de las cadenas que hacía siglos le oprimían, mejoras notables en el aseo, salubridad y comodidad de los pueblos, dulcificación de las costumbres; consideración para con el pueblo laborioso al cual se le abrió la entrada en los Ayuntamientos, hasta allí enteramente entregados al monopolio aristocrático han sido, entre otros muchos, los beneficios resultados de los desvelos de los S. S. Reyes de la casa augusta de Borbón. Pero resultados debidos a la peculiar bondad de estos y a la casual ilustración de algunos de sus Ministros; y no a un plan bien combinado y religiosamente observado que capaz de vincular entre nosotros los bienes ya conseguidos, hiciera llevar a cabo las empresas comenzadas y obligara a los inmediatos agentes del Gobierno a seguir sin detención ni rodeos la senda una vez franqueada para el logro de la prosperidad pública. Porque, a la verdad, ¿cuántos proyectos en los cuales esta tiene un vivo interés, emprendidos bajo los auspicios de un Monarca por un Ministro celoso del bien público, se han deshecho por el que le sucedió en la silla, haciendo al Monarca retroceder, con mengua de su decoro? ¿Cuántas veces se han autorizado con el nombre augusto resoluciones administrativas opuestas a las anteriormente tomadas, con retractación de los principios luminosos sobre los cuales se habían concedido aquellos? La historia económica y política de la nación conserva copiosos documentos de este desorden, hijo en gran parte de la terquedad con que ciertas corporaciones que se habían apoderado de negociados ajenos de su instituto se esforzaban y aun se esfuerzan por conservar su posesión, cual si se tratara de

una propiedad. Al cabo, la circulación de las luces y la observación de lo que pasaba en otras naciones cuya opulencia y poder nos admiran, dieron a conocer al Gobierno supremo los defectos del sistema administrativo y le decidieron a segregar muchos ramales de este, de los conductos por donde corrían hasta entonces; reuniéndolos todos en un punto y fijando en él la acción. Con este grandioso objeto, el Señor D. Carlos 4.º creó la oficina del fomento general, cuyos individuos ilustrados y que no pertenecían a las corporaciones gubernativas se dedicaron a promover los medios conducentes a labrar la general prosperidad echando los cimientos a un plan bien concertado de administración. La división del territorio Español fue el primer objeto a que dedicaron sus trabajos; y lo realizaron tomando por bases las que presenta la naturaleza y fijando los límites de las Provincias en los puntos indestructibles que ofrecen los montes y los ríos, dando a cada una un número de habitantes compatible con las fuerzas de los Jefes, que debían mandarlas; y huyendo del reparto, a la sazón vigente, según el cual la Provincia de Madrid tenía 1.100 leguas de extensión superficial con 228.210 individuos, la de la Mancha 631 con 205.548 y 163 con 121.125 la de Guadalajara.

La mencionada oficina se extinguió a la salida del Ministro que la había creado, pero se volvió a restablecer bajo otra forma con el título de Departamento del Fomento General y de la Balanza de comercio; cuyas atribuciones la convirtieron en una dependencia de estadística, sentando en ella los cimientos del Ministerio del Interior que se ideaba crear. Que esta haya sido la idea de S. M. se convence por la sencilla lectura de su reglamento y por la exposición que hizo al Rey el Secretario del Despacho de Hacienda acerca de la Organización de esta Secretaría, sobre bases iguales a las que hoy se han adoptado, y que se reputan tal vez nuevas por los que no se detienen a estudiar la historia coetánea.

El Secretario del Despacho de Hacienda en el año de 1799 conoció que en sus manos se reunían negociados que eran propios de otro Ministerio pero sin posibilidad a la sazón de apartarlos de sí; se contentó con distribuir todos los que estaban a su cuidado en dos Secciones, una que abrazaba las atribuciones de la Secretaría de lo Interior y otra de las de Hacienda. “Las atenciones del Ministerio de mi cargo, decía, consisten 1.º en conocer bien el Estado, su poder o su debilidad, su riqueza o su miseria, 2.º facilitar a los pueblos los medios de enriquecerse y de responder sin gran fatiga a las reclamaciones que de parte del fruto de su trabajo hicieren las necesidades del Gobierno, y 3.º en buscar el método menos gravoso en exigir y cobrar los impuestos, hacer un uso justo de sus productos, y llevar cuenta y razón de sus ingresos y salidas en el Erario”.

“Apreciar la relación de las contribuciones con la riqueza, apartar los obstáculos que se oponen al bienestar de los pueblos, y fomentar los progresos de la agricultura y de la industria, tomando de tan fecundos manantiales, para mantener la seguridad la independencia y el poder del Estado, con el menor sacrificio del contribuyente, son las funciones del Ministerio de Hacienda, las cuales exigen un conocimiento exacto de la población del Reyno de sus producciones, de su comercio interior y exterior”. Así empezaba el reglamento del Departamento del Fomento y Balanza, cuyos individuos reunieron en un corto número de años

una gran masa de datos estadísticos muy importantes, y que habrían preparado providencias utilísimas para la prosperidad nacional y a la mejora de la administración si la guerra de la independencia no hubiera envuelto en sus destrozos a este establecimiento que hará un honor eterno al Soberano que le aprobó, al Ministro que lo ideó y a los oficiales y dependientes que supieron corresponder dignamente a las esperanzas que se habían concebido de su pericia y laboriosidad al encargarles el desempeño de sus respectivas comisiones.

Las Cortes reunidas en Cádiz en 1810 se dedicaron con laudable afán a restablecer el imperio de las antiguas leyes fundamentales de la Monarquía y a arreglar el Gobierno interior de esta sobre cimientos conformes a las luces del siglo y a lo que exigía el bien público. Examinada por la misma corporación la forma que a la sazón tenía la administración, en ella encontraron la razón de los males graves que sufría el Estado por serlo de no pocas leyes dictadas con la más sana intención, pero no producían felices resultados por partir de máximas erróneas. Advirtieron con dolor la escasez que se padecía de datos estadísticos sin los cuales no es posible que el Gobierno proceda con acierto en sus providencias, a pesar de haberse empleado muchas autoridades en recogerla; y encontraron además en la causa indicada el móvil de las competencias que diariamente suscitaban entre los Secretarios del Despacho y las autoridades que de ellos dependían.

Para cortar de una vez los daños que tan mal combinada administración produce; las cortes establecieron como fundamento la separación de lo judicial y de lo administrativo: señalaron con sabio discernimiento las atribuciones que a uno y otra corresponden, desnudando a cada Ministerio de las que, al amparo de la pasada confusión, se habían acogido a cada uno; perpetuaron la reunión periódica del Congreso nacional guardián de los derechos del pueblo, y confiaron exclusivamente toda la administración interior a un Ministerio especial con el nombre de la Gobernación, auxiliado en el empeño de sus funciones por unos Jefes políticos establecidos en las Provincias, que atendieron a su gobierno apoyados sobre las tareas de las Diputaciones provinciales en ellas creadas, y de los Ayuntamientos arreglados bajo un plan sabio, popular y libre de los inconvenientes de que adolecía el antiguo.

Dos años duró este sistema hijo de la sabiduría y de los celos de los Apoderados de la nación: más un cúmulo de desgracias que a él sobrevinieron y el empuje coligado de la más grosera ignorancia, del fanatismo religioso y de los esfuerzos de los interesados en el viejo desorden, consiguieron derribar el nuevo edificio erigido sobre las glorias de la patria, volviendo a restablecer el derribado, presentándonos a la faz de Europa como unos hombres que desconocíamos nuestros verdaderos intereses. El triunfo de los añejos errores duró 6 años; al cabo de los cuales, una reacción inevitable y que todos preveían, volvió a reponer lo caído y a derribar lo levantado: habiéndose repetido la escena inversa a los tres años, con mengua y perjuicio grave de la nación. De lo expuesto se deduce 1.º que la administración se ha conducido hasta nuestros días de un modo contrario a los rectos principios que deben dirigirla. 2.º que si el primer elemento de los agentes administrativos se estableció en los siglos más remotos

sobre una base popular, los sucesos de las épocas fatales de las épocas posteriores la hicieron variar esencialmente. 3.º que a medida que las victorias ganadas a los enemigos aseguraron el orden público y robustecieron el poder Soberano se comenzó a conocer la necesidad de arreglar el gobierno 4.º Que los Monarcas y los hombres ilustrados echaron de ver los vicios del que existía y columbraron el medio de corregirlos. 5.º Que atribuyeron el origen del mal a la mezcla confusa de lo judicial con lo administrativo; y 6.º que el aciago ascendiente que sobre el ánimo de los Monarcas ejercían las ideas inexactas, sobre las materias políticas influyo fatalmente en el sostenimiento del régimen hasta hace poco observado con grave perjuicio del Estado.

Hemos visto en otro lugar que los Reyes Católicos, convencidos del daño que ocasionaba al desempeño de las funciones administrativas la mezcla de ellas con las contenciosas, tuvieron que separarlas, inhibiendo al Consejo de entender en estas y santificando una máxima política que en su opinión es el eje de un buen sistema de Gobierno interior de la Nación. Felipe 2.º a quien el Consejo Real debió mucha parte de su esplendor, conoció la verdad que resiste la reunión de lo judicial con lo administrativo. Cuando en la Instrucción dada al Presidente Covarrubias le decía “ten cuidado con los negocios del Reyno. Los procesos deben ser un objeto accesorio, más no el principal del Consejo, y me temo que se ocupe más de aquello que de esto. Y vos que debéis conocerlo mejor os aseguraréis de lo que pasa, y daréis las ordenes convenientes para su remedio: dándome aviso de ello y proponiéndome lo que convenga hacer: porque mi voluntad es la de que los asuntos gubernativos merezcan más atención al Consejo que la que se emplea actualmente”.

El historiador Cabrera “encontraba grandes inconvenientes en la acumulación de las autoridades legislativa, administrativa y judicial, en un cuerpo compuesto de Ministros, todos jurisconsultos, poco versados en la política y los cuales por costumbre calificaban de erróneo todo cuanto dejaba de hacerse por ellos, o de su orden” [Libro 1.º Capítulo 8.º].

Si la jurisprudencia en sentir de un sabio togado contemporáneo nuestro [Sempere Grandeur et dicadence de la richese espagnole, tom 1.º fol 305] “fuera lo que indica su nombre, nada podía ser más ventajoso a España, que el verse gobernada por el Monarca con asistencia y consejo de una Corporación de hombres sabios profundamente conocedores de los derechos y deberes de los ciudadanos, y muy diestros en la administración de Justicia. Pero la jurisprudencia que por algunos siglos se enseñó en nuestras escuelas en vez de ser la esencia de lo justo y de lo bueno, era un caos confuso, un mar agitado de tempestades y huracanes de opiniones encontradas como lo aseguraba el célebre Consejero Menchaca. ¿Y cómo era posible que los Consejeros y los Ministros subalternos con cuyo concurso desempeñaban las funciones administrativas sin más conocimientos que los legales y canónicos, dejaran de ocuparse más de las materias contenciosas que de las materias de gobierno, ni de dar a los negocios administrativos el giro forense único que conocían, ni de imprimir en las providencias canónicas y gubernativas que salían de sus manos el carácter de los errores y de las faltas de conocimientos rectos en materia tan importante?”.

Sin más nociones de política y de economía que las que adquieren en las Universidades, en las Chancillerías, en las Audiencias, en los juzgados Corregimentales y en los bufetes de los Abogados. Sin cátedras destinadas a enseñar las ciencias que dan a conocer el poder de la nación, los medios de adelantar los progresos de la agricultura y la industria y sin previo estudio de la filosofía de la historia y la economía. ¿Cómo se podía esperar atinar con la senda que conduce a las reformas saludables que la nación reclama hace siglos? Lo ocurrido en mis días en Zaragoza de resultados de las predicaciones del P. Cádiz en descrédito de la Cátedra de economía, y no pocas de las consultas hechas por el Consejo y por la Junta de Comercio sobre asuntos gubernativos ponen en la mayor evidencia lo extravagante que era dejar la administración interior en poder de hombres que no conocían sus verdaderos elementos.

El Conde de la Cañada Gobernador que fue del Consejo y que tenía gran fama de letrado en obra titulada *Instituciones prácticas de los juicios civiles* Part 1 cap 2 n.º1 confiesa “que el tiempo y la experiencia le habían enseñado sus ignorancias en las materias más importantes para la administración de justicia y principalmente en las de gobierno público, a pesar de los conocimientos que había adquirido en Salamanca del derecho civil y del Canónico. Ni la instrucción adquirida en estos estudios ni la que había adquirido en la práctica de 17 años de abogado en los tribunales de la corte me han puesto en disposición de desempeñar debidamente las graves obligaciones anexas a los empleos de Alcalde de Corte de Consejero de Hacienda del Consejo y Cámara y Gobernador de este”.

Uno de los fiscales del mismo Consejo en informe dado al Secretario del Despacho de Estado en 1796 sobre la necesidad de formar un código civil decía “que esta era una obra tan grande como difícil... que se debía encargar a hombres escogidos por su literatura, por sus conocimientos formados en la práctica de los negocios, no precisamente de hombres criados en el foro y limitados al estudio de la jurisprudencia sino también de los que tengan como cimientos de las demás materias que ha de comprender el código del derecho natural, de la filosofía moral de los principios de justicia, equidad, industria costumbres, economía, carácter, clima y situación de la Nación... Esto añadió no es fácil que se halle en ninguna sala del Consejo”. [Tribuno del Pueblo español, t. 4 f. 483].

A despecho de todo hemos permanecido estacionarios en la ruta abierta por la fatalidad, hasta que el genio benéfico de la Reyna Gobernadora María Cristina vino a sacarnos del caos en que estábamos sumergidos abriendo un ancho camino a las reformas saludables que imperiosamente exige nuestra situación.

Altamente convencida S. M. de la necesidad de empezar el arreglo separando la administración civil de la judicial obtuvo del Señor Don Fernando 7.º [q d dg] su augusta aquiescencia para crear el Ministerio de lo Interior despreciando las contradicciones de la ignorancia y del egoísmo y deshaciendo las maquinaciones del interés y de la ambición. En consecuencia, atribuyó a la nueva Secretaría de Estado todos los negocios correspondientes a la administración, sacándolos de los demás Ministerios y de las diferentes y heterogéneas corporaciones en donde se hallaban radicados. Aprobó una acertada división del territorio

peninsular, puso en cada Provincia un Jefe dependiente del Ministro de lo Interior, encargado exclusivamente de la acción administrativa, y expidió varios decretos a asegurar el orden público y la prosperidad general.

No dejaron los antiguos interesados en el desorden de emplear las armas que otras veces les habían servido para conservar la aciaga posesión de sus goces y destruir la nueva obra. Emplearon para lograrlo las impugnaciones más absurdas, las calumnias más groseras, las travesuras y las dilaciones para alargar el plan de las reformas. Pero la Reyna Gobernadora superior a todo, suprimiendo los viejos Consejos: creando uno solo encargado de la administración y un tribunal supremo de Justicia de lo judicial y contencioso dio un golpe mortal a las intrigas y sentó las bases del orden público. Y no satisfecha S. M. con lo referido “persuadida además de que no es posible establecer la administración interior del Reyno bajo un sistema que combinando la acción del Gobierno con los intereses de los pueblos conserve en aquella la unidad y vigor que son indispensables y facilite los medios de dar a todas las providencias gubernativas el impulso y movimiento compatibles con los derechos de propiedad común y particular; ha resuelto fijar de modo claro y preciso las funciones de los Gobernadores civiles de las provincias encargadas de desempeñar en ellas las funciones indicadas en el decreto de Diciembre de 30 de noviembre de 1833 establecer Consejo de Provincia auxiliares de aquellos y protectores de pueblos crear tribunales administrativos en los mismos y establecer una corporación que desempeñe las funciones de tribunales de alegación en la corte de los fallos de aquellas. Para llevar a cabo tan saludables intenciones quiere S. M. que el Consejo Real lo consulte a la mayor brevedad lo que ofrezca y parezca”.

## §

*Organización que deberá darse a la administración conforme a los deseos de S. M.*

Faltaría a los deberes que me ligan al trono y a lo que me dicta la conciencia si a vista de lo que nos enseña la historia antigua y moderna no anunciara como base capital en mi opinión del sistema que debemos proponer a S. M. una verdad triste en sí y amarga al emitirse; pero eterna e incontestable y cuya fuerza no puede enervarse por la lisonja ni por el error. No se coronarán con feliz resultado las benéficas intenciones de la Reyna Gobernadora: la administración pública caminará con torpeza y no se establecerá la cadena de acción y de unidad que debe ligar al trono con los pueblos en tanto que los Secretarios del Despacho no adopten la generosidad como lema de su conducta, separando de cada Ministerio lo que estrictamente no le pertenezca e imponiendo silencio perpetuo a las reclamaciones que sus agentes subalternos hagan a la posesión de negociados, apoyada con acuerdos tomados en el tiempo del desorden, y mantenidos por el hábito y la rutina.

La generosidad de parte del Ministerio a que me refiero no es la que hace comunes los bienes que el nacimiento o la suerte acumulan en nuestras manos, sino aquella que inspira ideas sublimes del alto destino que desempeñan los Secretarios del Despacho cerca del Soberano, y las cuales les haga trasladar a

manos de los que de ellos dependen, muchos negocios de que no pueden ocuparse sin ocasionar complicaciones y demoras dañosas al beneficio público. Los Ministros lejos de mirar con timidez y desconfianza a los pueblos, y con avara rivalidad a las autoridades de ellos dependientes, deben comunicar con noble franqueza al Consejo los planes que meditaren, para que su examen prepare con acierto las resoluciones gubernativas; y deben dejar a los Gobernadores civiles; Subdelegados, Alcaldes y Consejos de Provincia los pormenores de la ejecución de las leyes, con el despacho de las instancias y negocios cuya dilucidación y fallo les pertenece y las cuales abruma a la covachuela, distraen a los Ministros; dilatando cuanto les fuere dable, sin perjuicio del orden público, el radio de las facultades de los agentes de su autoridad, haciendo más elevada la suya.

La generosidad hará conocer a los que hasta aquí se ocupaban de negocios puramente administrativos, que rigurosamente hablando no eran de las atribuciones de su oficio, que su poder ha expirado; que sus prerrogativas caducaron; y que las leyes, ordenanzas y reglamentos en que apoyaban sus derechos, sugeridas las más por ellos mismos, han desaparecido y no pueden ni deben citarse sin ofensa de la soberana.

Si S. M. no se decide a dar este cimiento a la obra magna que hoy llama su augusta atención, continuarán las contiendas y las competencias lastimosas entre los Ministerios y sus subalternos: no se sacará el fruto debido del nuevo régimen gubernativo; y distraído el Gobierno supremo en oír y resolver demandas, las más de las veces caprichosas, ofrecerá la imagen de la debilidad y del desconcierto: y serán nulos cuantos reglamentos hicieren para dar a la administración el movimiento rápido y uniforme, sin el cual no puede realizar los objetos para cuyo desempeño fue instituido.

Descansando sobre la eficacia y decisión de la Reyna Gobernadora, y prescindiendo de hablar de los Ayuntamientos, que forman el primer anillo de la cadena administrativa, porque hacen el objeto de una discusión separada; me limitaré a presentar mis ideas sobre las facultades propias de los Gobernadores civiles, de los Subdelegados y de los Consejos de Provincia, que deban señalarse a los que en España hubieren de desempeñar encargos tan importantes: dejando a la sabiduría de mis dignos compañeros lo relativo a la organización de los tribunales administrativos.

## I

### *De los Gobernadores Civiles*

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
1. <sup>a</sup> El Gobierno político de las Provincias reside en el Gobernador civil, nombrado por el Rey en para cada una de ellas.	1. <sup>o</sup> Es conforme a lo que se prevenía en el artículo 324 cap. 2. <sup>o</sup> de la Constitución de Cádiz, al art. <sup>o</sup> 238 Cap. 4 de la Instrucción para el Gobierno de las Provincias en 1823. 7. 10 de Decretos de Cortes; y al art. <sup>o</sup> 2. <sup>o</sup> del Decreto de la Reyna Gobernadora de 30 de Noviembre de 1833.

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
<p>2.ª El Gobernador civil será respetado y obedecido por todos, y considerado por las demás autoridades de la Provincia como una de las superiores a ella.</p>	<p>2.º La primera parte es conforme a lo que se dispuso en el artículo 235 de la citada Instrucción de 1823; y la 2.ª parece conveniente para imprimir a esta Magistratura, la importancia que le corresponde, y que tal vez se desconoce por verla hoy separada de otras autoridades que, aunque de ella recibían su poder, tal vez se atribuía al estruendo que las rodeaba, y que acompaña a los mandos militares.</p>
<p>3.ª El Gobernador civil depende directamente del Ministerio de lo Interior, de quien es agente inmediato en las provincias y de quien debe recibir exclusivamente las órdenes de SM; aun cuando sean relativas a la ejecución de encargos hechos por los demás Ministerios.</p>	<p>3.º Sin esto no es posible establecer la unidad de acción, que imprime a los actos administrativos la importancia y consecuencia que les corresponden.</p> <p>Hay una necesidad de separar absolutamente los Gobernadores de la dependencia de otro Ministerio que el suyo y son muy claros los inconvenientes de unir sus atribuciones a las de los Intendentes. Este sería el medio mejor para no tener buenos Jefes Administrativos. Acordémonos de lo que pasaba con los comisarios de Guerra cuando dependían a un tiempo de los Ministerios de Guerra y Hacienda. Los malos resultados que esto ha producido deberán enseñarnos el rumbo que hayamos de tomar.</p>
<p>4.ª El cargo de Gobernador político estará por regla general separado del mando Militar, pero en las plazas que se hallaren en estado de sitio o en cualquier caso en que a juicio del Ministerio lo requiera la Conservación o restablecimiento del orden; y de la tranquilidad y seguridad general podrán reunirse temporalmente al mando militar la parte de las atribuciones del Gobernador civil, que tengan inmediata conexión con aquellos objetos.</p>	<p>4.º La falta de conocimiento en nuestra historia ha hecho creer a los militares que el Gobierno civil era un cargo esencialmente unido al mando de las armas. Este error, ha dimanado de ver mezclados los dos mandos. Los capitanes generales en fuerza de los reglamentos modernos ejercían el mando guerrero y el civil; como atribuciones enteramente diversas, y así se les expedían dos Reales Despachos, uno por Guerra y otro por la Cámara con el título de Gobernadores que llevaban en sus dictados. En sus ausencias y enfermedades el Gobierno civil no se desempeñaba por el General 2.º Cabo, sino por el Regente de la Real Audiencia. De aquí se deduce que ningún agravio se hace a la clase militar en separar los dos oficios, que jamás debieron ni conviene que estén ligados en una persona.</p> <p>Oportuno será aclarar bien los casos en que podrán reunirse: en qué parte, y de qué modo; para evitar competencias y pretextos especiosos para llevar al cabo del arruinar lo que en el día se edificare.</p> <p>En el Congreso de Cádiz se discutió con detención el caso en que deberían reunirse los mandos; y como entonces se estableció que se hiciera cuando las plazas estuvieran amenazadas del enemigo: habiéndose tropezado con los inconvenientes que debería producir lo vago de la expresión, no se halló otro medio de evitarlos que el de dejarlo a la discreción del Gobierno, dando este cuenta a las Cortes de los motivos. Esta última expresión sobre aparecer muy taxativa de la autoridad soberana, resistiéndose de la naturaleza del Gobierno que entonces dominaba, si la adoptamos podría dar lugar a estorbos y acaso a discusiones desagradables; razón por la que he creído prudente omitirla. [Diario de las Cortes de Cádiz, tomo 20 fol. 192]. Los autores del artículo que contenía dicha expresión hicieron ver que era también temporal “y arreglado a las circunstancias, sobre todo teniendo presente, decían, nuestra situación, por la que nos hallamos en la precisa alternativa de dejar comprometida la seguridad del Estado o de dejar alguna libertad al Gobierno”.</p>



Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
<p>5.<sup>a</sup> El Gobernador civil es el encargado por el Gobierno y responsable, por lo mismo, de la puntual y exacta ejecución de las leyes administrativas. Encomendado de los intereses generales, debe proteger, sin descanso, lo que las favorezca; cuidando de asegurar la tranquilidad y el buen orden, la seguridad de las personas y en general lo que pertenece al orden y a la prosperidad de la Provincia. Es el impulsador de la ejecución de las leyes y reglamentos que se pongan a su cargo; y un celoso guardián de que se verifique sin demoras ni efugios: es calificador de lo que sobre la materia hicieren sus dependientes, para aprobarla o no: fiscal de la conducta que observaren en el desempeño de sus funciones; y juez para reparar los daños que los subalternos ocasionaren, y para suspender a los negligentes del ejercicio de sus destinos dando cuenta al Gobierno, para entregar a los tribunales competentes a los que fuesen reos o prevaricadores.</p>	
<p>6.<sup>a</sup> Solo el Gobernador civil circulara a los Subdelegados, Alcaldes, Ayuntamientos y Consejos de Provincias, las leyes, órdenes, decretos y resoluciones generales que expidiere el Gobierno sobre las atribuciones propias de su autoridad.</p>	<p>6.º Por el artículo 256 de la Instrucción citada de 1823: se hacia la diferencia que el Gobierno circulara las leyes que venían de las Cortes, sin distinción de clases ni ramos. En las discusiones no se ha alegado la razón a haberse aprobado sin debates: Así me parecía que se obviarían inconvenientes dejándolo en los términos que van expresados.</p>
<p>7.<sup>a</sup> El Gobernador es único conducto legal de comunicación entre el Consejo de Provincia y el Gobierno fuera de los casos en que este tenga por oportuno entenderse directamente con aquel, y en los que se expresarán en el artículo relativo a los mismos Consejos.</p>	<p>7.º Estaba prevenido por el artículo 255 de la Instrucción de 1823, y parece muy oportuno que así se haga, para mantener la unidad de acción, y evitar chismes y rivalidades. Un sabio Diputado de las Cortes de Cádiz al apoyar esta idea dijo “que llevada a efecto, se evitaría la lucha continua que pudiera sustentarse entre las dos autoridades la cual distraería al Gobierno. Que los Consejos de Provincia son Cuerpos absolutamente populares, con una tendencia a oponerse al Gobierno que convenía refrenarla”. Diario de Cortes de Cádiz, tomo 20 fol 214.</p>
<p>8.<sup>a</sup> El Gobernador civil para llevar a efecto los encargos que se le hicieren, está autorizado para hacer efectivas gubernativamente las penas que se impongan por las leyes de Policía y bandos de buen gobierno, y para imponer y exigir multas que no pasen de 1000 reales a los que le desobedezcan o le falten al respeto, y a los que turben el orden y el sosiego público, no concediendo delitos o culpas sobre las cuales deba formarse causa, por tener una pena señalada en las leyes comunes.</p>	<p>8.º Así se prevenía en el artículo 235 de la citada Instrucción de 1823 y en mi entender con muy acertada previsión. Porque, siendo el Gobernador un protector de la Provincia, responsable de su buen orden y de la ejecución de las leyes, autoridad aislada de quien nadie tiene que temer, pacífica, sin el estruendo estrepitoso de una jurisdicción como la militar, ni el prestigio temible de la judicial; autoridad que no da empleos y de quien nadie puede esperar mejora de fortuna; quedaría reducida a la ridiculez y a la nulidad más completa, sino se le dieran algunos medios para hacerse respetar y obedecer. Y como esto no se logra de los hombres sino por la coacción, de aquí las facultades indicadas.</p>

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
9. <sup>a</sup> El Gobernador civil siendo un agente inmediato en la Provincia del Ministerio de lo Interior y encargado de llevar a efecto las providencias que de este salieren sobre los diversos ramos de su dotación; estará tan íntimamente ligado al Ministerio, que jamás anunciará a los pueblos su propia voluntad sino la de este, de quien recibe el impulso de quien depende, y a cuya opinión debe sujetar la suya.	9.º Con esto se evitará la divergencia entre lo que el Gobierno manda y lo que sus subalternos dispongan; se hará estrecha la unión entre unos y otros, y se inspirará a las autoridades subalternas el espíritu de íntima adhesión al Gobierno supremo, sin la cual no hay orden, ni la administración puede caminar con velocidad y firmeza hacia su interesante objeto.
10. <sup>a</sup> Esto no impide que el Gobernador, al circular a sus subalternos las órdenes del Gobierno, les haga todas las explicaciones que estime oportunas para facilitar su ejecución; realizándolo con absoluta conformidad a las ideas y espíritu del Gobierno y limitando a esto solo sus advertencias.	10.º Es tan claro el fundamento de lo que aquí se dice que no necesita comentarios.
11. <sup>a</sup> Cuidará el Gobernador civil de la renovación periódica de los Ayuntamientos.	
12. <sup>a</sup> El Gobernador civil como Jefe político de la Provincia es Presidente nato de los Ayuntamientos de esta; pero sin voto y también lo es del Consejo de Provincia.	
13. <sup>a</sup> La calidad referida de Presidente da al Gobernador el derecho de presidir las funciones públicas y de cuidar que estas se ejecuten con el mayor decoro.	
14. <sup>a</sup> Al Gobernador civil es a quien toca resolver y decidir las quejas y reclamaciones que se susciten contra sus Subdelegados en los partidos.	14.º Siendo estos unos instrumentos de comunicación entre los pueblos y los Gobernadores y sometidos a estos, de ellos deben recibir la aprobación o desaprobación de su conducta.

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
<p>15.<sup>a</sup> El Gobernador civil finiquita en nombre del Gobierno las cuentas de Propios y arbitrios y demás fondos comunes de los pueblos después de examinadas y aprobadas por el Consejo de Provincia.</p>	<p>15.º Tengo por muy del caso llamar la generosidad de la Reyna Gobernadora hacia el ramo de los Propios para hacer que en la época feliz de su gobierno adapte la de su reforma radical y provechosa al común. No trato de exigir, como hasta aquí se ha hecho, oficinas numerosas en la Corte y en las Provincias; ni presentar perspectivas risueñas de proyectos artísticos que habiendo grabado los fondos comunes han servido para las medras de sus autores. Solo intento que se dé al manejo de los Propios el giro correspondiente al significado de su nombre.</p> <p>Si son Propios y arbitrios municipales, es decir, derramas y contribuciones establecidas por los pueblos para el sostén de sus cargas municipales, para atender con sus impuestos rendimientos al pago de la educación primaria de sus vecinos, al mantenimiento del aseo, limpieza, salubridad y ornato de sus calles y a la conservación y erección de obras públicas de utilidad general, es claro que los propios son una propiedad peculiar de los mismos pueblos, con los cuales deben entenderse y a los cuales deberán aplicarse las leyes que amparan la propiedad individual. Los pueblos deben ser los únicos que intervengan en el cobro y aplicación de ellos, por medio de los Ayuntamientos y Consejos de Provincia, feneciéndose las cuentas ante los Gobernadores y dando solo noticia del resultado al Gobierno Supremo, el cual deberá abstenerse de hacer por sí aplicaciones de dichos fondos a objeto alguno por más recomendable que parezca, a no mediar la ausencia de las Cortes, a las cuales convenirá proponer la supresión de muchas de las hasta aquí hechas, para aumentar con ello la masa de las rentas comunes, cuya desviación de su verdadero objeto ocasiona males considerables a lo público. ¿Y con esto solo, cuantos sueldos se economizarían, y cuántos empleos desaparecerían? Adoptada esta base, se cerraría la puerta, abierta por el Consejo de Castilla, llamado tutor de los pueblos, al modo abusivo con que se disponía de los Propios: mirados por él como caudal suyo; al paso que dejaba desatendida la redención de los censos tan ventajosa a los pueblos, y que cercenaba con mano avara, los gastos que estos intentaban hacer, muchas veces en objetos a ellos interesantes: para aparentar sobrantes que no eran más que cantidades arrebatadas al lleno de las necesidades comunes, ofreciéndola gallardamente al Gobierno a las veces para el pago de las obligaciones del Erario; a las veces para mantener baratos los víveres que consumían los moradores de la Corte: y a las veces para aumentar los placeres y los adornos de esta, dejando sumergidas en la miseria y en la necesidad a las poblaciones subalternas; y a veces también para sostener establecimientos industriales, que debían haberse dejado a la libre especulación de empresarios.</p> <p>El día en que los pueblos sean reintegrados en el goce completo de sus Propios y de sus Arbitrios; en que se aleje la inmediata intervención del Gobierno Supremo, dejándola confiada a las autoridades administrativas de las Provincias; los pueblos mejorarán de suerte: se aumentará su civilización: y renacerá la confianza a la par del respeto que se tributare a esta propiedad hallada hasta aquí, y mirada con indiferencia. Si recordamos lo acaecido en la época constitucional y lo comparamos con lo que pasaba bajo el régimen infructuosamente centralizador de los tiempos anteriores, nos convenceremos de la necesidad de mudar de rumbo renunciando al de la mortífera tutela del Gobierno.</p>

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
16. <sup>a</sup> El Gobernador civil como protector de los intereses generales de su provincia: 1.º Debe cuidar de la conservación de la salud pública de ella: de la abundancia y buena calidad de los alimentos con arreglo a las ordenanzas que sobre ella aprobaré el Gobierno.	16.º 1.º Convendrá reconocer las ordenanzas municipales para derogar las que autoricen los abastos cerrados, las posturas y los monopolios; llevando a efecto la sabia libertad en que el último Decreto ha dejado a los pueblos. Ocupación digna del celo de los Gobernadores y de los Consejos de Provincia.
2.º Formar el censo de la población y remitir al Ministerio un estado anual de casados, nacidos, y muertos valiéndose para ello de los datos noticias e informes que deberá facilitar el Consejo de Provincia.	2.º Es preciso ganar la confianza de los pueblos, hoy perdida para adquirir estos datos con exactitud. Para ello ninguna mano más diestra que la de los Consejos de Provincia por la prevención favorable que deben llevar unida a sí sus vocales, como nombrados por el pueblo.
3.º Hará la estadística de la Provincia con entera conformidad a las Instrucciones que le diere el Ministerio de lo Interior.	3.º Lo dicho en el anterior.
4.º Para adquirir conocimientos exactos de la situación de la Provincia, el Gobernador visitará personalmente sus pueblos: indagando su estado de prosperidad o miseria, sus costumbres, sus vicios y las causas que influyen en el atraso de su riqueza. Esta visita se hará y repetirá con frecuencia evitando gastos y gravámenes a los pueblos.	4.º Solo el que, siendo autoridad superior, haya tenido que hacer estas visitas podrá conocer sus ventajas. Las he tocado en tiempo de la guerra de la independencia, y aunque mi destino me llevaba a exigir contribuciones: el trato con los Alcaldes y los vecinos, la franca manifestación de las necesidades públicas, la cordialidad en oír las quejas y en acudir al remedio; y, sobre todo, la sinceridad y la blandura, me proporcionaron recursos sin repugnancia de los pueblos; dulcificando de algún modo el rigor de mis demandas con la dulce resignación de aquellas.
5.º Sobre las luces que estas noticias facilitaren, el Gobernador como agente especial del fomento de la Provincia y de acuerdo con el Consejo de ella, dará cuenta anual al Gobierno del estado de aquella; recorriendo todos los ramos que le pertenezcan al Gubernativo y le propondrá los medios que, oída la opinión del Consejo de Provincia, tuviere por conducentes, para alentar la agricultura, la industria y el Comercio y cuanto pareciere del caso para promover la prosperidad general.	5.º Por este medio el Ministerio recibirá los auxilios necesarios para el acierto, con más seguridad que los que hasta aquí llegaban a sus manos, por las de hombres ajenos a los intereses de los pueblos; hombres que no les pertenecían, y de quienes estos no tenían confianza completa para desahogar sus sentimientos; y de hombres que solían despreciar o mirar con desdén sus reclamaciones.
6.º Al Gobernador compete el reconocimiento de los establecimientos literarios y científicos de su Provincia, proponiendo al Gobierno Supremo cuantas mejoras creyere del caso, y la erección de Museos Académicos o Enseñanzas conducentes a la difusión de las luces.	
7.º A él toca la inspección sobre los teatros y funciones públicas, procurar conducir las con el objeto de mejorar y dulcificar las costumbres, haciendo al Gobierno las propuestas oportunas; pero sin perturbar a los Alcaldes y Ayuntamientos en el desempeño de las funciones que en la materia les indiquen las leyes.	7.º La autoridad del Gobernador debe ser solo directiva, para conducir los desahogos inocentes del pueblo al fin recto que deben proponerse. Esto no debe darle acción para entrometerse en los pormenores de la vigilancia y arreglo en el modo de realizar aquellas, porque deben estar confiadas a las municipalidades. Lo contrario daría lugar a competencias sensibles, que producen males sin cuento a la causa pública.

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
8.º Del mismo modo corresponde al Gobernador civil la inspección sobre las obras públicas y sobre la policía de comodidad y ornato de los pueblos, sin menoscabos de las facultades que para llevarlas a efecto competen según las leyes a los Ayuntamientos.	8.º La acción del Jefe de la administración, en esta parte, debe ceñirse a hacer que los pueblos mejoren su situación, sin interrumpir a los que deban cuidar inmediatamente de ello; procurando que proceder con arreglo a las reglas del arte, y a los ejemplos que en materia tan interesante nos dan las naciones más cultas.
9.º Corresponde al Gobernador la superior vigilancia sobre los Hospitales y establecimientos de beneficencia públicos, para hacer que en su régimen se guarde lo dispuesto en las leyes, corregir los abusos que se notaren y proponer al Gobierno su reforma, o la sustitución de otros que más directamente conspiren al ejercicio de la caridad sin fomentar los vicios.	9.º Esta inspección se debe ejercer aun sobre los hospitales de fundación particular; pero dirigida a celar el exacto cumplimiento del instituto de la fundación; contribuyendo a mantener ilesta la voluntad del que la hizo, sin perjuicio de los derechos de tercero.
17.ª Los Gobernadores civiles como responsables del orden público tienen una inspección inmediata sobre las cárceles y casas de corrección sea el que se quiera su nombre y dependencia limitada a mantener su seguridad y sanidad y el buen trato de los detenidos; pero sin mezclarse en alterar ninguna de las providencias que la autoridad judicial diere sobre los detenidos en ellas conforme a las leyes.	17.º 1.º La experiencia ha acreditado que se han promovido disputas entre las autoridades y los Gobernadores por no estar deslindadas las funciones de estos; queriendo aquellos sostenerse a la sombra de las antiguas ordenanzas promulgadas cuando estaban confundidas la autoridad administrativa y la forense. Limitado el Gobernador a cuidar de la seguridad de las cárceles, y de que los presos reciban en ellas un trato humano compatible con su estado, que haya limpieza, ventilación y aseo en estos depósitos de miseria, y excitar la caridad para que acuda a su socorro material, intelectual y moral; sin mezclarse en el giro que lleven las causas, ni en la larga incomunicación de los detenidos; la autoridad judicial no tiene motivo para resentirse, ni para augurar daños de la acción benéfica del Jefe administrativo. En las causas de corrección y en los Presidios la intervención de este debe ser absoluta, porque encontrándose los habitantes de ellos sueltos de la dependencia de los Tribunales, como rematados, habiendo estos acabado sus funciones con el fallo, nada tienen que hacer con los desgraciados, los cuales deben quedar bajo la mano de la administración, la cual cuidará de consolar la pena decretada y de hacerlos útiles a sí y al Estado, rectificando sus costumbres y sus hábitos.
2.º La formación y mando de la Milicia Urbana toca a los Gobernadores civiles en el modo que se prevenga en la ley que se hiciese sobre ella.	2.º Establecimiento el de la Milicia Urbana puramente civil, para conservar el orden público y la tranquilidad interior de los pueblos, debe estar sometido enteramente a la superior inspección y mando de los Gobernadores civiles, como agentes inmediatos del Gobierno Supremo para mantener la quietud y el Sosiego, sin los cuales en vano se procurará asegurar la prosperidad pública.
3.º Los Gobernadores civiles son en cada Provincia los Ministros superiores de la Policía de seguridad, en su virtud deben cuidar de llevar a puro y debido efecto lo que se prevenga en las leyes, ordenanzas y reglamentos del ramo con inhibición de otra cualquiera autoridad. En consecuencia, a ellos toca:	
1.º La persecución de los vagos y mal-entrenidos.	

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
2.º La denuncia y presentación a los Tribunales de los delincuentes que aprendieren, acompañados de las noticias que tuvieran para la calificación de sus crímenes.	
3.º Requerir del Comandante militar de la Provincia el auxilio de la fuerza armada que necesitaren para restablecer o conservar la tranquilidad pública y la seguridad de los caminos: empleando para el mismo efecto la milicia urbana.	3.º Conviene mucho establecer lo que aquí se previene y hacer sentir a los pueblos su influencia. Los Cuerpos militares establecidos para mantener la defensa interior y exterior del Estado, atentos al desempeño de las nobles funciones de su instituto, no deben mezclarse en los negocios públicos, sino en cuanto la autoridad civil lo requiera. Pasivos a la vista de los sucesos y únicamente atentos a sostener el Gobierno le prestarán sus auxilios, cuando él los exigiere, obrando entonces con toda firmeza y decisión.
4.º En las provincias marítimas y fronterizas, expedirán y visarán los pasaportes, conforme a lo que prevengan las leyes de los viajeros nacionales y extranjeros.	4.º Nada más ajeno de la profesión de las armas que el mezclarse en esto. La autoridad civil pacífica y protectora es la única a quien corresponde; si bien apoyada por aquellas cuando las circunstancias lo exijan.
5.º Darán pasaporte a los que intentaren pasar a las colonias españolas, con los requisitos y previas las diligencias que las leyes prescriban.	5.º En un expediente que ha despachado la Sección se ha demostrado el fundamento de lo que aquí se indica.
6.º Expedirán y visarán los pasaportes de cualesquiera personas que viajen por sus Provincias o que los pidan para hacerlo fuera de ellas.	6.º Yo me inclinaría a establecer por principio la absoluta libertad de caminar por la península sin necesidad de pasaportes que siempre detienen la circulación; si las circunstancias en que nos vemos no me hicieran tímido para establecerla por ahora.
7.º Las autoridades militares del Ejército y de la armada facilitarán a los Gobernadores civiles todas las noticias que les pidieren para asegurar el servicio de la Policía de sus Provincias.	7.º En un expediente despachado por la sección hemos visto los inconvenientes que resultan de la falta de esta prevención.
18. <sup>a</sup> Los Gobernadores civiles como encargados del fomento de sus Provincias y de promover su prosperidad deben: 1.º Ocuparse en conocer los medios más efectivos para asegurar los adelantamientos de los agentes de la riqueza.	18.º
2.º Tomar noticias de los rasgos de virtud y de heroísmo de que aparecieren ejemplos notables entre sus sometidos para hacerlos conocer a todos y solicitar del Gobierno los premios y remuneraciones correspondientes para excitar la noble emulación.	2.º Esto que siempre es útil en el día se hace preciso, atendida la inmoralidad que nos rodea y que campea entre nosotros a la merced de las desdichas y trastornos de que hace muchos años es España teatro lastimoso.

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
<p>19.<sup>a</sup> Los Gobernadores civiles por el carácter de tutores de los pueblos que los distingue:</p> <p>1.º Hacen el alistamiento y el remplazo del Ejército distribuyendo el número de soldados que corresponda a la Provincia, procurando evitar vejaciones, dando un giro a los recursos de agravios, a donde lo determinen las leyes; y buscando todos los caminos para hacer lo menos sensible esta contribución sin dañar el servicio público.</p>	<p>19.º</p> <p>1.º La empresa de reclutas establecida en Cataluña y extendida a la Corte, sostenida por una compañía de especuladores que por una cantidad alzada ponen en el Ejército el número de Soldados que con ella se contratan debería estar autorizada para entenderse con los Gobernadores civiles, a fin de difundir sus auxilios en la Provincias, con provecho de estas y tranquilidad de sus habitantes.</p>
<p>2.º Hacen, de acuerdo con el Consejo de Provincia, el repartimiento de todas las contribuciones de cuota fija entre los partidos en que se divide cada Provincia: celan su legal reparto en los pueblos, y prestan a los dependientes de la Hacienda los auxilios que estén a su disposición para realizar el cobro con todo rigor y exactitud.</p>	
<p>3.º Cuidan de que se faciliten a las tropas transeúntes, los alojamientos, bagajes y víveres, estrechando a los Ayuntamientos de los pueblos a realizarlo con presteza y esmero mientras los reglamentos militares no alteren el sistema; y sin perjuicios del conocimiento que el Consejo de Provincia debe tomar de los agravios que se causaren a los vecinos con la desigual distribución de esta carga.</p>	
<p>4.º Los Gobernadores civiles deben desempeñar en sus Provincias la facultad que la Pragmática de 10 de Abril de 1803 concedía a los Presidentes de las Chancillerías y Audiencias para conceder o negar a los hijos de familia licencia para casarse; entendiéndose en la Provincia en donde tenga su vecindad, domicilio o residencia ordinaria el padre, madre o la persona cuyo consentimiento se haya de suplir.</p>	<p>4.º ¡Ojalá se dejara el juicio de (ilegible) al fallo de un jurado familiar, ante el Gobernador, propuesto a S. M., por uno de sus Fiscales, y que no mereció su aprobación porque el Ministerio miraba con ceño los principios sobre los cuales se apoyaba la idea!</p>
<p>20.<sup>a</sup> Los Gobernadores deben auxiliar al Gobierno Supremo con sus observaciones y noticias que para el acierto de las providencias generales meditaran. Están autorizados para manifestarle los inconvenientes locales que puedan resultar en sus provincias de las resoluciones de sus superiores sin detener su ejecución, indicando los medios de realizarla.</p>	
<p>21.<sup>a</sup> Estrechamente atentos los Gobernadores a hacer que se ejecutan las leyes administrativas y a mantener el orden público: no pueden por sí autorizar las reuniones, ni dar curso a las representaciones que se hagan, en nombre del pueblo, bajo pretexto de asegurar el bien general, fuera de los casos, modo y forma que lo permitan las leyes.</p>	

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
22. <sup>a</sup> No pueden tampoco imponer contribuciones, echar derramas de frutos o dinero ni contraer prestamos por especioso que sea el objeto con que se cohonestare sin previa aprobación del Gobierno.	
23. <sup>a</sup> No pueden acordar providencias sobre los negocios que no se hallen rigurosamente comprendidos dentro del coto de las atribuciones señaladas a su oficio.	
24. <sup>a</sup> No les es dado tomar resolución alguna general aun en los asuntos propios de su encargo, sin la competente autorización del Gobierno Supremo.	
25. <sup>a</sup> Los Gobernadores son responsables de los abusos que cometieren de su autoridad ante los Tribunales y bajo la forma que las leyes determinaren.	

### *De los Subdelegados de Partido*

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
1. <sup>a</sup> En cada uno de los Partidos en que se divida cada provincia habrá un Jefe superior administrativo de nombramiento Real.	
2. <sup>a</sup> Los Gobernadores civiles, de acuerdo con los Consejos de las Provincias, distribuirán estas en el número proporcional de Partidos administrativos, señalándoles a los pueblos que deban abrazar en su término, y en el donde deba fijar su residencia el subdelegado, como capital.	2. <sup>o</sup> No me detendría en fijar los actuales partidos judiciales por partidos administrativos sino me retrajera de hacerlo el espíritu de una demasadamente estricta economía que observe en el Estamento de Procuradores. Conozco que las economías verdaderas no consisten en mezquinas rebajas sino en una bien ordenada constitución; pero no quisiera influir con mi voto en que el Gobierno sufriera un desaire.
3. <sup>a</sup> Los Subdelegados son unos Jefes subalternos de los Gobernadores que sirven de canal de comunicación entre estos y los pueblos.	
4. <sup>a</sup> Bajo la inmediata dependencia de los Gobernadores, cuidarán de llevar a efecto en los pueblos de su territorio las leyes administrativas, los Decretos, Reglamentos y órdenes del Gobierno que aquellos les comunicaren y que harán publicar para noticia de todos.	
5. <sup>a</sup> Los Subdelegados tienen a su cargo la vigilancia sobre la tranquilidad y el orden público, cuidando de mantenerle en los pueblos a ellos sometidos, requiriendo en su caso el auxilio de la fuerza militar, y valiéndose de los apremios y multas según lo ejecutaren los Gobernadores.	



<b>Propuesta, según mi dictamen:</b>	<b>Fundamentos en que me apoyo</b>
6. <sup>a</sup> Como dependientes de estos consultarán con ellos las dudas que les ocurriesen en el cumplimiento de sus deberes, haciendo cumplir las órdenes que aquellos les comunicaren.	
7. <sup>a</sup> Son el conducto por el cual se deben entender con los Gobernadores civiles, los Alcaldes de los pueblos de su territorio, y por donde se dará curso a las instancias y reclamaciones de los Ayuntamientos y de los particulares. Lo harán dirigiéndolas a los Gobernadores con sus informes y con los expedientes que deberán instruir cuando lo requiera la calidad de los negocios. Se exceptúa el caso en que Alcaldes o Ayuntamientos tuvieren que representar contra sus providencias, que lo harán directamente.	7.º Es conforme a lo que se dispone en las instrucciones sobre el Gobierno de las Provincias aprobadas por las Cortes.
8. <sup>a</sup> Las quejas y reclamaciones contra los Subdelegados por sus providencias, se dirigirán a los Gobernadores civiles que resolverán sobre ellas lo que estimen justo.	
9. <sup>a</sup> Los subdelegados son celadores de la conducta de los Alcaldes de los pueblos para que no dejen sin cumplimiento puntual las órdenes que se les comunicaren. Darán cuenta a los Gobernadores civiles de lo que advirtieren, para que puedan proveer de remedio con oportunidad y presteza; pero sin impedir a los Alcaldes y a los cuerpos municipales el libre ejercicio de sus funciones.	
10. <sup>a</sup> Los Subdelegados emplearán directamente las facultades propias que en ellos residen: 1.º En hacer cumplir las órdenes superiores sobre conservación de los caminos públicos dentro del marco de su jurisdicción.	
2.º Sobre la guarda de los campos y de los montes comunes.	
3.º Sobre el reemplazo del Ejército haciendo realizar los sorteos de los soldados que cupieren a cada pueblo, con legalidad y presteza.	

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
<p>4.º A los Subdelegados corresponde:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dar las cartas de seguridad a los vecinos de los pueblos comprendidos en su partido en los términos y para los objetos que indiquen las leyes de Policía.</li> <li>2. Dirigir a los pueblos las convocatorias para la elección de los Procuradores a Cortes, y cuidar que las elecciones de los electores se hagan con escrupuloso arreglo a las leyes.</li> <li>3. Presidir las Juntas electorales en las cabezas de Partido en donde deben hacerse los nombramientos de los electores que han de pasar a las Capitales de Provincia a realizar el de los Procuradores a Cortes.</li> <li>4. Pasarán a los Alcaldes de los pueblos Notas de la contribuciones de cuota fija que hayan de pagar al Erario, y las cuotas que a cada uno tocaren. Celar que el reparto vecinal se haga con pericia y legalidad y auxiliar a los recaudadores de la Hacienda el cobro para que se realice con presteza y religiosa exactitud.</li> <li>5. Presidir los Ayuntamientos del Pueblo en donde residan y de los en donde se halle accidentalmente; pero sin votar.</li> <li>6. Dar a los Gobernadores civiles los datos e informes necesarios para el acierto de sus providencias y para preparar el de las leyes y Reglamentos que meditare el Gobierno Supremo.</li> <li>7. Presentar a los Gobernadores las cuentas de Propios y Arbitrios de sus Provincias con las observaciones que estimen del caso.</li> <li>8. También les darán cuenta de la recaudación e inversión de los fondos particulares o de naturaleza distinta de las anteriores, que los Gobernadores civiles fien a su especial cuidado.</li> </ol>	

### Consejos de Provincia

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
<p>1.º En cada capital de Provincia habrá un Consejo administrativo compuesto del Gobernador civil Presidente y de un número competente de vocales, vecinos de la Provincia que dispongan de una propiedad territorial o industrial cuyos rendimientos les facilitaren lo bastante para mantenerse con decencia según las circunstancias del país. Deben ser mayores de 25 años, casados o viudos, y que nunca hayan sido procesados criminal ni civilmente por deudas ni deudores a los fondos públicos. Los Catedráticos y Profesores de ciencias y de artes liberales podrán ser vocales siempre que reúnan las condiciones aquí expresadas.</p>	<p>1.º La base adoptada en el Estatuto Real es demasiado estrecha para aplicarla a las Diputaciones y excluiría a muchos sujetos dignos de ocupar un lugar en ellas, por sus conocimientos científicos y por los de las localidades.</p>

<b>Propuesta, según mi dictamen:</b>	<b>Fundamentos en que me apoyo</b>
2. <sup>a</sup> Los Empleados del Gobierno quedarán exentos de ser individuos de las Diputaciones.	2.º Me parece más congruente decir que se les exime en vez de que no pueden serlo, porque esta imposibilidad parece que de algún modo empaña el decoro de los empleados.
3. <sup>a</sup> El número de vocales de los Consejos será de dos o cuatro por cada partido, o proporcional a la población.	3.º Yo preferiría el de la población dando un vocal a cada 2.000 almas.
4. <sup>a</sup> La elección se hará del mismo modo que la de los Procuradores a Cortes y por los electores de estos.	
5. <sup>a</sup> Los Consejos se reunirán en las Capitales de la Provincia o en los lugares que señalen los Gobernadores civiles, cuando por enfermedad o invasión enemiga, no pudieren juntarse en ella.	
6. <sup>a</sup> Durarán 3 años en el ejercicio de sus funciones.	
7. <sup>a</sup> Celebrarán sus sesiones cuando los Gobernadores les llamaren por todo el tiempo necesario para el despacho de los negocios que hubiere.	7.º En la Constitución se señalaban 3 días fijos de sesión cada año, y la experiencia ha enseñado que esto traía inconvenientes. Esta consideración habrá obligado a dejar las sesiones de Cortes sin plazo tasado, aunque lo tenían.
8. <sup>a</sup> A los Consejos compete promover el bien y la prosperidad de las Provincias, valiéndose para ello de la influencia que les dieran las circunstancias de sus individuos; pero sin interrumpir ni detener nunca la acción de los Gobernadores civiles.	
9. <sup>a</sup> Los Consejos de Provincia reúnen en sí la autoridad administrativa, la representativa de los pueblos que les da su nombramiento y la censoria de buena fe de la conducta de los Gobernadores. Como autoridades administrativas toca a los Consejos de Provincia:	
1.º Procurar y acelerar el pronto y cabal establecimiento y organización de los Ayuntamientos según las bases y formas que les dieran las leyes.	
2.º Los Consejos de Provincia examinarán y aprobarán o desaprobarán las elecciones anuales de oficios de república que hicieren los Ayuntamientos, comunicando a estos su resolución por medio de los Gobernadores civiles.	
3.º Les corresponde el conocer de los recursos y dudas que ocurran sobre las elecciones de oficios de Ayuntamientos que decidirán gubernativamente, y también de la nulidad de las elecciones y de los elegidos, procediendo en todo con la mayor brevedad y del modo más sencillo.	

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
4.º Les corresponde conocer de los recursos que se hagan sobre excusas y exoneración de los oficios municipales, y fallar sin ulterior recurso.	
5.º Comunicando a los Gobernadores civiles el plan de las contribuciones de cuota fija que aprobadas por los Estamentos se hubieren de exigir en cada Provincia. Los Consejos harán el reparto de ellas entre los Partidos conforme a su riqueza respectiva, y con su aprobación le devolverá a los Gobernadores para que por ellos se comuniquen a los Subdelegados, a fin de que ejecuten igual operación con respecto a los pueblos de su distrito.	5.º ¿Cuántas reclamaciones y estorbos se evitarán por este método? Los Consejos de Provincia conocedores de la fuerza de toda la Provincia harán con más acierto la distribución que hasta aquí se ejecutaba desde la Corte; y los Consejos de Partido como inmediatos al Contribuyente, ejecutarán la distribución con menos riesgos de equivocarse: y siempre se verifica que el que ha de pagar interviene en la graduación de la carga de que ha de responder.
6.º Las quejas de agravios que suscitaran los Ayuntamientos o los particulares sobre el reparto de los cupos de contribuciones que le hayan cabido se dirigirán al Consejo de Provincia siempre que los querellosos no se hubieren aquietado con el fallo del Consejo de Subdelegación, y él las reconocerá y examinará, sin impedir que el repartimiento se lleve a efecto, y lo confirmará o revocará sin dar lugar a ulteriores procedimientos ni recursos.	6.º Es conforme a lo que disponía el Reglamento de las Diputaciones provinciales. Conviene fijar como principio que las quejas referidas se terminen en los pueblos mismos, o en los Consejos de Partido y de Provincia por las autoridades populares evitando el distraer al Supremo Gobierno con instancias que no deben venir a sus manos, terminándose de un modo llano y breve por los mismos interesados.
7.º Lo mismo se observará con el remplazo del Ejército, y con los repartimientos de alojamiento bagajes y raciones.	
8.º Lo mismo con las reclamaciones y dudas que ocurran sobre el ramo de abastos, propios, pósitos y demás negocios que pertenecen a los Ayuntamientos mientras los expedientes conserven el carácter de gubernativos.	
9.º A los Consejos de Provincia indican las cantidades que en su opinión deberán añadirse a los cupos de las contribuciones de cuota fija, para suplir el déficit de las rentas comunes destinadas a cubrir las obligaciones municipales.	9.º Nadie podrá ser juez más imparcial en la materia que los Consejos, pues que nadie debe conocer mejor que ellos las verdaderas necesidades de la Provincia y los medios de llenarlas con el menor daño en sus habitantes.
10.º El Consejo dando cuenta al Gobierno concederá al Ayuntamiento que con justa causa lo solicitare facultad de disponer de una cantidad sobre las que tuviere aprobadas para sus gastos ordinarios.	10.º Esto se hacía hasta aquí por el Consejo con audiencia de los Intendentes y de las Contadurías y, ¿habrá más probabilidad del acierto ejecutándolo por medio de unas manos tan indiferentes al bien del pueblo que por los mismos interesados si se quiere individualmente en ello?
11.º Los Ayuntamientos remitirán cada año a los Consejos de Provincia los Presupuestos de sus rentas y obligaciones, y examinándolas y hallándolas conformes las mandarán llevar a efecto.	11.º Se funda en el mismo principio.

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
12.º Los Consejos de Provincia otorgarán con juicioso discernimiento a los pueblos permiso para usar de nuevos arbitrios o para hacer repartimientos vecinales de maravedíes con el fin de cubrir sus cargas municipales ordinarias o de ejecutar obras o gastos de común utilidad. Cuando fuere urgente el motivo, darán su consentimiento para que se use interinamente del importe mientras recae la resolución del Gobierno Supremo que la tomará de acuerdo con los Estamentos.	
13.º Los Consejos de Provincia examinarán y liquidarán las cuentas de Propios de los pueblos y con su aprobación o desaprobación las aprobarán y finiquitarán los Gobernadores civiles.	13.º Esto se funda en la naturaleza de los Propios.
14.º Los Consejos de Provincia pueden conceder con justa causa espera o moratoria por corto tiempo que no pasará de un año para el pago de deudas a favor de los Propios y arbitrios y otros fondos comunes, afianzando el pago.	14.º Es conforme a la Instrucción de las Diputaciones Provinciales.
15.º A los Consejos compete el derecho de conceder permiso para la venta, permuta, dación a censo o enajenación de las fincas de los Propios o de los establecimientos municipales o provinciales de beneficencia.	15.º <i>Idem.</i>
16.º Los Consejos de Provincia reconocerán los planos o proyectos que se presentaren para la construcción de caminos, canales y obras de utilidad pública; y darán su dictamen a los Gobernadores civiles sobre su utilidad y demás diciendo en su caso a los pueblos para que el Gobierno Supremo decida con acierto. No se procederá a aprobar proyecto alguno de empresas (ilegible) al común, sin que preceda el examen y opinión de los Consejos de Provincia.	16.º Con esto se evitarán las costosas y sensibles sorpresas que el Gobierno Supremo padece por las arterías de Empresarios intrigantes que abusan de su celo.
17.º Las funciones de los Consejos sobre la Milicia Urbana se limitarán a las que le señalare su ordenanza o las órdenes especiales de S. M.	
18.º A los Consejos de Provincia incumbe cuidar que los establecimientos piadosos y de beneficencia llenen su respectivo objeto, y proponer por medio de los Gobernadores civiles lo que estimen del caso para la reforma de los abusos que se cometieren.	

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
19.º Los Consejos de Provincia intervienen en las cárceles, concurriendo dos de sus vocales a las visitas de estas con los Gobernadores civiles, para tomar conocimiento del estado en que aquellos se encuentren, trato que se diere a los presos y demás relativo a la policía de salubridad y comodidad.	
20.º En los casos funestos de contagio u epidemia concurrirán dos vocales del Consejo Provincial a las Juntas de Sanidad para auxiliar con sus luces, autoridad e influencia las medidas que en ellas se acordaren, para la asistencia de los enfermos y demás.	
21.º A los mismos les compete promover la educación pública, animar la ilustración por los medios que les sugiera su celo, y fomentar la agricultura y la industria: proteger a los inventores de nuevos descubrimientos, auxiliar a los Gobernadores civiles para la formación del Censo de población y de la estadística de cada Provincia.	
22.º Los Consejos como representantes de los pueblos facilitarán a los Gobernadores civiles cuantos datos puedan adquirir y sean conducentes para conocer el estado económico y político de las Provincias, las necesidades de estas, y los daños o inconvenientes que puedan resultarles de las providencias o providencias generales que acuerde el Gobierno Supremo, indicando los medios que ellos estimaren más adecuados para corregirlos. Tendrán facultad para indicar al Gobierno Supremo todas las ideas que su celo les sugiera para promover el bien y la prosperidad de la Provincia haciéndolo directamente al Ministerio cuando sus opiniones no se conformaren con las de los Gobernadores civiles.	
23.º Los Consejos de Provincia como censores podrán manifestar al Ministerio las faltas o excesos de autoridad que advirtieren en los Gobernadores civiles después de haber procurado corregirlas por medio de conciliación con ellas.	

### *Consejos de Subdelegación*

Propuesta, según mi dictamen:	Fundamentos en que me apoyo
1.ª Se compondrán del Subdelegado Presidente, y de un número de individuos proporcionado a la población de cada Partido.	1.º El número de vocales pudiera fijarse en uno por cada 10.000 almas.

<b>Propuesta, según mi dictamen:</b>	<b>Fundamentos en que me apoyo</b>
2. <sup>a</sup> La elección se hará por los electores parroquiales que acudan a la Capital a ejecutar la de electores para Procuradores a Cortes, en el acto de verificarla.	
3. <sup>a</sup> Las calidades que deberán reunir estos individuos serán iguales a las designadas para los vocales de los Consejos de Provincia.	
4. <sup>a</sup> Durarán en el ejercicio de sus oficios 3 años, que es el término señalado a los Procuradores.	
5. <sup>a</sup> Pasado dicho plazo podrán ser reelegidos.	
6. <sup>a</sup> El Consejo de Subdelegación se reunirá en el pueblo donde resida el Subdelegado, en los días que este señalare.	
7. <sup>a</sup> Las facultades de estos Cuerpos son administrativas e invariables, y se dirigen a ilustrar, auxiliar y reforzar a los Subdelegados en el desempeño de sus funciones, como los Consejos de Provincia lo hacen respecto a los Gobernadores.	
8. <sup>a</sup> Los Consejos de Subdelegación en unión con los Subdelegados reparten entre los pueblos de su demarcación las cantidades que les tocare aportar en la contribución de sangre y en las de dinero de cuota fija en el cupo que los Consejos de Provincia hubieren fijado al Partido.	
9. <sup>a</sup> A los referidos Consejos toca fallar las reclamaciones de los pueblos y particulares sobre el mal reparto de las contribuciones pasando el expediente a los Consejos de Provincia por mano de los Gobernadores cuando no se aquietaren con su fallo.	
10. <sup>a</sup> A ellos corresponde pasar a los Consejos referidos con su informe las solicitudes que los pueblos hicieren sobre los perdones y rebajas de contribuciones.	
11. <sup>a</sup> Examinarán, liquidarán y pasarán con su dictamen a los Consejos de Provincia por mano de los Gobernadores las cuentas de los Propios y arbitrios de los pueblos para que aquellos las aprueben o no.	
12. <sup>a</sup> Los Consejos de Subdelegación tienen facultad de iniciativas en cuya virtud informarán a los Gobernadores civiles del estado económico y político de los pueblos de su distrito, con expresión de sus verdaderas necesidades y de los medios de satisfacerlas.	

Estoy íntimamente convencido de que el sistema administrativo organizado según las bases más saludables no producirá las ventajas que apetecemos mientras no se facilite al Gobierno el camino para acordar las providencias y hacer las leyes conducentes al bien y a la prosperidad del Estado aprovechándose de las luces que le comuniquen sus agentes, pero sin necesidad de entretenerse en reconocer menudamente sus exposiciones. El examen prolijo de los datos e informes que vengan de las Provincias recargará inútilmente al Ministerio haciéndole perder mucho tiempo que deberá emplear en hacer sus combinaciones sobre el resultado de los trabajos de sus subalternos; a no adoptar un medio expedito. Para lograrlo se hace preciso que SM tenga a bien mandar:

1.º

Que todas las exposiciones que hicieren los Gobernadores y los Consejos Provinciales sobre mejoras y sobre preparaciones de leyes se pasen directamente por ellos al Consejo Real, juntamente con las memorias que se hallaren en él reunidas por las corporaciones económicas del Reyno, para que examinándolas detenidamente y haciendo sobre todo sus observaciones, réplicas y preguntas a las autoridades pueda proponer a SM con conocimiento profundo lo que creyere más acertado.

2.º

El cúmulo intenso de papeles, estados y datos que de resultas de la formación de los Estados estadísticos que deben formar los Consejos de Provincia y los Gobernadores llegaran a la Corte acabara de confundir y entorpecer la marcha del Ministerio siempre que se empeñe en reconocer por sí, purificar y sacar los resultados generales que deban servir para el acierto de sus deliberaciones.

De aquí la necesidad de establecer a las órdenes del Consejo y bajo la inmediata inspección de la Sección del Interior una dependencia o departamento de estadística al cual se pasen todos los datos que vengan de las Provincias para que redactándolos y corrigiéndolos bajo el plan que se fijare presente al Consejo y este al Ministerio los resúmenes y resultados con las notas oportunas, conducentes a sacar de este trabajo el partido que se debe proponer la superioridad.

Si ideas de una mal entendida economía se oponen a la realización de lo indicado o la falta de conocimiento sobre la ciencia administrativa es demasiado poderosa para impedir la completa organización del Gobierno Interior; debemos entregarnos a nuestra suerte fatal, renunciando al goce de las ventajas que aquella deba producir.

Madrid, 23 de Enero de 1835.

J. Canga Argüelles»