

pre el bien, siempre la justicia. ¿Qué se requiere para todo esto? Talento, estudio, experiencia, tino, circunspección, moral. Luego en primer lugar todo el Derecho universal de la naturaleza es el código de los legisladores humanos: en segundo lugar, cuanto sea prescindir de este código, es obrar con arbitrariedad y con injusticia. Los mejores resultados de la acción legislativa, están en razón directa de la práctica, de la ciencia, del tacto y de la moral del legislador. Debe haber, pues, en éste gran conocimiento de los intereses, grande habilidad para el manejo de los hombres, nociones excelentes de la ciencia moral.



—245—
DEL DERECHO NATURAL EN SUS PRINCIPIOS COMUNES

Y EN SUS

DIVERSAS RAMIFICACIONES.



PARTE TERCERA.

Obligaciones para con los demás hombres.

ORDEN SOCIAL.



SECCION CUARTA.

DE LA SOCIEDAD CIVIL.



LIBRO CUARTO.

DE LA ADMINISTRACION PÚBLICA.



INTRODUCCION.



481. EL Derecho natural ó universal, considerado en sus relaciones sociales, se refunde todo, como ya vimos, en el Derecho público: este se localiza radicalmente en la constitucion social, y debe quedar solemnemente reconocido en la constitucion política ó fundamental de cada pueblo. La constitucion tiene un objeto práctico, que no se realiza sino por medio de la acción: la constitucion practicada, ó sea la acción permanente al gobierno sobre la sociedad bajo todos sus aspectos, es lo que constituye la *administracion pública*.

ca. Infiérese de aquí, que ella se extiende tanto como la constitucion, obra con toda la fuerza del Derecho público, y ha de estar constantemente dirigida á la felicidad comun: por consiguiente, que la administracion pública debe tener tantos brazos cuantos son los objetos diversos y permanentes que la constitucion de la sociedad comete á la accion de sus gobiernos; pero estos muchos brazos han de obrar dentro de un círculo que someta todos los movimientos á la lei invariable de la unidad. Reunir la variedad con la unidad, he aquí el arduo problema á cuya solucion debe tender todo gobierno en su marcha administrativa: su proximidad ó distancia de esta solucion será el dato mas seguro para graduar la bondad y perfeccion relativa de una administracion dada.

482. Ningun pueblo hasta aquí ha dado una solucion perfecta al referido problema: unos lo sacrifican todo á la unidad, dejando en la inercia diferentes partes de la máquina: otros lo sacrifican todo á la diversidad, abandonando al azar la vida y la perfeccion política de las naciones: otros han aproximado mas ó ménos estos extremos; pero sin conseguir la perfecta armonía que debe haber entrambos para que no formen mas que un solo sistema de accion. Ningun pueblo tocará jamas esta perfeccion absoluta, porque ninguno, moralmente hablando, puede triunfar enteramente de los obstáculos que lo impiden. Para triunfar de ellos, seria necesario un pensamiento infinito y una voluntad omnipotente por parte del gobierno, así como una extension de pasiones, contrariedades y oposicion de interes por parte de los pueblos. Si pues la pluralidad en la unidad es un principio; si esto no puede conseguirse de una manera absoluta en un orden puramente natural, el progreso es una lei de la sociedad, y el orden humano es por su naturaleza transitorio. Un gobierno que acertase á combinar en su accion el orden transitorio de los fines temporales de la sociedad con el orden permanente de sus fines eternos, seria el que

diese á la administracion pública toda la perfeccion de que es capaz. Jesucristo, reuniendo en su persona las dos naturalezas, reuniendo en su doctrina las dos filosofías, reuniendo en sus preceptos las dos legislaciones, reuniendo en su accion los dos fines, y estableciendo con este carácter la Iglesia católica, legó á los gefes de las naciones cuanto apeteer pudieran, así en el pensamiento como en la accion, para que les diesen una administracion pública, eminentemente religiosa, y por tanto, eminentemente moral y política, y en consecuencia eminentemente liberal y justa, y humanamente perfecta.

483. Esta feliz combinacion pide tres órdenes economicos de procedimientos: primero, el empleo de la personalidad: segundo, los atributos de la personalidad: tercero, la accion de la personalidad. La primera necesidad se funda en la impotencia de una sola persona para mover toda la máquina social; la segunda se apoya en la impotencia de muchas personas indefinidamente facultadas, para concertar en este movimiento todos los intereses con el orden público y privado: la tercera resulta de las dos primeras, como de un objeto y fin comun. A estos tres puntos ó tres necesidades sociales reduciremos por lo mismo la exposicion de los principios relativos á la administracion pública. Mas ántes de entrar en materia, no será por demas el hacer una advertencia metódica. La administracion pública, por su misma universalidad, abraza el orden interior y el exterior, uno y otro complica el religioso y el político. Bajo tres puntos de vista debe considerarse, pues, la administracion pública; el civil, órbita de intereses puramente humanos, montada sobre los dos ejes del orden y la libertad: el político, órbita de naciones girando sobre los dos polos de la independenciam y del Derecho de gentes; el religioso, universalidad espiritual que en todos los pueblos está sometida á la doble influencia de la política y la religion, y en las naciones católicas anda bajo el pensamiento y el poder, di-

vinamente concertados en los principios y relaciones comunes de la Iglesia y el Estado. El orden político y religioso tienen sus lugares propios en este curso elemental, y por lo mismo, cediendo á la lei metódica que nos hemos impuesto, aunque sin trincar ninguna idea, debemos considerar el empleo, los atributos y la accion de la personalidad en sus relaciones puramente internas y civiles. Hemos dicho que sin trincar ninguna idea, para que no se extrañe, que anticipemos tales ó cuales nociones que son indispensables para la integridad del asunto, aun cuando tengan un carácter verdaderamente parcial.

CAPÍTULO I.

DISTRIBUCION Ó EMPLEO DE LA PERSONALIDAD.

484. Este es el lugar mas propio para servirnos de la teoria de Bonald, pues como ya hemos dicho en otra parte, no hemos querido considerarla sino bajo un carácter meramente metódico. Distingue este publicista tres personalidades necesarias en toda sociedad; poder, ministro y súbdito. Segun nuestros principios, el poder no debe considerarse como una personalidad, sino como un atributo. Clasificando, pues, en nuestro sentido, distribuiremos esa triple personalidad entre el gobierno, el ministro y el pueblo, porque en toda sociedad deben existir los dos extremos de mando y obediencia, y estos extremos, que pueden andar unidos en la accion aislada de un solo individuo, necesitan de un vínculo intermediario en la accion comun, permanente, una, múltipla y universal de un Estado político. El gobierno deposita el poder social, el ministro lo desarrolla, y el pueblo se le somete. Una misma persona no puede ser á un mismo tiempo todo, sino solo en los de-

lirios de la democracia pura. Luego los rectos principios de la administracion pública imperiosamente demandan personas empleadas en el gobierno y personas empleadas en el ministerio. Hablemos de unas y otras con separacion.

ARTÍCULO PRIMERO.

DEL GOBIERNO.

485. El gobierno es el depositario de todo el poder social. Este poder se desarrolla universalmente; pero este desarrollo se clasifica en dos brazos principales: formacion y ejecucion de las leyes. De lo primero se ha tratado ya, y solo añadiremos, que el atributo legislativo bajo cualquier forma de gobierno, sujeta dentro de ciertos límites de Derecho el pensamiento y la accion de los depositarios del poder social. Los derechos de *iniciativa*, de *observacion* y de *veto*, que juegan tanto en los diversos sistemas de organizacion política, así como tambien las restricciones y trabas que los cuerpos legislativos ponen al ejecutivo, probarán siempre dos cosas: primera, que la division de poderes nunca dejará de ser incompatible con la independencia y autoridad suprema del gobierno, puesto que hai esta reciprocidad de superioridad é inferioridad en la accion constante de los cuerpos legisladores y los gefes de los Estados: segunda, que esta division será simplemente metódica, y por su naturaleza debe estar subordinada á la unidad del gobierno, ya resida éste en una, ya en muchas personas.