

más análogos. Por ejemplo, los gastos generales podrían ser pagados con las rentas patrimoniales y con la tasa de familia; los gastos de la propiedad rural con el impuesto territorial; los gastos de los terrenos habitados con los impuestos sobre los edificios, con la tasa por ocupación del terreno público, con el privilegio del peso público, con el impuesto de consumos; los gastos de educación con los recursos más análogos del presupuesto general. Teniendo cada servicio su entrada especial, una especie de presupuesto particular, los gastos podrían ser contenidos en una más justa medida, y sobre todo, repartidos con mayor justicia.

Por lo que respecta á las elecciones, la ley suprimida era amplia, contentándose con un censo de 5 á 25 pesetas de impuesto directo, según la población de los comunes, y dejando una parte suficiente á la capacidad. La ley vigente se muestra aún más generosa, contentándose, en cuanto al censo, con algún impuesto directo ó con un impuesto comunal que no baje de 5 pesetas, para los que sepan leer y escribir. Admite también como electores á todos los ciudadanos que han sufrido con buen éxito el examen para la segunda clase elemental, que fueron inscritos en las listas electorales políticas. La edad para ser elector ha quedado en la de veintiún años cumplidos (1).

(1) Las dos leyes citadas, por autorización del Parlamento, han sido refundidas en un texto único del 10 de Febrero de 1880.

En España se requieren los veinticinco años.

CAPITULO V

De la Provincia.

Apenas el Estado dejó de ser una asociación de comunes, nació un nuevo órgano: la provincia.

Considerando atentamente su origen, vemos que la provincia no es una asociación primitiva, natural, sino secundaria y artificial. En efecto, no se encuentra en los primeros Estados compuestos de familias, de tribus, de comunes, y aparece en los imperios con el nombre de satrapía, de reino; de aquí el nombre de rey de reyes dado al soberano de Persia.

En Occidente fué la provincia obra de las conquistas de Roma. Los romanos no sólo poseían el genio de vencer, sino también el de asimilarse los pueblos. Los latinos conservaron sus leyes, sus magistrados, su gobierno. Una dignidad obtenida en su patria les valía el título de ciudadanos romanos; no pagaban la tasa ni capitación como los pueblos vencidos, sino una contribución regulada *ex censu*, ó suministraban un contingente de tropas á sus expensas. Tal fué el *jus Latii veteris*, *jus Latinitatis*, que fué concedido también á los pueblos extranjeros como primer grado para llegar á la ciudadanía romana. Los demás italianos habían obtenido condiciones menos favorables comprendidas bajo el nombre de *jus italicum*, como la exención de los *tributa soli et capitis*, las *alienationes*, *traditiones*, *nexi*, las *mancipationes*, y en cuanto al procedimiento la *annalis exceptio*, el *jus capiendum*. Estas dos distinciones desaparecieron después de la guerra social, que extendió el derecho de ciudadanía romana á todos los italianos desde el estrecho de Sicilia hasta el Rubicón. Los territorios que la República sometía fuera eran divididos en tres clases: provincias, países libres ó confederados

y reinos aliados ó amigos. *Provinciae appellabantur, quod populus romanus eas provicit, id est ante vicit*, dice Festo. Las tierras pertenecían en un principio al pueblo romano, que por lo general confiscaba una parte de ellas, dejando á los antiguos propietarios que disfrutaran de la otra parte sometiéndolos á un impuesto territorial. *In eo solo (provinciali) dominium populi romani est vel Caesaris: nos autem possessionem tantum et usumfructum habere videmur*, escribe Gayo en su INSTITUTA. Las tierras confiscadas eran gravadas con un censo ó se arrendaban en provecho de la República, á concesionarios italianos, á los habitantes del lugar, á las comunidades ó ciudades de la misma provincia ó de otra. La condición de los hombres no era menos precaria que la posesión del suelo. La provincia perdía sus antiguas instituciones, sus magistrados, sus tribunales, y se sometía á una *forma, formula, lex provincia*, compilada ordinariamente por el general vencedor, y que el pretor ó procónsul anual podía alterar al empezar su mando, bajo el más leve pretexto de utilidad pública. Los provinciales podían ser reducidos á prisión ó á esclavitud, las ciudades eran gravadas con contribuciones extraordinarias. Los impuestos se habían hecho más onerosos por las exacciones de los publicanos, de los que dice muy bien Tito Livio: *Ubi publicanus est, ibi aut jus publicum vanum, aut libertatem sociis nullam esse*. Hé aquí como hace hablar el mismo autor á los embajadores macedonios ante la asamblea de Etolia: «Ved al pretor romano dictando sus soberbias sentencias desde su elevado tribunal: está rodeado de una tropa de lictores, cuyos haces amenazan á vuestras espaldas, cuyas hachas amenazan vuestras cabezas, y cada año os trae un nuevo tirano.» El régimen de las provincias mejoró bajo el Imperio. Augusto las dividió en dos categorías, teniendo en cuenta la seguridad exterior y la paz interior, tomando para sí las más expuestas y revoltosas, y confiando al Senado las más tranquilas. El emperador regulaba por medio de su consejo privado los asuntos de las provincias; nombraba y separaba los magistrados, y juzgaba en última instancia de las acusaciones contra sus delegados. Las demás provincias continuaron siendo gobernadas por procónsules que nombraba el Senado, de lo que tomaron el nombre de senatoriales ó

proconsulares. Estos magistrados tenían la categoría de consulares, pero no ejercían más que las simples funciones civiles; mientras que los gobernadores de las provincias imperiales, si bien tomaban el nombre de pretores, unían á las funciones civiles el mando militar y tenían *jus gladii*, ó sea el derecho de vida y muerte sobre los soldados. Dos innovaciones útiles fueron la institución del estipendio para los gobernadores de las provincias, que puso freno á las concusiones, y la formación de una lista de la cual se sacaban á la suerte magistrados nombrados por el Senado, haciendo así al azar inteligente. Poco á poco se empezó á prorrogar sus funciones á más del año, tanto para las provincias imperiales como para las senatoriales, habiendo un senador consulto investido á Augusto de una autoridad proconsular perpetua. La soberanía de los Césares, republicana aun bajo Augusto, senatorial bajo Tiberio, llegó á ser una pura monarquía, si bien bajo los buenos príncipes, como Nerva, Trajano y sus sucesores se concilió el principado con la libertad. El régimen de las provincias fué más ventajoso. Adriano había declarado perpetuo el edicto del pretor, adoptando el promulgado por el jurisconsulto más grande del siglo, Salvio Juliano; Marco Aurelio promulgó el edicto provincial, ó sea: hizo extensivo fuera de Italia el edicto de Juliano y puso término á la odiosa *formula* ó *lex provinciae*. Caracalla promulgó la famosa constitución, por la cual todos los habitantes libres del Imperio recibieron el derecho de ciudadanía.

El régimen de los territorios libres ó confederados era el opuesto al de las provincias, teniendo por base la autonomía, ó sea el conservar las leyes antiguas y aun algunas veces hacerlas nuevas. El suelo nacional, las magistraturas, los tribunales eran respetados; las ciudades se administraban por sí mismas, y cuando el territorio era extenso y el pueblo fraccionado en ciudades, se reunían para tratar de los asuntos generales algunas asambleas denominadas *conventus, commune consilium*. Esta autonomía administrativa era llamada *libertas*, y Roma no ejercía sobre las ciudades confederadas, aunque estuvieran dentro de las provincias, más que un derecho de patronato. Los reyes amigos ó aliados formaban una clase de grandes tributarios, á los

cuales había impuesto, según las circunstancias, contribuciones más ó menos fuertes en soldados y en dinero. Después de la constitución de Caracalla, las antiguas distinciones políticas de *latino, itálico, confederado, súbdito* perdieron toda significación. Quedó la distinción social de hombre libre ó ingenuo, y de nacido en la esclavitud, esclavo ó liberto. Ingenuo era sinónimo de romano; extranjero significaba un liberto, un esclavo ó un bárbaro.

Diocleciano continuó la obra en el punto en que la había dejado Adriano. Se asoció á Maximiliano, soldado valeroso, que le era sinceramente adicto, y restableció el orden en todas partes. Los dos emperadores residieron: Diocleciano en Nicomedia, para hacer frente al Oriente, y Maximiliano en Milán, para socorrer con más prontitud á las provincias más expuestas á las invasiones de los bárbaros. No bastándole un colega, se asoció otros dos con el nombre de Césares; quitó á los prefectos del pretorio el mando exclusivo, acrecentando la autoridad de los jefes de las milicias; aumentó el número de las provincias y nombró subprefectos, *vicarii*. La multiplicación de los centros administrativos puso á los gobernadores en relaciones más directas con las poblaciones y los dejó con menos aptitud para turbar la tranquilidad pública. No contento con perfeccionar el régimen de los altos poderes administrativos, Diocleciano dedicó todos sus cuidados á unificar la administración local. Las curias municipales se convirtieron en otros tantos senados locales perpetuados por un orden especial de ciudadanos. Las corporaciones de artes y oficios aumentaron en número y en importancia, rigiéndose por leyes especiales. Se atribuye á aquella época la constitución del colonato: la población rural en parte de origen servil, en parte reducida á esclavitud por causa de la miseria, encontró en esta institución un campo contra la tiranía de los poseedores del suelo. La ley reemplaza á los amos para proteger á la clase que nutre al imperio. El siervo no pertenece ya á un hombre, sino depende del suelo como instrumento de agricultura y del Estado como prenda del pago del impuesto. Constantino hizo definitiva la dualidad del Imperio con la fundación de Constantinopla, mientras que las cuatro tetrarquías se

convirtieron en cuatro prefecturas del pretorio, despojadas de toda atribución militar. La antigua aristocracia de los pueblos vencidos se había transformado en nobleza provincial, ocupándose de la administración, ya en las curias ya en los consejos provinciales. La flor de los Senados de provincias ingresó en el Senado romano, el cual no representó ya el patriciado latino, sino una simple asamblea de notables, que perdió mucho de su importancia después de la creación de otro Senado en Constantinopla. Estos notables eran designados con los nombres de *illustres, spectabiles, clarissimi*, según las funciones públicas que habían ejercido (1).

Un sistema administrativo tan complicado, y, por tanto, dispendioso, no fué la última causa de la caída del Imperio. Un autor francés dijo: «El principio del gobierno de Roma es la destrucción del individuo en provecho del Estado, la destrucción de las provincias en provecho de Roma, la destrucción de todos en provecho del Emperador. Mientras el principio dominante del mundo romano era la desaparición de la personalidad ante el agente imperial, el del mundo bárbaro era el derecho individual, opuesto hasta al Rey. En la nueva sociedad el principio individualista se manifiesta por todas partes. Del siglo V al X, escribe el citado autor, entre los Francos todo es *mall*, sínodo, asamblea. En el *mall* se realizan los actos de la vida privada; se decide de la paz y la guerra. Hay el *mall* del centurión, del vicario, del conde y del obispo; hay el *mall* del Rey. Todos los años se reunían los Francos en Marzo ó en Mayo y los obispos se reunían en concilio. En el texto de las leyes, en las sentencias, en las narraciones de las grandes empresas, se menciona siempre el consentimiento del pueblo» (2).

Esto no obstante, la administración romana gozaba de gran prestigio entre los invasores; todos los grandes jefes bárbaros, Ataulfo, Teodorico, Eurico, Clodoveo, hasta Carlo Magno, intentaron restablecerla. El desorden aumentaba á causa de las

(1) Amédée Thierry, *Tableau de l'empire romain*. París, 1862.

(2) Jules de Lasteyrie, *Histoire de la liberté politique en France*. París, 1860.

nuevas invasiones, y no había otro medio de contenerlo que una aristocracia territorial, tanto láica como eclesiástica. La propiedad era mueble desordenada por los continuos cambios, y sólo podía hacerse estable ordenando por jerarquías la sociedad de los propietarios. A esto se llegó cambiando los oficios en beneficios y haciéndolos hereditarios. El Rey fué el primero de los señores feudales y tuvo que sostener distintas guerras con ellos. Con el orden relativo restablecido por el régimen feudal, las ciudades comenzaron á reparar sus ruinas y á sentir el estímulo de la independencia. Se sublevaron y encontraron un aliado interesado en la monarquía, que reconoció sus derechos por medio de una retribución y un contingente militar. Algunos feudatarios vendieron franquicias á muchas ciudades y lugares, con especialidad durante el tiempo de las Cruzadas. Pero en Francia la monarquía no tardó en hacer traición á sus nuevos aliados para pesar igualmente sobre todos, mientras que en Inglaterra las ciudades hicieron causa común con la aristocracia para resistir á las usurpaciones monárquicas, y conservaron sus libertades. De aquí que el origen de la provincia moderna es completamente feudal. Los Estados provinciales, que se convirtieron en municipios en los siglos XIII y XIV y á principios del XV, eran transformación de las asambleas feudales. Los obispos y los miembros de la alta aristocracia dominaban en ellos, de los que formaron parte *jure suo*, mientras que las ciudades no estaban representadas allí más que por algún síndico, cónsul ó diputado especial.

Esta institución no se desarrolló en Francia, y en el siglo XVI seis provincias tan sólo de las reunidas á la corona formaban los llamados *paises de Estados*, que comprendían cerca de la cuarta parte de la población del reino (1). Pero en el siglo XV la institución de los parlamentos, cuerpos judiciales, representó el espíritu de la burguesía en la constitución provincial. El tercer Estado, que había salido de la revolución de los municipios

(1) En España no se ha conocido el feudalismo y el derecho municipal ha sido poderoso.

y se había fortalecido en las asambleas provinciales y nacionales (Estados generales), dominó en los parlamentos hasta poner obstáculos á la administración general.

En tres períodos sucesivos puede dividirse la historia de la organización territorial en el antiguo reino de las Dos Sicilias. En el primero, se ve predominar en el gobierno central el pensamiento y el deseo de ordenar la justicia y lo contencioso; en el segundo, el de organizar la hacienda, la administración financiera, y en el tercero, el de establecer la milicia fija y permanente frente á la de los barones. Bajo los Normandos y los Suevos, la administración provincial se concentraba en las manos del Juez que debía recorrer la provincia y decidir casi siempre sobre el lugar mismo las controversias. Se tenían las curias generales, compuestas por la reunión de los agentes provinciales, de los señores y prelados de las provincias y de los Diputados de los comunes, cuatro ó dos por cada uno, según su importancia.

La presidencia y la apertura de las curias generales pertenecía á legados regios ó imperiales, enviados extraordinaria y expresamente por el Príncipe. Ellas se reunían dos veces al año, en Mayo y en Noviembre, en determinadas ciudades, y sus reuniones duraban ocho días, á lo más, quince. Su reunión tenía por objeto la vigilancia y fiscalización de todos los oficiales de las provincias ya de los barones y de los comunes ya regios, y hacían representaciones, las cuales, cerradas y selladas, eran remitidas directamente al gobierno central. Con la caída de los Suevos, cayeron en desuso en el continente las curias generales y el gobierno central no tuvo otro pensamiento que el de exigir tributos, hasta que bajo los vireyes las guarniciones de las provincias tuvieron por principal encargo reclutar las milicias. La administración de lo contencioso se encontraba, en parte, distribuida en manos de los barones y de los Jueces municipales, y en parte confiada á la real Audiencia provincial, la cual, á medida que acrecentaba sus atribuciones, mermaba las del presidente de la Audiencia, el cual no podía ni aun intervenir en sus asambleas si no era jurisperito. En la isla las cosas tomaron diverso aspecto por la mejor armonía que reinaba

entre el pueblo y los barones. Los agentes provinciales delegados de la Sicilia eran los barones mismos, siendo de ley que estos cargos no pudieran conferirse más que á los nobles de la provincia. La delegación regia no tuvo fuerza para introducirse en las municipalidades, puesto que el bailío y su corte, que se habían establecido en la municipalidad del continente, no tardaron en ser en la isla un cargo municipal, y sólo en algunos puntos pudo la monarquía constituir una apariencia de delegación en el territorio (1).

En Inglaterra los *shires* (divisiones) eran, antes de la conquista normanda, asociaciones de municipios. Los sajones no se establecieron en pueblos sino en dominios. En aquellos primeros tiempos los municipios rurales eran extensísimos, comprendiéndose á menudo cantones enteros (*hundreds*); correspondían á las decurias (*tythings*), abrazando muchas poblaciones. Dos veces al año, hacia Pascua y el día de San Miguel, se reunía en cada *shire* una asamblea (*gemote*) de los hombres más sabios (*wittingten*) bajo la presidencia del obispo ó del conde. El *sheregereva* (*sheriff*), que era un simple asesor, se convirtió en copresidente de la asamblea del condado. Los *thanes* (*thegen*), ó siervos del rey, intervenían en persona, y los burgos amurallados (*townships*), eran representados por los *gereven* y por cuatro propietarios libres. La asamblea del condado decidía las controversias entre los cantones. El *sheregereva* establecía impuestos, probablemente con el consentimiento de la asamblea, y aplicaba las multas por los delitos cometidos. De esta asamblea podía apelarse ante el soberano.

El tiempo ha cambiado poco ó nada esta antigua constitución. El condado es siempre la sede de los asuntos públicos donde se hace representar el Estado por algunos oficiales que nombra. Los principales son el *sheriff*, funcionario cuyo poder es más aparente que real, y el *lord-lieutenant*, que manda las milicias del condado. La administración ha pasado á manos de los

(1) Giovanni Manna, *Saggio storico dell'amministrazione del regno delle Due Sicilie*. Nápoles, 1846.

Jueces de paz, guardianes del orden público, nombrados por el gobierno entre los principales propietarios. Ellos obran aisladamente ó reunidos en sesiones, por lo general trimestrales, asistidos del canciller (*clerk of the peace*), que representan el elemento burocrático ó tradicional.

Ellos forman los presupuestos, votan los impuestos y tienen la policía y la jurisdicción penal. Sus funciones son gratuitas, si bien durante las sesiones reciben hospitalidad del condado.

Respecto á los condados existen las ciudades-condados (*counties corporate*), localidades aisladas erigidas en condados por cartas reales con todas sus atribuciones y autonomía. Enfrente de los condados los burgos hacen una triste figura; tienen un Juez de paz, pero es revocable de hecho y de derecho, y escogido en cualquiera clase, generalmente asalariado, y limitada su competencia á pequeños delitos y á simples contravenciones. No tiene ingerencia alguna en los asuntos locales, que son tratados en los consejos municipales según la ley de 1835, la cual ha tratado de introducir algún orden en la administración de las ciudades, y aunque facultativa, ha sido adaptada poco á poco por ellas.

El *local government act* aplica á los condados las disposiciones emanadas del Estatuto de 1835 para los burgos.

Los magistrados, nombrados por el gobierno, conservan enteras sus atribuciones judiciales, pero comparten las administrativas con un Consejo nombrado por los electores de los distritos, el cual les asocia una delegación sacada de su seno para la dirección de la policía.

Están sometidos á su plena jurisdicción los pueblos y las ciudades inferiores á diez mil almas, aumentando gradualmente la autonomía de éstas hasta llegar á ser condados incorporados cuando cuentan cincuenta mil habitantes.

Los Consejos de los condados están constituídos como los Consejos municipales; pero en ellos puede también tomar asiento el clero y los propietarios que gozan de la franquicia electoral. Se componen de tres elementos: los consejeros ordinarios, que ejercen su cargo tres años; los *aldermen*, elegidos por los consejeros en el Consejo, ó de entre los elegibles, y que son renovados