

por mitad cada tres años, y, por último, el presidente, que equivale al alcalde, y es elegido por el Consejo.

La tradición está sostenida en parte por los *aldermen* y en parte por un *clerk of the peace*, el cual prepara los asuntos que deban discutirse en las sesiones trimestrales y no podría ser dispensado sino juntamente por el Consejo, por la Delegación y por los magistrados.

Cambiada la base de la Administración condal, antes en manos de los propietarios, debía también verificarse un cambio en los entorpecimientos adheridos á la misma. La nueva ley ha abolido por esto los subsidios del Gobierno central, cediéndole el producto de algunas tasas, como la impuesta sobre la venta al por menor de las bebidas alcohólicas y el cuarenta por ciento sobre la tasa llamada *probate duty*, las cuales gravitan sobre la riqueza mueble.

En Italia rige la ley belga de 30 de Abril de 1836 traducida y modificada el 23 de Octubre de 1859, reformada el 30 de Marzo de 1865, y fijada con más rigor en el texto único de 10 de Febrero de 1889. La provincia en Italia es un cuerpo moral que tiene la facultad de poseer y una administración propia que rige y representa sus intereses. No es una simple circunscripción administrativa, como en los gobiernos absolutos, donde la acción del poder central, sustituyéndose á todas las esferas de acción, absorbe la cuestión de los intereses locales. En los Estados libres debe el gobierno limitar su acción á la gestión de los intereses nacionales y á las funciones políticas de vigilancia, de inspección y de tutela, y por esto dejan á la provincia la gestión libre de aquellos intereses locales que no se refieren singularmente á cada municipio, sino que surgen de la agregación de varios en unidad colectiva. Si creemos necesario someter el municipio á la ingerencia gubernativa y á la tutela, con mayor razón debe someterse la provincia, porque le están confiados muchos servicios de orden público, de que se despoja el Estado por estar sobrecargado, pero que no por esto cambian su naturaleza. Diferente es el sistema de ingerencia y de tutela para el municipio y la provincia, porque en el primero el elemento electivo y gubernativo concurren á ejercitarla, si bien en campo di-

verso; y en la segunda, al contrario, sólo está investida de ellas la autoridad gubernativa, que examina los actos de administración provincial bajo uno y otro aspecto. El prefecto (gobernador) no sólo está llamado á examinar las deliberaciones del consejo provincial, en cuanto á la forma, sino que las aprueba ó no, como hacía la Diputación provincial con respecto á los actos del Municipio. No puede concurrir con el prefecto, á tal aprobación, la Diputación provincial, porque ésta emana del Consejo provincial al cual da cuenta anualmente. Por el contrario, el prefecto es ayudado en este examen por el Consejo de prefectura. El prefecto, en el espacio de veinte días, examina si las deliberaciones están ó no con arreglo á la ley; transcurrido este plazo se hacen ejecutivas. El prefecto aprueba las deliberaciones que se refieren á empréstitos, á enajenaciones, á reglamentos de policía; las que gravarían el presupuesto provincial por más de cinco ejercicios ó crean establecimientos públicos á expensas de la provincia. El prefecto no ordena la suspensión de las deliberaciones provinciales, pero sí las anula. Contra las decisiones del prefecto existe el recurso al Ministro del Interior, el cual provee oído el Consejo de Estado. Según la ley vigente, la Diputación no es ya presidida por el prefecto, sino por un presidente que elige el Consejo provincial de su propio seno (1).

La ley citada coloca el distrito como circunscripción intermedia entre el común y la provincia. Al frente de él se halla el subprefecto, funcionario gubernativo, el cual vigila sobre la eje-

(1) Como esta parte afecta esencialmente á nuestra organización, de la que no se ha ocupado el texto, diremos que nuestra ley provincial es de 29 de Agosto de 1883. El régimen y administración de las provincias corresponde: 1.º Al Gobernador. 2.º A la Diputación provincial. 3.º A la Comisión provincial. El Gobierno nombra y separa libremente los Gobernadores. La Diputación provincial es elegida por los habitantes de la provincia, y la Comisión provincial se compone de tantos diputados cuantos sean los distritos que formen la provincia. El Gobernador preside la Comisión, cuyo vicepresidente elige la Diputación todos los años en su primera sesión. Contra los acuerdos gubernativos y provinciales se da el recurso de alzada ante el Ministro de la Gobernación oyendo al Consejo de Estado.

cución de la ley, ejecuta las órdenes del prefecto, cumple todos los deberes que se le encargan y facilita las relaciones entre la capital de la provincia y los lugares más remotos. Sus atribuciones son directas, indirectas y delegadas, pero siempre útiles, mientras que las comunicaciones entre los pueblos y la capital sean difíciles.

El concepto que debemos formar de la provincia es el de un conjunto de Municipios que llegan á ser más ó menos homogéneos por su situación geográfica y por un punto de unión de los intereses locales con los generales. La ley se hace intérprete de estas necesidades cuando reúne en grupos un número de Municipios vecinos que tienen semejanzas topográficas y económicas, y constituye la unidad provincial como un medio eficaz para transmitir la acción gubernativa desde el centro del Estado á su periferia, y para crear y consolidar la unidad nacional por medio de la fuerza de asimilación que irradia de cada uno de estos centros secundarios al círculo de su respectiva provincia. Esta acción del Estado sufriría grandes retrasos si tuviera que llegar directamente á cada común, y encontraría una resistencia mayor cuanto más extendiera el Estado los estrechos confines de su primitiva formación.

Así como los progresos de la viabilidad han de conducir á la supresión del distrito, del mismo modo la pequeñez de la provincia podrá llevar á la institución de las regiones. Antes de la revolución, Francia se dividía en 33 provincias con desigualdad de derechos y con privilegios particulares, desapareciendo esta división en 22 de Diciembre de 1789 ante otra más uniforme en departamentos, distritos, cantones y municipalidades. Luis XVI, que había trazado de su mano la nueva división sobre el mapa de Francia, decía á la Asamblea constituyente en la célebre sesión del juramento civil el 4 de Febrero de 1790: «Esta subdivisión legal y sabiamente pensada que debilitando las antiguas separaciones de provincia á provincias y estableciendo un sistema general y completo de equilibrio, une más en un mismo pensamiento y en un mismo interés todas las partes del reino; esta grande idea, este saludable designio son obra vuestra. Se necesitaba la reunión de los representantes de la

nación y su justo ascendiente sobre la opinión general para emprender con confianza un cambio tan importante y para vencer, en nombre de la razón, la resistencia del hábito y de los intereses particulares» (1). La Constitución del año III cambió esta división, sustituyendo los cantones á los distritos y á las municipalidades; pero la ley del 28 Pluvioso, año VII, todavía en vigor, volvió á los departamentos, á los distritos, á los cantones (reducidos á no ser más que circunscripciones judiciales) y á los Municipios.

La opinión pública reclama contra este excesivo desmenuzamiento de las localidades y desea los municipios cantonales, puesto que se cuentan entre 37.000 municipios, 27.000 con menos de 1.000 almas y 10.000 con menos de 500. Desea también que los departamentos se unan, bajo el nombre de regiones, á las ciudades más importantes y que se supriman los distritos. A los municipios engrandecidos, á los departamentos y á las regiones, se concederían las mayores atribuciones, dejando al Estado los tres grandes servicios, cuyo carácter nacional es incontrastable: 1.º La Deuda pública y las dotaciones; 2.º El ejército y la marina; 3.º Los negocios extranjeros. Secundariamente quedarían á cargo del Estado los gastos de la Administración central; algunos capítulos de varios ministerios; los grandes establecimientos de utilidad pública, como el Instituto, el Observatorio, la Biblioteca Nacional, el Museo del Louvre, la Imprenta Nacional, etc., y, en fin, el Consejo de Estado, la Cancillería de la Legión de Honor y el Tribunal de Casación (2).

Italia, bajo los romanos, no fué comprendida en el número de las provincias; sus ciudades gozaban del derecho de ciudadanía romana desde fines de la guerra social, y se regían por leyes y magistrados de Roma. Adriano la dividió en cuatro departamentos, presididos por cuatro consulares, á los que Marco Aurelio substituyó con cuatro jueces. Aureliano la reunió toda bajo

(1) Laferriere, *Essai sur l'histoire du droit français*. París, 1859.

(2) Elías Regnault, *La province ce qu'elle est, ce qu'elle doit être*. París, 1861.

el gobierno de Tétrico, á quien dió el título de corrector. Cuando el derecho de ciudad se extendió á todas las provincias, Italia conservó privilegios, como la exención de algunos impuestos. Diocleciano la privó de ellos y sometió á impuesto el suelo italiano. Constantino creó el llamado vicariato de Italia, con residencia en Milán, distinto del de Roma. Longino fué el inventor de las provincias pequeñas. Pedro Giannone escribe acerca de él: «Longino estableció en todas las ciudades y tierras de alguna importancia jefes, á los que llamó duques, asignando en cada una jueces para la Administración de justicia.... Esta pequeña división de las provincias en tantas partes, hizo más fácil la ruina de Italia y dió más pronto ocasión á que la ocupasen los Lombardos.» Cuando los duques Lombardos ó los instituidos por los condes Francos, últimos representantes de la extinguida tiranía, quisieron continuar cada uno en su jurisdicción respectiva, los excesos aborrecidos del reinado, los pueblos, primero bajo la dirección de los obispos, después con los cónsules, alzándose por la libertad, comenzaron el movimiento de autonomía municipal. Sin embargo, los lazos entre los municipios urbanos y los del condado ó distrito, no eran de igualdad, sino de servidumbre y protección. El municipio urbano reinaba sobre los otros, con más ó menos amplitud de dominación, según los pactos dediticios ó los convenios, y, desgraciadamente, faltó la autoridad de la nación para refrenar la autonomía municipal, y entre ciudad y ciudad, entre burgo y burgo se encendieron guerras implacables de envidia y de conquista.

Deshecha por los griegos y los lombardos la unidad italiana, como la había ordenado el Imperio de Roma, surgió la religiosa, no política, tomando de la Iglesia su jefe, que también era patricio de Roma, y haciendo de la jerarquía eclesiástica el fundamento de la nueva sociedad. El primer verdadero municipio rural de la nueva Italia, fué la parroquia; sus principales ciudades, las Sedes de los obispos; su primer rey, el Papa. Y mientras Papa, obispos y párrocos combatieron por la civilización contra la barbarie, la verdadera Italia, la Italia romana, estaba con ellos. Por otra parte, la Italia láica no hallaba en el norte ni en el centro de la península una jerarquía unitaria que pu-

diera servirle de apoyo. La organización unitaria del antiguo Imperio estaba deshecha; y la del nuevo impotente para vigorizar un país que había hecho guerra encarnizada contra el reinado, los duques, los condes y todos los representantes de la jerarquía feudal. La Italia láica no pudo elevarse sobre la unidad municipal, hasta que los señores la organizaron en muchos pequeños Estados. Las artes y las ciencias, durante los siglos XV y XVI, ilustraron estos nuevos centros, y la reforma filosófica del siglo XVIII los consagró. Así se reconstituyó en Italia la provincia, ó por mejor decir, la región, que debería formar parte integrante en la organización definitiva del reino (1).

¿Qué funciones cumplirá este nuevo órgano? Pueden determinarse por exclusión. La administración de justicia, la alta policía, las obras públicas de índole nacional, los correos, los telégrafos, la academia central, un instituto de perfeccionamiento, con observatorio, laboratorios, etc., el arreglo de la Hacienda, la guerra, la marina, los asuntos extranjeros, pertenecerán al Estado; lo demás será de competencia regional. Al frente de la región habrá un gobernador con un Consejo que hará las veces de ministerio. El gobernador tendrá la doble cualidad de delegado del Poder ejecutivo del Estado y de jefe del Poder ejecutivo de la provincia. Habrá una asamblea regional elegida por sufragio directo, cuyas deliberaciones tendrán fuerza de ley una vez sancionadas por el gobernador, el cual estará obligado á publicarlas dentro de quince días, á contar desde el de la deliberación. Siempre que el gobernador tenga alguna razón para negar su sanción, deberá en el mismo período de quince días devolver á la asamblea su acuerdo é invitarla á deliberar de nuevo. Si el gobernador cree deber insistir en su negativa, el conflicto será resuelto con arreglo á ley por los altos poderes del Estado. La asamblea podrá ser disuelta por Real decreto. El gobernador no

(1) Véase Giuseppe Ferrari, *Histoire des révolutions d'Italie*. París, 1858; y Giuseppe Montanelli, *Dell'ordinamento nazionale*. Firenze, 1862.

será responsable sino ante el gobierno central que lo nombra, y puede separarlo libremente; por el contrario, los consejeros lo serán ante la asamblea regional.

Esta pintura de la región se halla en una relación del Consejo de Estado de Sicilia al prodictador Mordini, menos la irresponsabilidad gubernativa, propuesta por Montanelli. Vuelto al poder el ministro Cavour, en 1860, con el programa *Centralización política y descentralización administrativa*, hizo presentar al ministro Minghetti, en la sesión del 13 de Marzo de 1861 del primer parlamento italiano, un proyecto de ley para la división del reino y de las autoridades gubernativas. La región fué propuesta como un ente gubernativo. El gobernador no era otra cosa que un delegado del ministro del Interior para ejercitar actos que no podían abandonarse al prefecto. Tales son las decisiones sobre los recursos, la aprobación de los reglamentos, el juicio de las materias que interesan á las provincias y otros, sin mermar en nada las facultades del prefecto. El gobernador debía ser asistido en el despacho de los asuntos por una comisión de delegados de los Consejos provinciales comprendidos en la región, la cual comisión tendría voto deliberativo en la formación de presupuestos. La Cámara encontró que la región concebida así era una rueda inútil y peligrosa en un reino cuya unidad no había aún sancionado el tiempo, y la rechazó.

Según la ley vigente del 20 de Marzo de 1865, la provincia saca sus recursos de los céntimos adicionales en algunos impuestos directos y grava más á los propietarios. Mejor era la ley napolitana de 12 de Diciembre de 1816, que prescribía que para las obras públicas provinciales se debería recurrir á repartos comunales en razón compuesta de las rentas de un común y de las utilidades que de ellas sacaba. Si se creaba la región, el Consejo provincial sería asimilado al Consejo de distrito francés, reducido á repartir los impuestos entre los comunes y exponer sus votos, especialmente respecto á las calles, y á dirigir, por medio de su presidente, representaciones al prefecto sobre la situación de los servicios públicos. Más difícil problema es la formación de una Hacienda regional, puesto que descargándose el

Estado de la mayor parte de los gastos, disminuyen también sus entradas. Se deberían conservar impuestos para los gastos regionales, de los que se llevaría cuenta aparte.

Las condiciones electorales son hoy las mismas para las provincias que para los comunes. Para la región el censo debería ser mayor y las pruebas de capacidad más especificadas, como tendremos ocasión de explicar al tratar de las elecciones políticas.