

38.—No obstante que la justa centralización es un bien, puede á veces no convenir á tal pueblo cuyas circunstancias físicas ó morales repelen temporalmente la aplicación de un régimen uniforme á la administración del estado. Entonces debe la administración empezar por introducir la unidad, y sobre esta base establecer la centralización, corrigiendo las ideas ó atemperando los intereses opuestos á dicho principio, porque no es la centralización quien conduce á la unidad, sino esta quien nos guía hácia aquella. La unidad se funda en vínculos morales que la hacen voluntaria y perpétua, formando del estado una sola alma en un solo cuerpo, y asentando el Gobierno en el principio de libertad, lejos de aquella unidad ficticia y pasajera que no puede existir sino al arrimo de la fuerza.

39.—Varias son las causas de que depende la unidad material y moral de los pueblos, y que por consiguiente facilitan ó dificultan el establecimiento de una administración central: las principales pueden referirse á las siguientes.

40.—En primer lugar las condiciones topográficas de cada región, porque aquellos territorios que por efecto de sus límites naturales quedan como encerrados y viven en un casi completo aislamiento de los contiguos, carecen de mancomunidad de ideas é intereses con sus vecinos, y no comprenden otra vida colectiva fuera de la existencia puramente local. Este inconveniente puede combatirlo y vencerlo toda administración celosa, abriendo vías fáciles de comunicación, á cuya influencia benéfica se deberá que el valle escondido salga á la luz del día, entre en cambios con las tierras comarcanas y sus moradores formen parte de una grande familia, de la cual vivieron hasta entonces alejados. Los caminos de hierro y la telegrafía eléctrica acabarán por triunfar del tiempo y del espacio, que en la edad media fueron causas muy poderosas de la desmembración del territorio y de la falta de unidad en el Gobierno.

41.—En segundo lugar las tradiciones históricas, cuando cada fracción del territorio nacional formó un estado independiente con sus leyes y dialecto particulares, con sus

principes y magistrados distintos, con sus glorias y reveses aparte. Remover un obstáculo semejante es obra del tiempo, no porque todo haya de abandonarse á la acción corrosiva de los siglos, sino porque la administración no puede ejercer aquí su imperio mudando en un día los caracteres, los hábitos, el lenguaje y recuerdos de un pueblo entero. En tal caso es preciso influir en la opinión, modificar los intereses, desarraigar las malas costumbres, ofreciendo á este pueblo, en cambio de los beneficios de su antigua existencia local, otros mayores en la vida colectiva moderna. El fomento de la agricultura, la protección á las artes y al comercio y un buen sistema de enseñanza pública infiltrarán una sangre nueva en esa sociedad caduca, la cual, así rejuvenecida, aceptará sin repugnancia los vínculos de fraternidad que se le ofrecen, y ahogará sus sentimientos de egoísmo local en otro no menos vehemente y mas generoso, en el amor á la patria.

42.—También obsta á la unidad de los pueblos, y por consiguiente á la centralización, la variedad de sus leyes; pero estas divergencias, cuando no arraigan en las causas anteriormente dichas, se combaten con facilidad suma. Es óbvio que no debe existir en cada nación sino un código civil y penal y un solo fuero, porque en el día el derecho común (*jus commune*), no debe reconocer otros límites que los confines del territorio nacional, dejando atrás los tiempos de la legislación personal y del privilegio de clase (*jus particulare*), salvo aquellas leves excepciones que la justicia ó la conveniencia reclamaren, como el fuero eclesiástico, el militar y algun otro.

43.—La discordia entre los intereses económicos de las distintas fracciones del territorio embarazan igualmente la acción de todo poder central, porque cuando son extensos los estados, abrazan regiones desiguales por razón del clima, del carácter de sus habitantes y de los productos de su suelo y de su trabajo. En los pueblos septentrionales predominan comunmente las artes, así como la agricultura en las tierras del mediodía. El espíritu industrial propende á un sistema comercial

restrictivo; y por el contrario, la agricultura se inclina más hacia la libertad del comercio. De aquí nacen pretensiones opuestas, difíciles de conciliar, y por consiguiente de avenir con la unidad en la legislación administrativa. En tales circunstancias debe la administración, lo primero, ilustrar la opinión general, procurando se difundan y hagan populares aquellas doctrinas de las cuales pende el feliz desenlace de las más arduas cuestiones de la economía pública; y debe, lo segundo, intervenir aplicando las ideas á los hechos, transigiendo entre los intereses antiguos y las tendencias modernas, pero con prudencia, con imparcialidad, sin afecciones de escuela ni espíritu de provincialismo, dando á cada dificultad, no tanto una solución rigurosa conforme á los principios, cuanto una solución conveniente según las circunstancias de espacio, tiempo y lugar que suavizan la aspereza de las teorías.

44.—La diversidad de cultos es un obstáculo poderoso á la centralización administrativa. La unidad política, si no se destruye, se debilita sin la unidad religiosa. El vínculo sagrado de las conciencias que liga á todos los hombres con el mismo Dios y los postra ante el mismo altar, tiene, además de una importancia esencialmente divina, un interés puramente humano. Si es útil para la consolidación de los estados ser regidos por una sola ley civil, es útil también profesar igual religión. Entonces ni el espíritu de secta los divide, ni la diversidad de preceptos los separa. La sociedad política y la sociedad religiosa, cada una con sus lazos, forman un doble vínculo compuesto de preceptos divinos y leyes humanas que recíprocamente se auxilian.

Ninguna religión iguala al catolicismo para fundar la unidad política en la unidad religiosa. Lo invariable del dogma, la autoridad de la Iglesia y el orden gerárquico de sus ministros, le atribuyen una superioridad incontestable respecto á las sectas protestantes y á otras creencias cualesquiera. Es un deber, pues, de la administración conservar esta feliz unidad que en medio de las discordias civiles más sangrientas puede todavía

moderar los excesos populares, ó ayudar á restablecer la concordia entre los ánimos divididos por la exaltación de las pasiones; pero este deber habrá de cumplirse sin imponer á la conciencia leyes de rigor, sin faltar al principio de la tolerancia.

45.—La centralización ofrece en efecto bienes á la sociedad; pero no puros, sino en cambio de algunos males.

46.—Con la centralización administrativa todos los resortes sociales se reúnen en un punto, y todas las fuerzas confluyen en la ciudad donde tiene su asiento el Gobierno de la nación. De allí parten las leyes y el impulso que comunica un movimiento uniforme á toda la máquina del estado. Si una invasión extranjera ó una revolución interior triunfan un instante de la capital, se organizan al momento y dominan todo el territorio acostumbrado á prestar dócil obediencia á su metrópoli; de suerte que el poder queda á merced del primer ocupante.

Este peligro es real, es positivo; mas tiene su contrapeso en la ventaja de que también en una capital preponderante se reúnen más medios de resistencia á los enemigos interiores y exteriores del reposo público. Hé aquí como M. Cormenin expone en su habitual estilo las ventajas de la centralización para repeler una agresión extranjera. «En un solo instante el Gobierno quiere, el ministro manda, el prefecto comunica, el alcalde ejecuta, los ejércitos marchan, las escuadras navegan, se toca á rebato, retumba el cañon y la Francia está en pié!» Iguales medios se emplean para sofocar una conmoción interior ó una guerra civil.

47.—El segundo peligro verdadero es que una centralización desmedida amenaza la libertad de los ciudadanos, cuyos derechos corren el riesgo de ser absorbidos por un poder robusto y fuerte. Sin embargo, este peligro no es tan formidable que no tenga su correctivo natural.

Bajo cualquier forma de gobierno, el poder ejecutivo será siempre un agente subordinado al legislativo, quien le dicta su organización y señala límites á su autoridad. La indepen-

cia del poder legislativo descansa en la fuerza de las instituciones, estas en la opinion, y la opinion se apoya en la libertad de imprenta. Mientras este derecho político exista, los ciudadanos no vivirán sin garantías; y si el poder central lo conculca, queda aun la opinion ferviente y unánime que defenderá las instituciones, y detrás de ella viene un poder público que exigirá la responsabilidad á sus mandatarios. Si estos frenos no bastan, es porque las instituciones no son todavía, ó dejaron ya de ser adecuadas para aquel pueblo cuyo espíritu nacional requiere otras distintas. El daño no está en la organizacion administrativa, sino en la organizacion política que exige un cambio.

48.—Si se objeta á la centralizacion que la sociedad civil debe fundarse en la union y no en el aislamiento de los hombres, contestamos que la centralizacion no aisla al hombre, antes por el contrario sustituye á una agregacion tan limitada como la que constituye un pueblo, otra agregacion mas extensa que forma el estado.

Si se combate diciendo que importa no extinguir la vida local, los intereses del pueblo y las afecciones íntimas y casi familiares de nacimiento ó vecindad, replicamos que una centralizacion bien entendida respeta y protege aquellos afectos é intereses locales que pueden coexistir con el bien público, los ordena y combina y les señala su esfera legal. Si le achacan el vicio de la lentitud en el despacho de los negocios mas urgentes, considerando el tiempo y el trabajo perdidos en los trámites que deben seguirse hasta obtener una resolucion del poder central, declaramos que no hay necesidad de que este lo vea y oiga todo, cuando tiene en las provincias delegados á quienes comunica su pensamiento y reviste con su autoridad.

Si, en fin, arguyen contra el principio en nombre de la economía ó considerando que la administracion no puede ejercer el cúmulo inmenso de atribuciones que la centralizacion deposita en sus manos, respondemos que la verdadera centralizacion es el orden y el orden es tambien economía; y por úl-

timo, proclamar el principio, no es defender los abusos cometidos en su aplicacion.

49.—Toda nacion cuyo régimen político consistiere en la descomposicion del poder social en varios poderes públicos, ha menester, mas que los otros, de la centralizacion administrativa, porque cuanto el poder pierde en energia por efecto de aquella desmembracion, otro tanto con esta concentracion debe ganar en fuerza. Así sucede que á ninguna organizacion política cuadra mejor la centralizacion administrativa que á los gobiernos en donde se ejercita el derecho electoral, ó en donde los ciudadanos son llamados á emitir sus sufragios para la constitucion del poder y á participar de la administracion del estado. Y no solo la necesidad de erigir un Gobierno fuerte, pero tambien el espíritu reinante en los pueblos así constituido los inclina hácia la centralizacion, porque «elegir, dice Mr. Cormenin, es asociarse, y asociarse es centralizar.» Mas esta doctrina sufre menoscabo en los pueblos donde el Gobierno carece de la prudencia necesaria para respetar la libertad del sufragio, sustituyendo la voluntad personal de los ministros al voto común de los electores, porque entonces la centralizacion muda con el abuso de naturaleza, y deja de ser instrumento de Gobierno. En tales casos elegir es nombrar, y nombrar es corromper las costumbres públicas y privadas.

50.—IV. *La administracion debe ser independiente.*

Los obstáculos invencibles al movimiento libre de la administracion comprometen los intereses públicos, cuya defensa requiere una vigilancia asidua y una prevision constante. De aquí nace que el poder ejecutivo á cuyas manos está confiada la gestion de los intereses comunes, debe caminar con independencia absoluta del poder legislativo. No es decir que la administracion no reconozca la superioridad de la ley, que no deba recibir de ella la organizacion conveniente, ni haya de obedecer las reglas señaladas á su accion, ó que pueda salvar impunemente los límites trazados á su actividad.

Dejar expedito el curso de la administracion es cuanto con-

viene á la mútua concordia de ambos poderes. Una autoridad colectiva es apta para la deliberación, y para la ejecución una autoridad unipersonal; y por eso, tan impropio sería de toda asamblea legislativa obrar, como discutir ageno de la administracion.

51.—La independencia de la administracion estaria comprometida si no tuviese ninguna potestad coercitiva ó careciese absolutamente de facultades para exigir la fiel observancia de sus actos, aplicando penas pecuniarias ó corporales dentro de los límites de una simple correccion ó por via de disciplina. El poder legislativo delega en la administracion esta parte de funciones propias del órden judicial á fin de robustecer su accion y completar su existencia, reservando el conocimiento de las faltas graves y de los delitos contra la autoridad á los jueces competentes.

52.— V. *La administracion debe ser responsable.*

Todos los actos administrativos deben estar sujetos á responsabilidad, toda la administracion es un poder subordinado al poder legislativo cuya voluntad ejecuta. La ley señala límites á la autoridad administrativa como á todos los poderes del estado; pero estos límites serian ilusorios y las transgresiones frecuentes, si no tuviese la administracion un freno en la responsabilidad de sus agentes. Tanto mas severa habrá de ser la responsabilidad, cuanto mas independiente la accion administrativa, á fin de que ni el Gobierno, ni sus mandatarios abusen de las facultades coercitivas que la ley les confiere como necesario complemento de su autoridad.

53.—De esto se sigue que los agentes del órden administrativo ejercen cargos amovibles á voluntad del gefe supremo en el órden gerárquico, el cual habrá de resumir en su persona la responsabilidad de todos sus subalternos. Por tanto es preciso que sea libre el nombramiento, pues á nadie se obliga á responder sino de un hecho propio ó de los actos de su mandatario. Suele la ley, no obstante, circunscribir la eleccion á un determinado número de personas revestidas con ciertas

cualidades; mas como nunca la eleccion queda tan concreta que falte la espontaneidad del nombramiento; y como por otra parte se acepta ó se retiene el poder con aquella condicion, jamás una excepcion semejante es razon para atenuar la responsabilidad de quien comunica el impulso á la máquina administrativa.

54.—En suma, analogia con las instituciones políticas, actividad, centralizacion, independencia y responsabilidad, son los caracteres comunes á cualquiera administracion, ó las leyes generales de toda organizacion administrativa. El exámen de dichos caracteres nos ha conducido á exponer una série de principios y doctrinas relativas á la administracion pura que hallarán conveniente desarrollo y aplicacion oportuna en el discurso de esta obra. La teoría nos abrirá las puertas de la práctica, y la ciencia de la administracion iluminará el derecho administrativo.