

maneja los bienes y propiedades comunes, adquiere y enajena, ejecuta obras públicas, las repara y entretiene, ejerce acciones activas ó pasivas, sosteniendo litigios, percibe las rentas públicas y paga los gastos, haciendo las correspondientes liquidaciones.»

III. «Fuerza moral con cierto poder, aunque sin rigorosa autoridad, que goza de la prerogativa indeterminada y eminentemente benéfica de fomentar instruyendo, animando, recompensando, asistiendo, protegiendo y socorriendo á los individuos; y de vigilar, autorizar y dirigir á las corporaciones prestándoles su apoyo tutelar.»

IV. «Autoridad positiva que manda en nombre del procomunal unas veces en lo que concierne á las cosas, como cuando por la declaracion de utilidad pública somete á ciertas servidumbres la propiedad, y otras en lo tocante á las personas, procurando en servicio de la sociedad el cumplimiento de las leyes y la obediencia de los agentes administrativos, ó de los contratistas de la administracion ó de los individuos particulares (1).»

91.—El poder administrativo, en los actos de administracion contenciosa, ejerce una verdadera jurisdiccion, porque posee la facultad de aplicar las leyes ventilando derechos y pronunciando *decisiones*.

92.—Los actos de administracion pura son imperativos como las mismas leyes cuya ejecucion preparan; son la amplificacion del pensamiento del legislador y tienen el carácter de leyes secundarias.

Los actos de administracion contenciosa tambien son obligatorios, aunque unas veces solo entre particulares á manera de una sentencia judicial, y otras llevan impreso el sello y tienen la fuerza de preceptos generales.

93.—El poder administrativo ejerce además actos de administracion *activa*, á diferencia de los actos de administracion

(1) *De la administracion pública con relacion á España*, por Don A. Olivan.

puramente *consultiva ó deliberante*. Los primeros tienen por objeto ejecutar: los segundos ilustrar tan solo á las autoridades encargadas de la ejecucion.

94.—No obstante que el ministerio principal del poder administrativo es ejecutar y no discutir, casos se ofrecen árdulos, ó negocios de tal entidad, ó tan enlazados con la vida local á cuyos minuciosos pormenores no puede descender la administracion, que la ley ha querido sábiamente no encomendar su resolucion, *sin deliberacion prévia*, á una autoridad sola. De ahí nace que la administracion central, lo mismo que cada autoridad á ella subordinada, aparezca siempre asistida de un *consejo ó cuerpo puramente consultivo* que, sin debilitar su accion ni servir de escudo á su responsabilidad, ilustran al poder con sus conocimientos facultativos ó locales, es decir, con un saber especial que en vano se buscaria fuera de aquel recinto.

Este doble mecanismo produce un movimiento complejo ó una accion paralela, y dá origen á la division de los actos administrativos arriba establecida, cuyas inmediatas aplicaciones se descubrirán en los capítulos siguientes.

CAPITULO IV.

De la division territorial.

- | | |
|---|--|
| 95.—Extension del poder administrativo. | 107.—Riqueza. |
| 96.—Territorio nacional. | 108.—Consecuencia de su examen. |
| 97.—El territorio, condicion de toda existencia social. | 109.—Proporcion. |
| 98.—Enajenaciones ó desmembraciones de territorio. | 110.—Confines. |
| 99.—Importancia de toda division territorial. | 111.—Capitales. |
| 100.—Su dificultad. | 112.—Territorio español. |
| 101.—Reglas generales. | 113.—Historia de nuestra division territorial. |
| 102.—Uniformidad. | 114.—Antigua division de España. |
| 103.—Igualdad. | 115.—Division civil moderna. |
| 104.—Medios de comprobarla. | 116.—Subdivision en términos municipales. |
| 105.—Superficie. | 117.—Division política. |
| 106.—Poblacion. | 118.—Judicial. |
| | 119.—Fiscal. |
| | 120.—Literaria. |

- 121.—De obras públicas.
 122.—Militar.
 123.—Marítima.
 124.—Eclesiástica.
 125.—¿Qué autoridad es la competente para establecer ó alterar la division territorial?
 126.—Carácter de las unidades de territorio llamadas *provincias y ayuntamientos*.
 127.—El Gobierno es incompetente para alterar los límites de las provincias.
 128.—Creacion de nuevos Ayuntamientos y supresion de los antiguos.
- 129.—Agregaciones y segregaciones de pueblos ó territorio habitado.
 130.—Importancia suma de estos actos.
 131.—Rectificacion de límites.
 132.—Indole de esta operacion administrativa.
 133.—Autoridades competentes para declarar los límites provinciales y municipales.
 134.—Apeo ó deslinde de territorio.
 135.—Conveniencia de uniformar la division territorial.

95.—El derecho administrativo español es la ciencia misma de la administracion aplicada á nuestra pátria: debemos, pues, empezar su estudio describiendo el círculo de la accion propia del poder administrativo en el reino de España.

96.—Todas las naciones poseen en comun una extension determinada de tierra ó una parte de la superficie del globo, en cuya propiedad colectiva están enclavadas las propiedades de las provincias, de los pueblos, de las familias y de los individuos. Esta propiedad colectiva á la cual llaman territorio nacional, es anterior á la propiedad privada, porque la idea de aquella nació entre los pueblos cazadores, y la necesidad posterior del cultivo produjo ésta, pasando el hombre de la vida errante á la vida sedentaria, de la caza á la agricultura. Hay todavía tribus salvajes que desconocen la propiedad particular, y mueven guerras á otras tribus vecinas por violaciones de territorio.

97.—El territorio es tan inseparable de la nacion, como son inseparables del hombre sus medios de existencia. Un pueblo á quien se arrebatase su territorio, perderia tambien su nacionalidad, ó quizás seria exterminado. El único pueblo del mundo que carezca de territorio nacional es el hebreo, cuya dispersion y vida errante impiden la obediencia á unas mismas leyes, la constitucion de un Gobierno, y en suma, la formacion de un cuerpo moral.

El ciudadano, dentro del territorio nacional, vive como el hombre privado en la casa que habita y en el campo que cultiva: fuera de él es un extraño tolerado ó tal vez protegido; pero nunca considerado como miembro de la gran familia llamada nacion. El Gobierno de su pátria no le sigue de ordinario fuera del territorio, porque al tocar sus confines se extingue la fuerza de las leyes y muere la autoridad de la administracion.

El poder administrativo viene á ser, pues, un poder esencialmente doméstico, mas inherente al territorio de la nacion que á sus propios moradores. Si hay ciertas leyes, como las relativas al estado y capacidad de las personas, que tal vez obligan al ciudadano en tierra extranjera y por eso las llaman personales, débese á las convenciones y tratados celebrados entre los Gobiernos, que constituyen el derecho internacional: son leyes puramente positivas que pueden no existir sin que la equidad se resienta ni se ofenda la justicia.

98.—La legislacion de todos los pueblos cultos dá suma importancia á los actos que pueden producir la desmembracion del territorio nacional ó la segregacion de alguna de sus partes. Segun un artículo constitucional necesita el Rey estar autorizado por una ley especial para enagenar, ceder ó permutar cualquiera porcion del territorio español (1).

99.—La primera condicion de un buen sistema administrativo es una acertada division territorial, ó la distribucion de la esfera comun de la accion administrativa en cierto número de esferas particulares que juntas se muevan en armonía y en virtud de un solo impulso. Si ha de reinar el orden en la administracion, si su vigilancia ha de ser constante, infatigable su actividad y su omnipresencia posible, es fuerza repartir los cuidados de tal manera, que toda la administracion corresponda á todo el territorio y una fraccion á cada fraccion. Clasificar las atribuciones administrativas por servicios y por distritos, es aplicar el método á la administracion y simplificar

(1) Art. 46.

su mecanismo, señalando á cada autoridad el círculo de su poder y los límites de su competencia.

100.—Una división territorial es obra difícil, porque hay que consultar principios, intereses y necesidades muy divergentes. La administración debe oír, antes de dictarla, el consejo de personas experimentadas en varios ramos del servicio público y entendidas en geodesia, porque hay que fijar la vista alternativamente en la sociedad y en la naturaleza.

101.—Expondremos las reglas que conviene tenga la administración presentes al introducir ó reformar la división del territorio, no porque sean las únicas, sino por considerarlas como principales.

102.—I. *La división territorial debe ser uniforme.*—La igualdad que debe presidir al repartimiento de los derechos y deberes sociales entre todos los ciudadanos, así como la sencillez y celeridad de la acción administrativa, exigen la adopción de un sistema de división territorial aplicable á toda la superficie de la nación sin excepción ni privilegios. El mayor bien de la centralización administrativa fué y será debilitar, sin extinguir, la vida local, sustituyendo á este egoísmo colectivo un sentimiento más puro y expansivo en el amor de la patria. Una división territorial fundada en el reconocimiento de antiguos fueros, en las tradiciones de independencia remota ó en inveteradas y abusivas costumbres, no satisfaría las exigencias de la política ni las necesidades de la administración, y sería un anacronismo en estos tiempos en que las ideas más propenden á la fusión de los sentimientos de nacionalidad, que á fomentar las ya olvidadas pretensiones de aislamiento con sus tendencias siempre hostiles.

No solo conviene aplicar la regla de la uniformidad á todas las fracciones del mismo territorio subordinadas á la administración civil, sino que debe extenderse á todos los servicios públicos; de suerte que la administración fiscal, la militar, la eclesiástica y cuantas otras pudieran imaginarse, se ajusten á una sola división territorial.

103.—II. *Los términos deben ser iguales.*—No es decir que la distribución del territorio en fracciones se haga con igualdad matemática, sino con aquella exactitud prudencial que la administración consulta en todos sus actos. Un territorio dividido en círculos desiguales forzosamente estaría mal administrado, porque unos serían demasiado grandes y otros demasiado pequeños.

104.—Mas ¿qué principio deberá adoptarse para medir cada fracción de territorio? Tres se ofrecen, á saber: la superficie, la población, la riqueza.

105.—La *superficie* no es una medida aceptable, porque los deberes de la administración no se multiplican según que el territorio se dilata, sino conforme crecen las necesidades sociales.

Adoptando este sistema habría términos excesivamente laboriosos y poblados, y otros incultos y casi desiertos, y la acción administrativa distribuida con igualdad aparente, estaría en realidad desigualmente repartida. La administración no guardaría proporción en sus miembros, ni en sus fuerzas equilibrio.

106.—La *población* tampoco es una base conveniente, pues el poder administrativo no atiende tan solo á las personas, sino además á las cosas. Hay razones naturales y económicas que deben tomarse muy en cuenta al dividir el territorio nacional en círculos administrativos. Un río caudaloso, una montaña inaccesible, son un límite que la naturaleza opone á la comunicación de los hombres, y por consiguiente á la autoridad local.

Las condiciones económicas establecen también diferencias esenciales en cuanto al carácter y extensión de la administración para con los pueblos. En donde predomina la industria la población está aglomerada, las relaciones de los habitantes son más extensas y complicadas, el comercio es activo, la circulación rápida y las instituciones de crédito muy frecuentes. Allí hay más actividad social, y por tanto se requiere que la acción

administrativa obre de mas cerca y abarque menos territorio. En donde prepondera la agricultura la poblacion se halla dispersa, su carácter es pacífico, el tráfico escaso, lenta la circulación y el crédito adquiere muy poco desarrollo. Allí hay menos actividad social; y como bastan menos fuerzas, la administracion puede colocarse en centros mas remotos.

Una division territorial fundada en la igualdad de poblacion, adoleceria de un gravísimo inconveniente, cual seria descansar en una base incierta y movable en sumo grado. La autoridad de cada agente administrativo creceria ó menguaría al tenor del movimiento ascendente ó descendente de la poblacion; y tanta movilidad se hiciera insoportable á la administracion que necesita sujetar á reglas fijas su poder, y señalar límites ciertos á cada jurisdiccion. Los administrados, por otra parte, vivirían en perpétua incertidumbre acerca de la autoridad de quien debieran depender y del pueblo al cual pudieran agregarlos como á su nueva capital. Esta movilidad continua, apagando todo sentimiento de amor local y destruyendo toda comunidad de intereses, extinguiría aquella vida propia que los pueblos deben tener dentro de la comun existencia.

107.—La *riqueza* no es tampoco un signo de la igualdad de necesidades sociales, por cuya razon no debe ser adoptada como base única de la division territorial. Esta base es incierta como la poblacion, y variable como las condiciones económicas de los pueblos.

Si el catastro fuese el signo de la riqueza, la division territorial seria una tarea inmensa por la extension de sus trabajos y por su excesivo coste. Una vez arreglada, todavía queda sujeta á tantas alteraciones como rectificaciones se hubieren de hacer en la operacion catastral.

Si la cuota de las contribuciones directas fuese el dato preferido, caduca la base de la riqueza, excluyendo del cálculo los impuestos indirectos que en los pueblos industriales, es decir, en los mas ricos, componen el mayor número. La administracion, por otro lado, cuando quisiere introducir refor-

mas en el sistema de imposicion ó repartimiento de las contribuciones, cejaría siempre ó las mas veces ante un obstáculo de tanta gravedad como sería el trastorno de la division territorial establecida, resultando de aquí que las rentas públicas disminuyesen ó la proporcion del impuesto se quebrantase.

108.—La consecuencia de este exámen es que importa no admitir la superficie ni la poblacion ni la riqueza como bases únicas de una perfecta, ó por lo menos, aceptable division territorial. Todas tres suministran datos importantísimos cuya influencia exclusiva debe repelerse, pero cuyo concurso simultáneo conviene aprovechar para la solucion de este interesante problema de administracion pública.

109.— III. *Los términos deben ser medianos.* Muy grandes, la administracion estaria lejos de los administrados, no vería sus necesidades y su accion llegaría floja y lánguida á los extremos. Muy pequeños, la administracion intervendría en negocios mínimos cayendo en el vicio de la impertinencia, sería costosa y su accion pecaría también de torpe y lenta, defectos necesarios cuando el mecanismo administrativo se complica con la intromision de ruedas inútiles.

Aunque es difícil dictar á este propósito una regla fija, se presume que en un estado de cinco á diez mil leguas cuadradas de superficie, y con una poblacion entre cinco y diez millones de habitantes, como son los estados medios de Europa, pudiera dividirse en grandes distritos de á cien mil habitantes en un territorio de cien leguas cuadradas, y estos términos subdividirse en círculos de á cinco mil habitantes en una extension de cinco leguas también cuadradas. Esta division, fundada tan solo en las bases de superficie y poblacion, debería ser modificada sin embargo por el influjo de la tercera ó la riqueza.

110.— IV. *Los límites deben favorecer la unidad administrativa.*—De modo que en una nueva division territorial no conviene consultar sino las necesidades presentes ó futuras de la sociedad, dando de mano á las pretensiones fundadas en el es-

piritu de aislamiento y de independencia local que antes pudiera predominar en cada fracción del territorio. Si alguna vez se transige con estos sentimientos, es porque se prefiere á combatirlos con violencia, el método mas suave de extirparlos con lentitud. La máxima que recomienda erigir una administracion centralizada, si puede ser relativa con respecto á sus aplicaciones, en cuanto al fondo es absoluta; y por eso una buena division territorial deberá absorber todas las existencias colectivas, confundiendo los límites de los antiguos estados, y dejándoles tan solo el goce de los derechos anejos á una vida local subordinada al interés de la unidad política y al principio de la centralizacion. Cualquier otro sistema pudiera convenir á un estado federal; pero seria impropio de un pueblo que aspirase á formar un todo y á ser regido por un Gobierno unitario.

III.— V. *Las capitales deben fijarse en los centros de actividad social.*—Es seguramente muy de apetecer que el centro de actividad coincida con el centro del territorio; mas siendo distintos, el foco de la accion administrativa debe colocarse, no en un punto matemático, sino en un punto por decirlo así, extratéjico, para atender desde allí á todas las necesidades públicas, dar impulso á todos los movimientos y dirigir el servicio en todos los ramos.

Las ciudades capitales, antes de obtener este título ó preeminencia de la ley, descuellan ya entre los pueblos inmediatos. Allí tienen su asiento el saber, la grande fabricacion y el grande comercio del territorio contiguo: de allí parten las carreteras y allí terminan: los rios y canales enlazan tambien á estas ciudades con las villas y lugares que los rodean, y su poblacion, ejerce un influjo moral, y acaso un verdadero predominio, en los habitantes del campo y de los pueblos circunvecinos. Apoderada la administracion de esta llave, gobierna el territorio anejo con facilidad, porque á donde no alcanza su mano, llegan pronto las órdenes que comunica desde el punto de su residencia.

112.—El territorio español se compone de la Peninsula é Islas adyacentes y los preciosos restos de los dominios de Ultramar. De estos no hablaremos, porque como nuestro régimen colonial constituye una legislacion excepcional que llaman de Indias, fundada en la especialidad de los intereses que allí prevalecen, forma tambien un estudio aparte. La Constitucion declara que las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales (1).

113.—El territorio de la Peninsula é Islas adyacentes estuvo muy desigualmente dividido hasta nuestros dias, conservándose aun los límites señalados por las antiguas nacionalidades y hasta sus mismas denominaciones de reinos, principados y señoríos. Despues de la incorporacion de las dos coronas de Aragon y Castilla era preciso adoptar prontamente una nueva division territorial que consolidase la grande obra del redondeamiento de la Peninsula española; mas sea que el Gobierno hubiese entrevisto obstáculos insuperables en la obstinada resistencia de los estados antiguos á cambiar de nombres, de confines y de leyes, ó que desconociese la urgente necesidad de tal reforma, es lo cierto que hasta fines del siglo pasado no se pensó seriamente en ella. Aun entonces los trabajos caminaron con lentitud, y si produjeron algun resultado de utilidad incontestable para el efecto de reunir datos estadísticos, fueron de todo punto estériles en cuanto al intento de dividir el territorio.

114.—Dividiase á fines del siglo pasado el territorio de España en nueve reinos á saber: Andalucía, Aragon, Córdoba, Galicia, Granada, Jaen, Murcia, Valencia y Navarra; los principados de Asturias y Cataluña; el señorío de Vizcaya, y diez seis provincias de Castilla, esto es, Avila, Búrgos, Zamora, Ciudad-Real, Cuenca, Estremadura, Guadalajara, Leon, Madrid, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Toledo, Toro y Valladolid, con las exentas de Alava y Guipúzcoa y las Islas

(1) Art. 80.