

los hijos de aquellas infelices, las cuales, aunque sumidas en un estado de espantosa abyección, no tuvieron fuerzas, sin embargo, para desoir la voz de una bienhechora que las hablaba en nombre del amor maternal.

**811.**—Nuestras casas de corrección de mujeres están sujetas á las mismas autoridades que los presidios, es decir, al ministro de la Gobernación, á la dirección del ramo, á los gobernadores de provincia y comandantes, y de una manera inmediata, á las inspectoras, celadoras y ayudantas en sus respectivas atribuciones. La clasificación de las reclusas por categorías de moralidad, aunque sin la separación conveniente, el trabajo en común, un régimen igual para todas, prácticas y exhortaciones religiosas y castigos leves comunmente, y severos sin crueldad en algunos casos, son las bases de la disciplina penitencial de dichos establecimientos (1).

**812.**—Interin no se plantean los establecimientos que el Código penal exige, las mujeres delincuentes ingresan en las casas de corrección que ahora existen, y con la limitación de que las sentenciadas á la pena de arresto mayor ó menor extingan sus condenas en las cárceles ó en los depósitos municipales (2).

Sin duda que mucho falta aun por hacer hasta elevar estas casas de corrección, así como nuestras cárceles y presidios, á la altura en que se encuentran en varias naciones de Europa y en parte de América; mas por ahora será fuerza contentar nuestros deseos con aplicar á los establecimientos penales de España los principios de la reforma penitencial y las reglas de disciplina mas urgentes y de mas fácil ejecución. Del Gobierno y del tiempo esperamos mejores frutos: de aquel porque comunicará el impulso; de este porque suministrará los medios de realizar el progreso apetecido.

(1) Reglamento de 9 de junio de 1847, y reales órdenes de 15 de diciembre de 1847 y 22 de diciembre de 1851.

(2) Código penal, art. 99 y ley de 26 de julio de 1849, art. 24.

SECCION 2.<sup>a</sup>

DEBERES DE LA ADMINISTRACION RELATIVOS AL ESTADO NATURAL DE LAS PERSONAS.

## CAPITULO XII.

Del estado de las personas.

813.—Derechos y deberes personales. 814.—Estado de las personas y su división.

**813.**—Hemos dicho en otra parte que la administración reconocía derechos y deberes personales, unos generales ó comunes á todos, y otros particulares ó relativos á algunos individuos; en el primer caso la ley considera en el hombre solamente el carácter de miembro de la nación, y en el segundo atiende á su estado en la sociedad.

**814.**—Estado de las personas es la condición ó manera en que los hombres viven ó están (1), y nace siempre de la ley, porque solo la potestad legislativa crea derechos é impone obligaciones: de donde se colige que segun las leyes fueren naturales, civiles ó políticas, así el estado será tambien natural, civil ó político.

Seguramente que al examinar bajo este nuevo punto de vista las relaciones entre la administración y los administrados, habremos de pisar los linderos de otras ramas de la jurisprudencia ajenas á nuestro asunto; pero aun así procuraremos contraernos lo mas posible en la exposición de la doctrina administrativa, respetando únicamente aquellos vinculos que la identidad de principios y un origen comun establecen entre todas las ciencias humanas.

(1) Ley 1, tit. III, Part. IV.

## CAPITULO XIII.

## De la beneficencia pública.

- |   |  |
|---|--|
| 815.—Estado natural de las personas.                        | 824.—Obligaciones de alimentar á expensas del erario.                |
| 816.—Hombres válidos é inválidos.                           | 825.—Caridad legal.  |
| 817.—Beneficencia pública.                                  | 826.—Influjo de las leyes económicas en el remedio de la indigencia. |
| 818.—¿Debe ser un servicio administrativo?                  | 827.—Caridad social.   |
| 819.—Utilidad de los reglamentos de beneficencia.           | 828.—Medida incierta de la beneficencia pública.                     |
| 820.—La beneficencia pública se reúne á la caridad privada. | 829.—Es imposible apreciar los grados del infortunio.                |
| 821.—La beneficencia es un deber social.                    | 830.—Objeto de la beneficencia pública.                              |
| 822.—Carácter de este deber.                                |  |
| 823.—Derecho á la asistencia del estado.                    |  |

**815.**—Segun su estado natural se distinguen las personas en válidas é inválidas, pues hay hombres á quienes la naturaleza dotó con la plenitud de facultades físicas y morales necesaria para procurarse sus medios de existencia, y otros mas infelices cuyas fuerzas originariamente flacas ó debilitadas por la edad, la desgracia ó la fatiga, no pueden soportar ningun trabajo asiduo y penoso.

**816.**—Mientras los válidos y los inválidos poseen recursos propios con que satisfacer las primeras necesidades de la vida, la administracion no les debe sino aquella comun proteccion que alimenta la actividad individual defendiendo las personas y asegurando las propiedades; mas cuando los brazos llegan á ser inútiles al hombre válido, porque busca trabajo y no lo encuentra, ó si la incapacidad del inválido fuere absoluta y ambos sufrieren ó estuvieren expuestos á sufrir los horrores de la miseria, la administracion debe auxiliarlos con socorros, es decir, dispensándoles los dones y los consuelos de la caridad social.

Este doble infortunio constituye al hombre en un estado de minoría á que corresponde una solícita tutela en el Gobierno, cuyos paternales cuidados le revisten con el carácter de segunda providencia para el desvalido.

**817.**—Tal es el objeto de la beneficencia pública que no es sino la beneficencia colectiva, la caridad ejercida en su mas lata esfera, derramando sus tesoros á expensas y en nombre del estado.

**818.**—Pero ¿debe la ley convertir la beneficencia en servicio administrativo? ¿Tiene la indigencia derecho á los socorros públicos? ¿Hasta dónde alcanzan los deberes de la caridad social?—Hé aqui tres graves cuestiones que examinaremos sucesivamente.

Hay *deberes morales* para la sociedad como para los individuos, y por eso mismo hay una beneficencia pública y una caridad privada. La administracion no puede mantenerse indiferente, inmóvil y muda en presencia del infortunio: su obligacion es aliviar los padecimientos de las clases indigentes, no solo porque interesa á la paz, al orden, á la salud, al bien público, sino porque el estado, á manera de la familia, de la corporacion, de la ciudad, de una asociacion cualquiera, tiene el deber riguroso de velar por su conservacion que libra en la conservacion de sus miembros.

La beneficencia pública es el ejercicio de una caridad superior inteligente y liberal que enseña al entendimiento y al corazon del hombre los medios de lograr la mejora indefinida de la sociedad, la destruccion de la miseria, del vicio, del dolor en sus raices y el exterminio del mal en sus causas.

**819.**—Pretenden algunos que es ilusoria la necesidad de reglamentos administrativos para dirigir á la sociedad por las sendas de la beneficencia; que los socorros públicos no tienen con la caridad sino una grosera semejanza; que dando á los sentimientos individuales organizacion y conjunto, robustecidos con el poder de la asociacion, conducirian á la sociedad hasta un período de progreso en que desapareciesen como innecesarias las leyes de pobres. Este risueño porvenir, si no es una utopia, se nos presenta en horizonte muy lejano; por lo cual ninguna administracion debe descansar confiando en la caridad privada, porque siendo sus dones espontáneos, la

suerte de los indigentes seria tan precaria, como eventuales é inciertos los socorros particulares.

**820.**—Pero la beneficencia pública no rehusa, sin embargo, el auxilio de la caridad privada, sino que por el contrario perfecciona y completa su acción. La caridad social es de suyo inflexible, porque está sujeta á reglamentos; costosa, porque se convierte en un servicio administrativo; descuidada, porque confunde á cada paso la verdadera con la falsa pobreza, y por último poco benévola y afectuosa, pues para ejercerla establece el Gobierno una gerarquía que se posee del cumplimiento de un deber, y no simpatiza con el desgraciado. A la caridad privada, paciente y benigna toca llenar estos huecos, socorriendo ciertos infortunios imposibles de adivinar, ciertas desgracias ocultas, ciertos accidentes pasajeros que huyen á la perspicacia del legislador y á la prevision de los reglamentos.

La justicia social respeta en la indigencia su título á los socorros públicos, primeramente porque existirán derechos y deberes anteriores á toda sancion, mientras la conciencia reconozca principios eternos de moral universal superiores á toda ley positiva; y en segundo lugar porque si el progreso de las sociedades aumenta el desnivel de las condiciones, sobre el estado pesa la obligación de poner remedio á los males parciales que él mismo causa, procurando el bien del mayor número. Tanta crueldad seria entregar el Gobierno las víctimas de la civilizacion á su destino, como abandonar un capitan vencedor á sus heridos en el campo de batalla.

**821.**—Este deber de la administracion crece con el adelanto de los pueblos, porque el aumento de la riqueza pública y de la felicidad general suministra medios copiosos de darle fiel cumplimiento. Cuando lo supérfluo abunda para nosotros, bien podemos proveer á los demás de lo necesario.

**822.**—No basta asentar el principio del deber social como base de las leyes de beneficencia; es preciso calificar aquel deber y decidir la cuestion de doctrina para señalar con exactitud

las reglas de la beneficencia práctica y la mejor organizacion de un sistema de socorros públicos.

Del infortunio nace un *derecho moral* á la asistencia del Gobierno; pero no un derecho civil ni un derecho político, sino una obligación fundada en la equidad, proclamada por la naturaleza y santificada por el Evangelio. Convertir el sentimiento de la caridad en un deber estricto, transformar el precepto de conciencia en deuda del estado, equivale á reconocer el derecho del pobre al impuesto íntegro, á toda la renta, al capital mismo, y á proclamar en suma la abolicion de la propiedad; y como sin esta no se concibe la sociedad ni la existencia del hombre fuera de ella, admitir en el Gobierno una obligación eficaz, anterior á la ley escrita ó positiva, de otorgar socorros públicos, es un supuesto contradictorio, es erigir un derecho contra el derecho.

Hay ciertos deberes que no tienen derechos correlativos: la caridad pertenece á esta clase, porque el hombre debe socorrer al prójimo sin que el necesitado posea el derecho de exigir de persona determinada el alivio á su desgracia. Son preceptos del órden moral ó religioso que las constituciones políticas no consagran, ni las leyes civiles establecen, ni desenvuelven los reglamentos administrativos, pues el legislador solamente considera y desarrolla los principios de estricta justicia. El estado no protege sino el libre ejercicio de los derechos absolutos, de los derechos rigurosos de los individuos, y jamás, sin violar el santuario de la conciencia y sin destruir la libertad, podría exigir al ciudadano el cumplimiento de sus deberes puramente morales.

**823.**—La cuestion de la asistencia, tal cual el socialismo la propone, es la cuestion de vivir los particulares á expensas del estado, en vez de subsistir el estado á costa de los particulares, considerando á la sociedad como un ser ideal, una persona fantástica dotada de una existencia distinta de los individuos y aun opuesta á sus intereses. Entendido así, el derecho absoluto á la asistencia es el derecho al salario, á una recom-

pensa proporcionada á las necesidades verdaderas ó facticias del obrero y de su familia; y como estas necesidades varían según los tiempos, los lugares, los sucesos y las situaciones de la vida, es condición implícita que el obrero se fije á sí mismo al precio del trabajo.

**824.**— La obligación de dar alimentos solo es natural ó civil entre particulares: el estado no la reconoce sino como un deber moral mientras *puede*, y dentro del límite de sus recursos, porque no hay contrato social, no hay leyes convencionales anteriores á las leyes positivas. El derecho es una cosa cierta; el poder incierto: el primero es reivindicable; el segundo no: aquel nace de la ley; este es hijo del corazón.

**825.**— La expresión *caridad legal* significa la negación de toda simpatía con la desgracia y manifiesta una idea contradictoria, porque no hay beneficio cuando el socorro no es espontáneo, ni actos espontáneos donde no existe independencia. Convertir la obligación moral en obligación civil, reemplazar el sentimiento con el deber, es amortiguar el espíritu religioso en el individuo cuya benevolencia cesa al ver que la ley declara el infortunio una carga de justicia para el estado. La expresión *caridad legal* excluye las ideas de beneficio y gratitud, porque no hay favor cuando se satisface una deuda, ni reconocimiento al aceptar un derecho.

No quiere decir que la sociedad abandone al pobre desvalido: la administración no debe con imprudentes socorros eximir al individuo de toda responsabilidad por sus faltas de previsión y de economía, dejando la virtud sin recompensa y sin castigo el vicio; pero tampoco se opone al principio de la libertad humana que el estado acuda en auxilio de las desgracias individuales, porque la previsión particular no excluye la previsión común.

La caridad es el bálsamo que cura estas heridas sociales y mitiga el dolor de la miseria, triste condición de la flaca naturaleza humana y ley constante de todas las sociedades; porque cuando el capital crece más aprisa que la población, hay

bienestar, y cuando la población adelanta al capital, hay privación y sufrimiento; y así, mientras existan estos datos y fuere posible la perturbación de aquel equilibrio (que sucederá siempre), habrá pobres en la tierra.

Dícese que la limosna humilla; no, la caridad no degrada: la obligación de socorrer, sí, quebrantaría todos los vínculos de fraternidad, porque al practicar el bien no habría mérito en el rico, ni motivo de gratitud para el pobre. No todo se manda, ni puede exigirse todo: si la ley rehusa el apoyo voluntario de la moral, la sociedad será tiránica ó impía.

Ningún plan para socorrer la pobreza merece atención, sino aquel que conduce á los pobres al estado de no necesitar socorros, multiplicando los medios de existencia con los productos del trabajo. Todos los demás proyectos fundan en el sistema de socorrer la miseria á costa de la miseria misma, de la miseria universal llevada hasta la destrucción, pues proclamar falsos derechos es poner en evidente peligro los verdaderos.

**826.**— Buenas leyes económicas para precaver la indigencia, y donde estos recursos preventivos no alcancen, las máximas del cristianismo aplicadas á la política por el influjo de la ley y llevadas al seno de la familia y al corazón mismo del individuo por medio de la educación, lograrán organizar con más acierto un sistema de socorros públicos, que la práctica estéril y temeraria de toda obligación legal. Los Gobiernos han considerado siempre la beneficencia pública como un deber social, aunque jamás se haya escrito en los códigos el derecho individual á la asistencia; y si á la caridad privada puede oponerse alguna tacha, no serán seguramente la dureza, ni tampoco la avaricia, sino al contrario su celo excesivo y su liberalidad indiscreta.

**827.**— La caridad social no es, en suma, el derecho de requerir un auxilio, de exigir una prestación determinada, ejercitando el individuo una acción contra el estado para obtener tal asistencia; es una esperanza legítima de alivio, un título de

proteccion respetable á los ojos del Gobierno : no vemos en ella la reclamacion de una deuda, sino la demanda de un beneficio.

**828.**—Por esta causa no puede ser cierta la medida de la beneficencia pública : siempre carecerán sus actos de aquella fijeza y exactitud que se descubre en todo deber riguroso. Un vago espíritu de equidad señala sus reglas, si no con una precision absoluta, guardando por lo menos algun grado de correspondencia y analogia con la intensidad y la extension de cada infortunio. La beneficencia pública debe apoyo á la infancia abandonada, enseñanza á la frágil juventud, amparo á la vejez desvalida, y al enfermo pobre ó socorros domésticos ó una hospitalidad comun.

Si tratamos de deslindar las verdaderas de las falsas necesidades para discernir la indigencia real de la facticia ; si nos proponemos ajustar la medida de los socorros á lo grave de la desdicha, á lo extenso de las privaciones, á lo profundo del padecimiento ; si intentamos fijar el tiempo, el modo, la forma de la asistencia, nuestros esfuerzos serán vanos, porque cuanto mas adelantaremos en estas cuestiones, tanto mas se hallará nuestra razon envuelta en las tinieblas de la incertidumbre.

**829.**—El infortunio no es un fenómeno simple, absoluto, comensurable ; hay dolor fisico, penas verdaderas, males imaginarios y tambien amarguras nacidas de la opinion. La beneficencia pública solo debe socorrer el infortunio positivo ; mas ¿cómo distinguir el padecimiento digno de alivio de los quebrantos, así del cuerpo como del espíritu, que á la administracion no es licito remediar?—Vé ahí por qué la accion de la caridad social será siempre indefinida en cuanto á la clase y al grado de asistencia debida á cada persona, pues siendo tantas y tan varias las desdichas individuales, fuera loco empeño subordinar enteramente su remedio á reglas inflexibles y uniformes. Mas aunque la administracion no posea una medida comun del infortunio, basta á su propósito conocer por los signos exteriores ciertos hechos generales, ciertas necesidades de todo individuo, y sobre esta base segura, aunque un tanto indeter-

minada, asienta la legislacion relativa á los socorros públicos.

**830.**—La beneficencia pública es una tutela del estado, centro y apoyo del patronato individual en favor del infortunio, y realizacion del principio fundamental de la sociedad humana que asegura al débil la proteccion del fuerte. Precaver la miseria combatiéndola en su origen, instituir ó reformar los establecimientos piadosos destinados á reprimirla, y dictar leyes y reglamentos administrativos que organicen el régimen de los socorros públicos de la manera mas conforme á su fin y al interés social, tal es el triple objeto de la beneficencia.

#### CAPITULO XIV.

##### De los pobres válidos.

- |  |   |
|--|---|
| 831.—Causas de la indigencia.                      | 836.—Diferencia entre la pobreza y la vagancia. |
| 832.—Condiciones del socorro á los pobres válidos. | 837.—Antiguas leyes de pobres.                  |
| 833.—Debentrabajar para el estado.                 | 838.—Su ineficacia.                             |
| 834.—Teoría del derecho al trabajo.                | 839.—Su reforma.                                |
| 835.—Es solo un deber de conciencia y de policia.  | 840.—Legislacion vigente.                       |
|  | 841.—Talleres públicos.                         |

**831.**—La indigencia nace de varias causas, unas internas y otras externas : las primeras son personales y consisten en alguna enfermedad del cuerpo ó del espíritu que incapacita á quien la padece para el trabajo ; las segundas son accidentes de la vida doméstica, calamidades públicas, vicios de las leyes ó errores de la administracion que precipitan á ciertos individuos en un estado de pobreza, ya temporal, ya perpétuo : por manera que, ó las faltas del hombre, ó los reveses de la fortuna son las causas de toda miseria.

**832.**—Las condiciones naturales de vigor ó debilidad introducen graves diferencias en los deberes del Gobierno para con el pobre. Cuando el indigente pide asistencia al estado con el doble título de la miseria y de la enfermedad, la administracion debe acudir en su auxilio, proporcionándole socorros gratuitos y desinteresados ; mas si el pobre válido reclama el