

LOS CULTIVADORES ESPAÑOLES DE LA CIENCIA DE LA POLICIA (*)

Excelentísimos Señores, compañeros y amigos:

Nos hemos reunido ayer y hoy en esta hermosa y acogedora casa, expresión fiel de la dignidad e importancia que el nuevo Estado concede a la Administración, bajo la jefatura indiscutida e indiscutible de nuestro maestro Gascón y Marín, para conmemorar una efemérides decisiva para la Ciencia que cultivamos. Personalmente o mediante representación hemos desfilado por esta tribuna nueve Catedráticos de Derecho Administrativo de las diferentes Universidades españolas, pero yo, al levantarme para desarrollar esta última conferencia, no puedo menos de pensar que, si esta solemnidad se hubiese celebrado hace un par de meses, no hubiéramos sido nueve, sino diez, porque Recaredo Fernández de Velasco no nos había abandonado todavía.

Fernández de Velasco era uno de nuestros más eximios compañeros. En sus múltiples actividades siempre ocupó el primer lugar el estudio y la docencia del Derecho Administrativo. Publicó obras numerosas y excelentes sobre Administración y Derecho público, formó científicamente a multitud de Abogados, intervino de manera fecunda en la vida local y fué un hombre ejemplar en su vida profesional y privada. Permitidme, pues, que—en nombre de todos los aquí presentes—le rinda un tributo de emocionado recuerdo, puesto que mereció honor de su Patria y estimación y cariño de sus alumnos y compañeros.

Era oportuno, además, este recuerdo, porque, con inmodestia que entonces era juvenil, creíamos él y yo que el momento en que realmente se inició en España la evocación y el estudio de los viejos cultivadores hispanos de la Administración y del Derecho Administrativo fué, precisamente, el de las oposiciones a Cátedras

(*) Conferencia pronunciada en las Sesiones de Estudio dedicadas al Centenario de los fundadores de la ciencia jurídico-administrativa española. 701

que hicimos juntos hace ahora veinticinco años. En contraste con los programas que regían entonces en todas nuestras Facultades, se dió el caso de que coincidiéramos en insertar en los nuestros, lecciones enteras dedicadas a los orígenes y evolución de las Ciencias administrativas en nuestro país. Iniciamos así la que yo calificaba de “vuelta a Colmeiro”, necesaria después de la misión imprescindible de incorporar al acervo nacional el producto del trabajo de maestros e investigadores extranjeros, llevada a cabo insuperablemente por profesores como Posada, Royo Villanova y Gascón y Marín.

En el reparto que, por iniciativa del último, hemos hecho de las materias comprendidas en el tema general objeto de este Curso, me ha correspondido hablaros de los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía. Y como se trata de un tema prácticamente inédito, conveniente será que comience por recordaros qué fué en Europa la “Ciencia de la Policía”.

Fué esta disciplina una especie de meteoro científico de breve duración y equívoco contenido. Su vida es corta, pues se desarrolla en el transcurso de poco más de un siglo, y el número de las obras de alguna importancia que la exponen es reducido.

Tengo para mí que la más antigua de ellas es el injustamente olvidado “Traité de la Police”, que comenzó a publicar en París, bellamente editado, M. Nicolás de la Mare, el año 1713 y que, muerto éste, continuó M. le Cler-du-Brillet en 1738. También él estaba convencido de su prioridad, pues afirmaba orgullosamente en la dedicatoria al Rey que encabeza su libro: “Nadie—dice—se había cuidado hasta ahora de escribir sobre ella: nadie había reunido sus leyes, para procurar su conocimiento o facilitar su estudio.”

Del aprecio que el Tratado de De la Mare alcanzó en su época da buena idea el hecho de que Luis XIV le concediera primeramente una pensión vitalicia considerable, y, más tarde, para compensarle de los gastos que le había originado su obra y ayudarle a que la terminara, se le otorgara una participación de trescientas mil libras en el aumento de una novena parte sobre el precio de los espectáculos parisinos.

Para su fundador, la Ciencia de la Policía tenía por único objeto conducir al hombre “a la plus parfaite félicité dont il puisse jouir en cette vie”. Ampliando su definición, estimaba nuestro autor que la felicidad humana depende de tres clases de bienes:

los del alma, los del cuerpo y los que se llaman de fortuna. Y de acuerdo con ésta idea, los diversos libros en que dividía el plan de su tratado se ocupaban en la Religión y la disciplina de las costumbres; en la salud pública, abastos, vías y viviendas, orden público, ciencias y artes; y en el comercio, manufacturas y artes mecánicas. A ellos añade dos últimos libros, dedicados respectivamente a los “servidores, domésticos y obreros” y a los pobres. Merece destacarse que, así como el tema del pauperismo y sus remedios es constante en aquella época, tratar metódicamente del derecho relativo a los servidores y obreros significaba una gran novedad. M. de la Mare lo comprende así y se justifica diciendo que, aun cuando muchos opinan que no vale la pena de detenerse en esta materia, él entiende, por el contrario, que para la felicidad del individuo y la tranquilidad de la nación, es indispensable que estas categorías de hombres estén atendidos y satisfechos.

El Tratado de Policía de De la Mare, aunque, por razones de varia índole, sea casi totalmente ignorado por los autores alemanes y por algunos de los españoles que luego escriben obras de Policía, ejerció una indudable influencia sobre varios de ellos. Su concepto de esta Ciencia rima perfectamente con las teorías y creencias de la época que se fragua durante la monarquía absoluta y tiene sus últimas manifestaciones en el primer tercio del “siglo de la luz y del progreso”. Esa gran ambición objeto de la Policía y de la Administración, de asegurar a todos los súbditos la más completa felicidad que se puede lograr en este mundo, volvemos a encontrarla en muchísimos autores y obras de la centuria. Aún a los más entusiastas y convencidos de la eficacia del actuar administrativo nos pasma la fe sin límites que tenían aquellos hombres en el poder de un Gobierno ilustrado para lograr para todos y cada uno de sus súbditos un bienestar y una felicidad completos.

Pese a la gran figura de De la Mare, tan poco conocida, la Ciencia de la Policía es considerada generalmente como una disciplina que nace y alcanza su máximo desarrollo en los países germánicos y principalmente en Austria y Prusia.

En este aspecto considerada, la Ciencia de la Policía se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas, que comienzan a medlados del siglo XVII, llenan todo el XVIII e incluso se prolongan durante parte del XIX, en Austria y Alemania, y suelen designarse con el

nombre general de Cameralismo o de Ciencias camerales. Este nombre es adecuado, porque expresa que las doctrinas mencionadas surgen en el seno de los Consejos que formaban en las Monarquías absolutas, las claves de la Política, tanto interior como exterior, y de la Administración.

Kurt Zielenziger, Luisa Sommer y Albion W. Small, que son los tratadistas mejores que conozco entre los que han estudiado la escuela cameralista, coinciden fundamentalmente en su apreciación. Resumiendo sus estudios diré que el Cameralismo se apoya en la doctrina de los derechos naturales, toma como base política la monarquía absoluta, responde en lo económico al mercantilismo y en lo administrativo a una actividad ilimitada, paternalista e inspirada en un claro sentido hedonístico.

Aún cuando, como vemos, no estuviera ausente de las ciencias camerales el problema de la justificación y de la limitación del Estado, su contenido se orienta francamente en dirección positiva y, por ende, económica y administrativa. Las teorías mercantiles de la balanza de comercio de la población como factor de poder económico, de la intervención en el proceso económico de producción, de la importación de metales preciosos, etc. etc., conducen a un aumento extraordinario de las funciones administrativas y obligan a estudiar su mejor organización, la manera de conocer los elementos y factores de interés para la acción económica y administrativa del Estado, los recursos financieros y los procedimientos fiscales, la educación popular y la preparación y disciplina de los funcionarios. Así nacen la Estadística, la Ciencia fiscal y, con ellas, la Ciencia de la Policía.

Todo este movimiento científico gira en torno de las fuerzas de unificación política coetáneas que encarnan principalmente en las grandes figuras de Federico Guillermo I y de María Teresa de Austria y, llevando la tendencia sistematizadora del espíritu alemán, condujo a la creación de Cátedras de Cameralismo, que se extendieron prontamente, habiendo sido las primeras las fundadas en Frankfurt y en Halle, a cargo de Dithmar y de Gasser, respectivamente. Entre los muchos cultivadores de estas disciplinas, que comunmente desempeñaron cargos importantes en la Administración, cabe citar a Becher, Schroder, Hornick, Lange-mark, von Justi y von Sonnenfels. La influencia cameralista es perceptible en las doctrinas de Lorenzo von Stein. En realidad, la

704 nueva Ciencia de la Administración, fundada por este ilustre

autor y por Roberto von Mohl, es la continuadora de la Ciencia de la Policía.

En la Monarquía española se daban, aún en mayor medida que en Austria y en Alemania, los factores que produjeron en éstas el nacimiento de las ciencias camerales y, entre ellas, de la Policía.

La unidad política se había logrado con gran antelación sobre las demás naciones europeas y las fuerzas centralizadoras habían comenzado a actuar inmediatamente en el orden administrativo y político. El sistema de los Consejeros, que también fué organizado con prioridad sobre otros países, había alcanzado su perfección a principios del siglo XVIII. En su famosa obra "El Secretario del Rey", el Licenciado Bermúdez de Pedraza podía exclamar entusiasmado: "El Gobierno superior de esta Monarquía está con admirable traza en doce Consejos dividido, y distribuídos los negocios por reinos y materias diferentes. De cada uno de estos Consejos se forma un cuerpo místico, cuya cabeza es su Presidente, los Consejeros sus miembros, y sus acciones el expediente de los negocios que tocan".

Estos Consejos de Estado, de Guerra, de Castilla, de Aragón, de Indias, etc., agrupan en torno del Rey los hombres más ilustres y de más saber y experiencia del reino. Después de haber desempeñado misiones y cargos importantísimos en la diplomacia, la guerra o la administración; perfectamente impuestos de las tendencias y doctrinas que influían el gobierno de la cosa pública en los diferentes Estados, estos varones eximios se ocupaban en estudiar y resolver absolutamente todos los negocios que la vida cotidiana de un gran imperio lleva ante ellos. Y de esta manera, por una parte, conocían hasta en sus menores detalles la vida y los problemas españoles; y por otra, al fallar o resolver, aplicaban concretamente las doctrinas y los sistemas.

La literatura española sobre temas económicos, políticos y administrativos, aparecida en los siglos XVII y XVIII y en el primer tercio del XIX, es copiosísima y de gran valor. Basta leer los catálogos incompletos y los extractos y menciones de obras de este género que reunieron, Canga Argüelles en su benemérito "Diccionario de Hacienda" y Sempere y Guarinos en su "Biblioteca española económica-política"; y las obras de investigadores más recientes, como la muy importante de Larraz "La época del Mercantilismo en España". Entre tantos centenares 705

de autorès, casi todos ellos con cargos y servicios muy prolongados, descuellan algunas figuras verdaderamente notables. Castillo de Bovadilla, Santayana, Matheu, Guardiola y otros, forman el núcleo de los tratadistas de ciencias municipales. En ellos es donde por ver primera encontramos la noción de "policía", en el sentido aristotélico de la palabra. Sus obras alcanzaron muchas ediciones, sobre todo la monumental de Bovadilla. Y de la estimación que lograron, es muestra el bellissimo verso con que el gran ingenio de Góngora daba gracias a uno de estos autores, (Don Juan de Castilla y de Aguayo, que escribió un libro titulado "El Perfecto Regidor"), por habernos dado,

"un bien inmenso en un volumen breve."

Y por no citar la pléyade inmensa de economistas aragoneses, catalanes, vascongados y castellanos, basta que evoquemos los grandes nombres de la última época: Macanaz, Floridablanca, Campomanes, Capmany, Jovellanos, Canga Argüelles... En sus obras, que frecuentemente consulto, hay conocimientos y observaciones probablemente superiores a las de los cameralistas germánicos y en cantidad sobrada para formar varios tratados, pero faltó la sistemática que diera un aspecto de unidad a tan varios principios y doctrinas.

Todos esos autores ignoran la "Ciencia de la Policía". En el Diccionario de Canga Argüelles, ni siquiera aparece ésta palabra. Cuando la encontramos, años más tarde, en el Diccionario de Escriche, es en su sentido tradicional de "arreglo, gobierno y buen orden de una ciudad o república" o bien de "arte o ciencia de procurar a todos los habitantes de un pueblo una vida cómoda y tranquila".

Cierto es (y debo la noticia al traductor de la obra de Justi, a que he de referirme), que en la segunda mitad del siglo XVIII se consideraba en España, e incluso se hacía obligatorio, el estudio, a los Abogados que hubieran de ser examinados por las Reales Audiencias, que los conocimientos de éstos habían de comprender, por una parte, la Jurisprudencia forense, y por otra, "la Ciencia del Gobierno, que está dividida en los tres ramos de Policía, Política y Economía". No obstante, la aportación española a la Ciencia de la Policía es escasa y poco original.

Tres son los "Tratados de Policía", publicados en España, 706 que hemos podido descubrir y estudiar, y que, si no me equivoco,

por primera vez se mencionan, conjunta y públicamente: los debidos a las plumas de don Antonio Francisco Puig y Gelabert, don Tomás Valeriola Riambau y don Valentín de Foronda, publicados de 1784 al 1802. El profesor Gendín, en su excelente "Manual de Derecho Administrativo", alude a una obra anónima publicada en Valencia el año 1718 y titulada "Ideas generales de la Policía o Tratados de la Policía sacados de los mejores autores", pero creo que incurre en un error y que la obra a que alude es la debida a don Tomás Valeriola, publicada en 1798, de la que me ocuparé más adelante. Aún cuando se trata de libros verdaderamente raros, he tenido la fortuna de poderlos incorporar a mi biblioteca y, por tanto, ocasión de estudiarlos reposadamente.

El primero, en orden cronológico, es la traducción de la obra de Justi, debida a don Antonio Francisco Puig y Gelabert, y publicada en Barcelona, el año 1784, en la imprenta de Eulalia Piferrer, con el título "Elementos generales de Policía", formando un volumen en 4.º menor, de XVIII - 149 páginas.

Johannes Heinrich Gottlob von Justi es probablemente la primera figura del cameralismo alemán en la época de su florecimiento. Nacido en 1717, profesó primeramente en la Ritterakademie de Viena (1750-53) y, después, en la de Gotinga (1755-57). Federico el Grande le nombró Administrador de minas en 1765, cargo en el cual tuvo dificultades financieras que determinaron su encarcelamiento, muriendo en la prisión de Küstrin el año 1771.

Fuertemente partidario de la Monarquía absoluta y de un intervencionismo paternalista, consideraba la Administración como el centro de gravedad del poder del Estado y fundaba la Economía, sobre todo, en el aumento de la población. En el orden científico y docente se esforzó en trazar los límites entre la Economía política o Cameralística y la Ciencia de la Policía (Polizeiwissenschaft).

Su "Grundsätze der Polizeiwissenschaft" se publicó primeramente en Gotinga el año 1758, alcanzando varias ediciones y siendo traducido a diversos idiomas. La traducción de Puig y Gelabert, según él confiesa en la portada, es de la versión francesa.

En el prelude de su obra, von Justi sienta plaza de fundador. "La Policía es una Ciencia tan poco conocida—escribe—que yo oso lisonjearme de ser el primero que haya dado de ella un sistema fundado sobre la naturaleza misma de la cosa y quien la haya tratado a fondo e independientemente de todas las 707

otras Ciencias, que tienen alguna relación con ella." No deja, sin embargo, de mencionar como predecesores alemanes, a Zink, Boters, Schrammens, Reinkings, Langemak y Batter, elogiando entre los extranjeros el de De la Mare, pero los tacha de confundir la Policía con la Política, la Hacienda o la Economía y de tratarla inadecuadamente.

Para von Justi la Policía, en sentido extenso, "comprende las leyes y reglamentos que conciernen al interior de un Estado y tienden a afirmar y aumentar su poder, hacer un buen uso de sus fuerzas y procurar la felicidad de los súbditos" y en sentido estricto abarca "todo lo que puede contribuir a la felicidad de los ciudadanos y, principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida más cómoda y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir". Por consiguiente, "el objeto de la Policía es afirmar y aumentar por la sagacidad de sus reglamentos, el poder interior del Estado".

Sus "Elementos", después de una Introducción en que enuncia en forma de apotegmas los principios generales de la Policía, se dividen en tres libros. El primero, dedicado a "la cultura de las tierras", comprende lo referente a los cultivos, a la fundación y régimen de las ciudades y a la estética rural y urbana; y lo que respecta a la población, en su triple aspecto inmigratorio, de aumento de los nacionales y de disminución de la mortalidad. El libro segundo trata de la economía rural, de las manufacturas, de los oficios y profesiones, del comercio, el dinero y el crédito y de los medios para hacer florecer el orden económico y quitar los obstáculos que impiden ese florecimiento. Finalmente, el tercero y último libro, está dedicado a las Costumbres de los súbditos y trata de la religión, el orden y la disciplina de costumbres; de la educación, el lujo y la ociosidad; y de la seguridad interior del Estado, que comprende la justicia y la policía propiamente dicha, preventiva de los delitos y desórdenes.

El discreto traductor de esta obra, don Antonio Francisco Puig y Gelabert, Doctor en Sagrados Cánones, pertenecía al Gremio y Claustro de la Universidad de Huesca, era Abogado de la Real Audiencia de Cataluña y Juez de Reclamaciones de la Curia Real Ordinaria del Corregimiento de Barcelona y regía la Dirección del Derecho Público Criminal de Academia de Jurisprudencia

708 Teórico-Práctica de Barcelona. Fué precisamente con la idea de

facilitar a los pasantes que hubieran de someterse al examen de Ciencia del Gobierno, en sus tres ramos de Policía, Política y Economía, ordenado por la Real Audiencia del Principado, por lo que empezó a estudiar la materia de la Policía, determinado a escribir un Compendio de las principales obras españolas. Desistió de este laudable propósito al conocer el Tratado del afamado autor alemán. Pero no se limitó a traducirlo, sino que adicionó abundantes comentarios y aclaraciones de su cosecha.

A diferencia de su colega vasco, Foronda, era Puig y Gelabert hombre muy creyente y respetuoso con las tradiciones y doctrinas católicas y con los usos e instituciones de su tiempo y bien se advierte en diferentes notas en que desarrolla o contradice la opinión de Justi. Así impugnado el parecer de este autor, defiende los Gremios, apoyándose en las obras de Capmany y de Campomanes; e impugna su tesis favorable a la libertad de conciencia, afirmando que "el tolerantismo, para el pueblo ignorante, es un conjunto monstruoso de supersticiones, pero para los que discurren con algo de consecuencia, es una destrucción de toda religión". Por análogas razones y con evidente buen sentido, al tratar de los medios de aumentar la población, disiente de Justi y estima dañoso el divorcio, preferibles las Casas de acogimiento de madres desamparadas a los Hospitales de Expósitos e intangible el celibato eclesiástico.

Y como tengo tasado el tiempo, me limitaré a daros cuenta de un extremo que toca Puig en sus apostillas al autor alemán y que por la extraordinaria anticipación que representa y, tal vez, por mi predilección hacia el tema, considero del mayor interés. Me refiero al comentario de la página 117, en la que Puig y Gelabert lanza la idea de un Montepío General para todo el Estado para asegurar un socorro a los trabajadores en caso de enfermedad, imposibilidad y muerte, anticipándose en 125 años a nuestro Instituto Nacional de Previsión y en siglo y medio al seguro total de nuestro Fuero del Trabajo. Ni siquiera se le escapa la idea de *seguridad social*, puesta de relieve con singular fortuna en el reciente informe de Beveridge.

He aquí el texto, en su parte esencial: "Por medio de Gremios, Comunidades, Colegios, Academias o Asociaciones, me parece que podrían constituirse varios Montes, o casi un Montepío general, utilísimo al Estado. Pues así como los individuos de varios Colegios, Gremios, Cofradías y Comunidades, pagan volun- 709

tariamente cada mes o cada semana, la contribución que se han impuesto, para que en caso de enfermedad, imposibilidad y muerte, pague el Cuerpo los gastos que todas estas cosas pueden ofrecer; a las hijas de los Maestros o Asociados, las conceden varias prerrogativas, que transpan al esposo que quieren tomar del mismo Gremio Asociación, sirviendo ellas solas de dote, que las facilita un matrimonio amable y ventajoso, y aumenta la población y los brazos útiles al Estado; asimismo, si el grande y caritativo corazón de Su Majestad se dignase aprobar este proyecto del Monte General, dividido por Gremios, Clases o Compañías, me persuado que fueran pocas las personas que no entrasen en ellos con gusto especial; y podría asegurarse la subsistencia de la viuda y de los hijos, si el marido o el padre llegase a perecer, las que en el día se hallan en la más infeliz situación, por haberles faltado la mano laboriosa que les prestaba su pan. Y esta sola cristiana reflexión impide matrimonios y destruye la población; lo que a mi ver se podría remediar con esta proyectada seguridad, de que aun faltando las manos de la persona que gana el pan con su jornal, no quedaría su familia en la dura precisión de haberle de mendigar”. Y todavía añade: “También las mujeres podrían tener sus Montes separados si los quisiesen establecer, o unidos con los de los hombres si las diesen esta permisón, conforme tienen Congregaciones y Cofradías, que las han de mantener cuando se hallan imposibilitadas o en enfermedad”.

No puedo menos de pensar cómo se hubiera alegrado de conocer esta generosa y singular iniciativa de un coterráneo suyo, mi ilustre maestro don José Maluquer, el fundador del Instituto Nacional de Previsión.

Pasemos ahora de Cataluña a Valencia. Y permitidme una pregunta: ¿No ha llamado vuestra atención el hecho de que la casi totalidad de los hombres eminentes de Administración, teórica o práctica, que ha dado nuestra patria, sean oriundos de una zona periférica que va desde Granada, siguiendo el litoral, hasta Cataluña, para unirse por Aragón y Navarra, con las provincias del litoral norteño, hasta Asturias inclusive? Al paso que los castellanos, andaluces de la tierra baja y gallegos se preocupan de la Política y de las conquistas, granadinos y catalanes, aragoneses y levantinos, vascos-navarros, cántabros y astures, se enfrentan con los problemas de cada día, se atan a la tierra o al

710 negocio, estudian las ciencias para aplicarlas a la vida, ocupan

las secretarías y cultivan las nuevas disciplinas económico-sociales.

El segundo cultivador español de la Ciencia de la Policía, por orden cronológico, fué don Tomás Valeriola Riambau Ruiz de Corella y Proxita, Caballero del hábito de Santiago y dueño de los lugares de Masalfasar y Ayacort, aunque de origen navarro, a juzgar por sus apellidos.

Tituló su obra "Idea general de la Policía o Tratado de Policía sacado de los mejores autores que han escrito sobre este objeto". Siguiendo una práctica bastante general en aquella época, emprendió su publicación en pequeños "Cuadernos" en 16, de los que vieron la luz, ocho, a no ser que exista alguno posterior de que yo no tenga noticia. Todos ellos se imprimieron en Valencia: el primero, por don Benito Monfort, el año 1798; y los restantes por don José de Orga, en 1799, 1800 (el cuarto y quinto), 1801 y 1802 (el séptimo y octavo). Ignoro las causas que motivaron que la obra quedase incompleta.

Se trata de libro raro y poco conocido. A lo que creo, es esta la primera vez que se le cita en obra contemporánea impresa. No lleva, como era frecuente, licencia de impresión, salvo la muy concisa del Cuaderno primero, puesta al final.

¿Cuáles eran esos "mejores autores" de los que Valeriola sacó su Tratado? A diferencia de Puig y de Foronda, que citan honradamente sus fuentes, el caballero valenciano las cела con verdadero cuidado. Las escasas citas que contiene su obra son las mismas que se hallan en el texto que traduce o resume. Y este texto, digámoslo francamente, no es otro que el monumental Tratado de M. De la Mare, de que os dí noticia al comienzo de mi lección. El buen Valeriola debía tener en un armario bien cerrado los grandes volúmenes fuente de su erudición, de los que traducía o extractaba el texto de sus minúsculos Cuadernos. Así utilizó el Prefacio y los cinco primeros Libros de la mencionada obra. Tal vez quedó esperando que le remitieran la continuación de la misma (interrumpida por la muerte del Comisario en el Chatelet, el año 1719), pues, de su propósito de continuar su Tratado dá clara muestra que titulase "Índice de los ocho primeros Cuadernos" el que publicó al final del octavo.

Aunque poco, algo hay, sin embargo, en los Cuadernos de Valeriola que no se encuentra en el Tratado de De la Mare. Son, 711

por una parte, diversos capítulos y papeles, asimismo traducidos del francés, pero posteriores a dicho tratado, e intercalados en el plan que—por lo demás—sigue fielmente. Las principales adiciones de este género hacen referencia a la polémica apasionada que en aquel tiempo se produjo en torno a la inoculación preventiva antivariólica y a algunos documentos eclesiásticos y disposiciones dictadas en el siglo XVIII en materia de cementerios y sepulturas, igualmente muy controvertida.

El resto del contenido de la obra de Valeriola está formado por leyes, pragmáticas y ordenanzas o reglamentos españoles sobre las materias de que trata, más algunas referencias a hechos o costumbres de la ciudad de Valencia. Por una de ellas nos enteramos de que el autor formó parte o estuvo asociado a los trabajos de la Real Junta de Policía de la ciudad de Valencia, la cual hizo suyo un dictamen de Valeriola sobre la venta de granos por los labradores.

La tercera obra española sobre Ciencia de la Policía es original y debida a un hombre singular, que me parece extraño no haya ocupado largamente la pluma de Pío Baroja: don Valentín de Foronda.

El libro se titula “Cartas sobre la Policía”, y fué impreso en Madrid, en la imprenta de Cano, el año 1801. Forma un volumen de 214 páginas en 8.º

Así como Puig y Gelaber toma por lema de su libro una frase de Campomanes, Foronda dedica el suyo a don Pedro Cevallos, Consejero y primer Secretario del Estado y del Despacho universal, al que “debía honras”. Tras la Dedicatoria se insertan siete cartas, fechadas en Vergara o en Vitoria desde el 31 de junio de 1793 al 20 de agosto de 1800, dirigidas a un supuesto Príncipe, y que vieron primeramente la luz en el “Semanario de Salamanca”.

En realidad, la obra carece de unidad. Después de una especie de introducción, que llena la primera carta, se ocupa en las restantes de la salud pública, de los víveres, de las vías públicas y espectáculos, de la seguridad de personas y bienes y de la policía de la agricultura, la industria y el comercio. La séptima carta, verdaderamente típica del hombre y de su tiempo, lleva este título: “Sobre que todos los entendimientos son iguales y, por consiguiente, los de las mujeres son iguales a los de los hombres”.

los autores de su época, que solían estampar en las portadas de sus libros largas retahilas de títulos, cargos y honores, él consigna tan sólo su nombre y su apellido paterno, como quien se sabe famoso o como si desdeñara los puestos ocupados y las honras obtenidas, por creerlas muy inferiores a su capacidad. Como frecuentemente ocurre, las Enciclopedias y Diccionarios biográficos que he consultado, lejos de informarnos, complican la investigación con asertos como el de la Enciclopedia Espasa, de ser dicho nombre el seudónimo bajo el cual el economista italiano Juan Valentín Matías Fabbroni (1752-1822), publicó varias obras, precisamente, en los mismos años que aparecen las de nuestro autor. No he tenido tiempo para seguir adelante en la solución de este curioso enigma.

Ninguna duda me cabe, sin embargo, sobre la existencia en carne y hueso de don Valentín de Foronda, pues su dinamismo, inquietud y espiritual afán proselitista y osadía, amén de su tendencia a dirigirse constantemente a sus conciudadanos sobre los asuntos más dispares, han dejado multitud de huellas. A decir verdad, y por los datos incompletos que conozco y debo principalmente a don Fernando de la Quadra Salcedo, (cuyos escritos ha tenido el buen acuerdo de publicar la Cámara de Comercio de Bilbao), don Valentín de Foronda ofrece tema verdaderamente interesante y ameno para una de esas biografías sensacionales tan del gusto de los actuales lectores.

Alavés de nacimiento y vizcaíno por familia, la vida de Foronda transcurre de 1760 a 1830, período en que el mundo asistió a cambios más profundos y variados quizás que en época alguna. Su espíritu ávido y curioso liba en las mismas fuentes de donde manan las ideas demoleadoras o fecundas, al mismo tiempo que su temperamento le impulsa a la acción y a la propaganda de los nuevos sistemas. Pocos años antes de su muerte, al editar por tercera vez una obra publicada en 1792, exclama con cierto deje de melancolía: "Desde que escribí estas cartas, ¡qué vuelta no ha dado el mundo y sobre todo España!"

Unas veces como diplomático y siempre como viajero infatigable y lector curioso, Foronda estuvo al tanto de las doctrinas, asistió o participó en acontecimientos históricos españoles y extranjeros y probablemente no fué ajeno a las actividades de las sociedades secretas, de tan decisivo influjo en los sucesos de Francia, España y América.

Varias de sus obras y cartas fueron publicadas en Filadelfia y, según La Quadra, "tomó parte en la independencia de los Estados Unidos de una manera bastante directa". Entre los cargos que desempeñó figura el de Encargado de Negocios cerca de los Estados Unidos de la América Septentrional.

Debió conocer muchas de las primeras figuras de la Enciclopedia y mantener correspondencia con ellas. Antes de la Revolución francesa era un entusiasta mantenedor y propagandista de gran parte de las reformas e ideas que la promovieron, por lo que pudo escribir en 1821 "que él había anunciado la transformación". Aunque su estilo es muy personal y emplea menos galicismos que otros economistas de la época, su vocabulario está lleno de palabras y frases características de la ideología revolucionaria. Así, en las primeras páginas del libro, a que nos referimos, dice que la materia de la Policía "debe encantar más a un amigo de los hombres, si se atiende al gran interés que de ella resulta al género humano". Y, más adelante, celoso de que no se desnaturalice el verdadero concepto del filántropo, dice que son filántropos "los que abrazan el género humano y lo meten en su co-razón".

Su biblioteca fué, sin duda, numerosa y selecta. A ella acudiría para "desviarse de la vida monótona de Vergara (como dice en una de sus Cartas) y contribuir a disipar aquella apatía inherente a los que viven en unos pueblos en que no se hace sino vegetar". De cara uno de sus viajes a Francia, Bélgica, Inglaterra, Italia o América, retornaría con nuevos libros recién salidos de las prensas. Prefería, según nos confiesa, las escritos por Wiel-feld, Nicols, Mirabeau, Smith, Condillac, Turgot, Necker, Say, Canard, Garnier, Ganilk, Malthus, Ricardo, Simón de Sismondí y Landerdale, "sapiéntísimos escritores económicos políticos", a los que llamaba "mis delicias". Pero también conocía y citaba autores españoles, como Ustariz, Arriquíbar, Ulloa y Campomanes.

La vigorosa personalidad de Foronda le salvó, sin embargo, de no ser más que un adepto o un traductor. Sus propias ideas y el alto concepto que de sí mismo tenía le incapacitaban para el modesto papel de traductor: cuando traduce la Lógica de Condillac, altera su forma libremente. Orientado, además, a la acción y al mundo real y con grandes dotes de observación, no puede me-
714 nos de confrontar las doctrinas con los hechos y darse cuenta de

sus excesos o deficiencias. Como dice en estas mismas "Cartas sobre la Policía, "en otros tiempos hubiera decidido por la libertad ilimitada..., esto es, cuando sólo había leído a Wielfed, Donato, Ustariz, Campomanes, etc., con muchos auxilios me parecía muy fácil decidir todas las dificultades de la Economía política; pero al paso que he leído, meditado y estudiado con cuidado dicha ciencia, soy cada vez más tímido y circunspecto". Al escribir estas palabras, tenía 39 años.

Tuvo Foronda mucho de periodista. Su predilección por la "Carta", como género literario y el afán de seguir la actualidad, comentándola o pretendiendo guiarla y predecirla, lo demuestran palpablemente. Escribió mucho y hubiera publicado más si en sus tiempos y en España hubiera existido la libertad de imprenta, que añoraba como ninguna otra. "Para escribir algo que tenga mérito—dice en la primera de sus "Cartas sobre la Policía"—es menester no tener miedo y yo confieso a ustedes que lo tengo; pues no hay vez que coja la pluma, que no me estremezca, acosado de un sinnúmero de fantasmas que me rodean y atormentan, diciéndome, si errarás en lo que vas a decir, si gustarán tus ideas, si te las interpretarán inicuaente, si te leerán algunos idiotas que no quieren saber si no lo que supieron sus décimos abuelos, si se meterán a calificadores de tus proposiciones algunos de los que tienen sus cabezas montadas sobre el sapientísimo siglo en que las pruebas de la barra ardiente, de la cruz y de los desafíos decidían las causas más importantes; ...y con semejante compañía no se puede decir cosa que valga dos cominos".

Esta "fuerza de su pavor", como él llama, nos hace pensar que ya en 1793 (fecha de su primera Carta), había tenido algún contratiempo o dificultad con sus escritos. De ahí su predilección por publicarlos en Filadelfia. Años después, sin embargo, cometió la imprudencia de reimprimir en La Coruña una Carta que primeramente apareció en aquella ciudad americana el año 1813 sobre "la venta de las Américas o lo que debe hacer un Príncipe que tenga colonias a gran distancia". El escándalo, perfectamente comprensible, que levantó la tesis abandonista de nuestro autor, determinó que se le procesara como autor de un crimen de Estado, estando preso durante algún tiempo, Parece que en aquella causa se le imputó ser el jefe de los sectarios de las nuevas instituciones, clara alusión a la masonería.

Formó parte, Foronda, de la Real Sociedad Vascongada de 7155

Amigos del País, participando en algunos de sus trabajos o divulgando otros. En ella, pronunció su famoso "Discurso sobre el comercio y la Compañía de Caracas". Y a difundir, entre otros trabajos científicos de la Sociedad, el descubrimiento del Wolfram o tungsteno, ocurrido en Vergara en 1770, dedicó varios de sus opúsculos.

Aparte de muchos papeles sueltos salidos de su pluma sobre los más variados y dispares asuntos (como aquel "papelito... en que expuse el método que aconseja Morveau... para destruir los miasmas pútridos, valiéndose del ácido muriático), don Valentín de Foronda publicó dos volúmenes conteniendo sus "Cartas sobre los asuntos más exquisitos de la economía política y sobre las leyes criminales" (Madrid, 1789-1794), una "Miscelánea" (1792 y dos ediciones posteriores), "Comentarios a las leyes penales", "Discurso sobre la purificación de la platina", otro sobre la libertad de imprenta (1880), el ya citado sobre el Comercio y la Compañía de Caracas, una Carta explicando al público su conducta durante la invasión francesa (1808) y las "Cartas sobre la Policía", de que nos venimos ocupando. No conozco una lista completa de sus obras, todas ellas difíciles de encontrar hoy, por lo que presumo que existan otras.

A pesar del hondo temor que le embargaba al decidirse a publicar sus "Cartas sobre la Policía", no tropezó su original con ningún obstáculo gubernativo. Conocemos, gracias al Sr. González Palencia, que lo reproduce en su interesante libro "La Censura gubernativa en España", el dictamen aprobado por el Consejo de Castilla sobre la licencia de impresión de las mentadas Cartas, completamente favorable.

Siguiendo su práctica acostumbrada, cita las fuentes a que ha acudido y que fueron: la obra de De la Mare, que califica de "voluminosa e indigesta", la de Vitri, "poco interesante", la de Wiefeld, "que tiene algún mérito" y la Enciclopedia "en la que se encuentran cosas excelentísimas que he procurado copiar". Pero, aún cuando se encuentran en sus Cartas los tópicos de la época, hay casi siempre una nota personal y, a veces, autobiográfica o local.

Su fé en la *ilustración* y en la ciencia es absoluta. "Las reglas que dejo expuestas son tan ciertas como los axiomas geométricos". Pero la vida le había enseñado mucho y por ello añade: "la

dificultad está en su aplicación: este es el atolladero de los económico-políticos ilustrados y filósofos”.

Nada había entibiado, no obstante, su creencia de que la educación lo es todo; y como la educación depende del Gobierno, el convencimiento de que en definitiva, todo hay que atribuírselo. El pasaje, contenido en la última de las Cartas, es interesantísimo y vale la pena de reproducirlo en su parte esencial.

“A la educación, pues, y no a nuestra organización ni a nuestro temperamento, al gobierno bajo del que vivimos, al siglo más o menos feliz en que nacemos, a la instrucción mejor o peor que se nos da, al deseo más o menos vivo que tenemos de distinguirnos, es a quien se deben las ideas más o menos grandes o fecundas; es a quien se deben aquellos entendimientos perspicaces, que son el objeto de nuestra admiración.”

“¿Y en quién consiste la buena o mala educación? En los gobiernos... No hay duda en esto. Transporte usted los turcos, los egipcios, a Inglaterra, Francia y España y serán como nosotros; y transporte usted los ingleses, franceses y españoles a Constantinopla y al Cairo, existiendo los gobiernos actuales, y seremos lo que ellos son actualmente.”

Tras lo cual sentaba esta paradójica conclusión: “De todo lo dicho se sigue que los factores de los grandes entendimientos son los gobiernos y no la naturaleza, mediante la buena educación... Luego todos los entendimientos naturales son iguales, que es lo que debía probar”.

Dentro de su sistema figuraba, como era lógico, el principio de la libertad mercantil, que defiende calurosamente en contra del que bautiza con el nombre de “Regidorismo”. La libertad de los víveres será el medio de que aumente la producción y reine la abundancia, siempre que “se fabrique una cadena irrompible para atar las manos ignorantes de los Regidores y de cuantos se oponen a la circulación libre de los frutos” y sin que haya de pensarse en almacenes de granos “a menos de que quiera facilitar a los que gobiernan, a los Escribanos, a los Alguaciles, medios seguros de robar al público”.

Mas esta fe en la bondad de la libre concurrencia no le impide observar los efectos que algunas veces produce y, en consecuencia, establecer límites y excepciones, “digan lo que digan los partidarios acérrimos del sistema de la libertad absoluta mer- 717

cantil”, porque como dice luego, hablando de las posadas, “creo que la práctica de los mesoneros de pedir a uno dos, y a otro veinte, sin más regla que la del capricho, y de calificar a unos por más tontos que a otros, se llama en mi diccionario robar, y que el robo no se puede permitir en una sociedad bien organizada”.

Por ello admite las tablas reguladoras, exige que haya aranceles aprobados por la autoridad y cuya observancia rigurosa se vigile por ella, en las posadas y mesones y para el uso de los fiacres y vehículos públicos. Y en busca de un principio que formule su criterio, al que denomina “el Talismán que nos debe regir en orden a la libertad mercantil” acaba por erunciarlo en estos términos, verdaderamente juiciosos y aceptables: “Gozan de una libertad absoluta todos aquellos géneros en que por las circunstancias del país pueden estar sujetos a la concurrencia, y se arrendarán todos los que no puedan disfrutar de su beneficio”.

Esta nota de originalidad se encuentra en todos los capítulos del pequeño tratado, lo mismo que las alusiones frecuentes a las observaciones recogidas en sus viajes por el autor.

Por lo que hace a estas últimas, Foronda nos recomendará como modelo de carnicerías, las de Bilbao, y de alcantarillado, el de Pamplona; citará como ejemplos la plaza del “Palais Royal” de París y la de San Vicente de Madrid; se indignará recordando los letreros de mal gusto estampados en las paredes del Vaticano pintadas al fresco por Rafael de Urbino, el “primero de los pintores” y mostrará como abusos que deben evitarse en los teatros, los que se cometen los días muy concurridos en el de los Caños del Peral, de Madrid, recomendando la imitación en lo exterior del teatro de Burdeos y en su traza y distribución interior del Odeón y de la Opera de París; discurrirá muy amenamente sobre los establecimientos balnearios, citando los de Bat y Spa; y recomendará el establecimiento de salones de baile, como los de Viena y Londres, de restaurantes como los de Francia y de casinos como los italianos.

La originalidad de sus ideas y propuestas incide, a veces, en aquel arbitrio característico de los siglos que tanto satirizaba. No ocurre así, por ejemplo, cuando—hablando de las curas de aguas—afirma “lo que más contribuye a que cobren la salud los enfermos, después de la bondad de las aguas... son las diversiones y el buen alojamiento”. Tal vez veamos con benevolencia su

idea de dominar la resistencia de las gentes a la vacuna antivariólica por medio "de asegurar la vida a los que se quieran inocular, pagando veinte pesos bajo la obligación de recompensar a sus padres con mil en el caso de que se desgracien sus hijos". Pero ¿qué diremos de su sistema infalible para extinguir las moscas, los ratones, las culebras, las víboras, raposas, lobos, jabalíes, etcétera y aún tal vez las chinches y pulgas?

Dejemos la palabra al mismo Foronda y sea ésta la última cita con que fatigó vuestra benévola atención.

"Supongamos que el Corregidor de Madrid, mandara que desde el 1.º de agosto hasta el último, pusiese cada vecino en los parajes de las casas más acosadas de moscas, dos varetas enligadas, que se recogiesen todas las noches por barrios y se quemaran; dígame usted, ¿qué resultaría de esta operación? Que en cada vareta caerían lo que menos, 500 moscas; por consiguiente, los 32.000 vecinos que se encuentran en la Corte, presentarían 64.000 varetas, esto es, 32 millones de moscas diarias, que componen 960 millones de moscas al mes, y en dos, 1.820 millones. ¿Cree usted que hay tanto número en Madrid? Supongo me dirá usted que no. Pues véalas exterminadas". Párrafo digno de uno de aquellos infatigables arbitristas que satirizó Quevedo y padeció (utilizándolos a veces) el Conde Duque de Olivares.

Estos tres autores españoles de obras sobre la Ciencia de la Policía se ignoran mutuamente y, por mejor decir, los dos últimos, pues no cabe tal reproche al primero en el tiempo. Y los que, en la historia de nuestra literatura administrativa les siguen, no los mencionan, ni probablemente los conocían. Javier de Burgos y Silvela, Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera y Gómez Santamaría, vueltos ya de espaldas a casi todo lo español, no *continúan* el cultivo de una ciencia, sino que la *introducen*, aunque algunos de ellos enriquezca el caudal importado con observaciones e ideas originales. Sus fuentes están más próximas: lo francés impera. En 1834, se publican las traducciones de Bonnin y de Bourbon-Leblanc; en 1835, la de Gaudillot, y, sucesivamente, se vierten a nuestro idioma las obras de De Gerando, Foucart, Macarel, etcétera.

Esa falta de referencia de unos españoles a otros, ese desdén por el esfuerzo y las obras de nuestros compatriotas es un vicio añejo que todavía padecemos. Aún parece cosa obvia que ningún tratadista de nuestra misma tierra puede construir sis-

temas o alumbrar doctrinas dignas de crítica o de loa. Y unida a la falta absoluta de estudios bibliográficos de carácter administrativo dificulta extraordinariamente toda investigación del tipo de la que he emprendido para desempeñar mi tarea en este curso:

Los economistas españoles han cuidado mucho más de reunir y publicar su bibliografía. Aparte de obras generales, como las de Nicolás Antonio y Latassa, que tantas obras de carácter económico mencionan, existen las de Sempere y Guarinos, Canga Argüelles y Colmeiro, por no citar sino las del pasado siglo. De ahí la satisfacción con que anuncio aquí que la Sección de Administración del Estado del Instituto de Estudios Políticos, con ocasión del centenario de la constitución de la Ciencia administrativa española, se propone publicar la Bibliografía de éste carácter, desde 1843 a 1943, con una introducción que abarque los precursores de estos estudios en nuestra Patria. Para ese trabajo, que es largo y complejo, pido vuestra colaboración y la de todos los que estas páginas lean.

Al comienzo hube de lamentar la pérdida de un profesor eximio de Derecho Administrativo. Ahora quiero dar la bienvenida, también en nombre de todos los aquí reunidos, a un colega que hoy se nos une. Hace una horas, por la justa votación de un Tribunal cuya competencia puedo alabar por no formar parte de él, ha entrado en el pequeño número de Catedráticos de Derecho Administrativo, don Juan Galvañ, del que esperamos mucho, precisamente por conocer su capacidad y preparación desde hace muchos años. La Universidad de Valencia y la Ciencia administrativa están de enhorabuena.

Y vosotros, también, porque estas palabras y las de agradecimiento por vuestra benévola atención ponen fin a mi discurso.

LUIS JORDANA DE POZAS

Consejero de Estado, Catedrático de Derecho Municipal Comparado en la Universidad de Madrid.