

Labor administrativa de Javier de Burgos

II

LA ORGANIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN, COMO OBRA DE GOBIERNO.—LOS PRIMEROS TROPIEZOS.—LA DIVISIÓN TERRITORIAL.—LA ORDENACIÓN DEL PERSONAL

La tormentosa atmósfera de la vida española durante los finales del reinado de Fernando VII y los comienzos de su hija Isabel II, no era el más propicio ambiente para que el ideal de Burgos, y su fe en la resurrección de España, por obra de la Administración, se realizara.

Debió de presentirlo así Javier de Burgos, cuando vió que sobre sus hombros iba a pesar toda la carga que suponía el desempeño del *Ministerio de Fomento*, creado en 5 de noviembre de 1832, por Fernando VII, o más exactamente, por la Reina Cristina, “movida por altos intereses de conveniencia pública”, y en virtud de las facultades que en 6 de octubre aquél le había conferido. Encontrábase Burgos en su ciudad de Granada, al cuidado de sus negocios industriales y agrícolas, distrayéndose de estas ocupaciones con sus entretenimientos poéticos y literarios, cuando fué llamado para que acudiese a Madrid, donde S. M. le requería para que desempeñase el Ministerio que creaba según la recomendación que Burgos hiciera en su *Exposición* del año 26. Vaciló en aceptar tan honrosa distinción ante el temor de la empresa que había de desarrollar y el no menor de las pérdidas que económicamente había de sufrir en

su patrimonio, al desatenderlo y dejarlo en manos mercenarias, las que seguramente no habrían de lograr los rendimientos que bajo su dirección él venía obteniendo.

La recaída en la enfermedad de Fernando VII, unida al temor que el desempeño del Ministerio producía en J. de Burgos, hicieron demorar el nombramiento en favor de éste; pero muerto el Rey en 29 de septiembre de 1833, su Augusta Viuda, que estaba convencida de la necesidad que el *Ministerio de Fomento* venía a satisfacer, y que como Regente del Reino, en el manifiesto de 4 de octubre había dicho a los españoles “conozco los males que ha traído al pueblo la serie de nuestras calamidades, y me afanaré por aliviarlas; no ignoro, y procuraré estudiar mejor, los vicios que el tiempo y los hombres han introducido en los varios ramos de la Administración pública, y me esforzaré para corregirlos. *Las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos...*”; llamó junto a ella al inspirador del nuevo Ministerio creado, y nombró *Ministro de Fomento* al autor de la *Exposición*, a D. Francisco Javier de Burgos, en 21 de octubre de 1833; en atención, decía el Decreto, “a sus especiales conocimientos”, y con encargo de que se dedicase antes que a toda otra cosa a “plantear y proponerle, con acuerdo del Consejo de Ministros, la división civil del territorio español, como base de la Administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos”.

Con este nombramiento llegó para J. de Burgos la hora de aplicar y dar vida práctica a los conocimientos que habían ocupado una gran parte de su vida, y que desde París, como desde su ciudad de Granada, había anhelado ver realizados para la prosperidad de su patria. Abandonó no solamente sus negocios particulares, sino sus entretenimientos literarios, y dedicado por completo a servir el cargo que se le había confiado, dió muestras, durante el tiempo que desempeñó el Ministerio, de la más celosa actividad, hasta el extremo de que no creemos haya habido Ministro que le supere en la cantidad de energía puesta para servirlo. No parecía sino que convencido de la inestabilidad de la vida política en aquellos momentos,

quisiese aprovechar todo el tiempo, para ver puesto en marcha el pensamiento reformador que le animaba, y del que confiaba había de venir como consecuencia el resurgimiento de su Patria; obteniendo paso a paso, por vía administrativa, lo que a su juicio era imposible obtener de súbito, con sola una reforma constitucional.

Cuando viéndose Ministro, pudo desde la cima del poder contemplar la desquiciada administración del país, debió afectarse de tal manera que seguramente receló no poder realizar cuanto había recomendado en la *Exposición*, y tentado estuvo de no aceptar la encomienda que se le otorgaba; pero no fué así, sino que hombre de recio temple y de una formidable capacidad de trabajo, dedicóse por completo a verificar lo que tan de corazón deseaba.

Las circunstancias sin embargo, no eran favorables para que su impaciencia hallase satisfacción, ni aun contando con los desvelos de su incansable actividad. A todas las circunstancias desfavorables a que se había referido en la *Exposición*, había que unir las que ocasionaban los partidarios de Don Carlos, disputando los derechos de la Reina Isabel al trono; la complicación que el Consejo de Gobierno, nombrado por Fernando VII, creaba para que el Ministerio desarrollara con libertad su orientación política; el mal efecto que el manifiesto del Gobierno de 4 de octubre, obra del Jefe del Ministerio don Francisco de Zea Bermúdez había producido, lo mismo a los absolutistas que a los liberales, aun cuando por motivos diferentes. Todo esto sumaba una serie de dificultades para lograr los resultados que la actividad de Burgos quería obtener, capaces de arredrar al más animoso, como seguramente habría ocurrido a cualquier otro que no fuera tan tenaz y al mismo tiempo tan iluso como él.

Añádase a esto la pasión política con que los llamados liberales trataban de ganar el tiempo que consideraban perdido durante los años en que, desde el extranjero, propugnaban por adueñarse de las riendas del poder; olvidando la gratitud debida a quienes les habían facilitado su vuelta a España. Téngase además en cuenta la actuación perniciosa de las sociedades secretas, que no descansaban un momento ni perdían una ocasión para ingerirse en el funcionamiento de la política y de la administración del Estado, poniendo en riesgo

de graves males, incluso la vida de los gobernantes. No olvidemos tampoco la rebeldía que dominaba a los jefes del Ejército; todos deseosos de ser tanto como el que más, ya por los servicios prestados, ya por la presunción de una capacidad que no siempre había motivos para alegrarla. Realmente era singular, complicada, sorprendente, la situación de España al expirar Fernando VII.

Unase a todo lo antes indicado, el hecho de que en España no había una administración propiamente dicha. El sistema de gobierno de los pueblos, tal como se hallaba, consignado en el Libro VII de la Novísima Recopilación y en las disposiciones que le sucedieron, no era sino un informe caos, una serie de trabas y embarazos, de debilidades y desafueros; precisamente cuando más necesario era el celo, la competencia y la preocupación por la cosa pública. Pero el Gobierno absoluto, con todo el poderío de su fuerza, sólo se preocupaba de la cuestión política; tenía olvidado cuanto afectaba a la obra administrativa, y de no ser por los efectos de su perniciosa actuación financiera, que llegó a sumir en la mayor inopia a la realeza, seguramente la preocupación administrativa, que como antes he dicho llegó a apoderarse de Fernando VII y sobre todo de su Augusta Esposa, no hubiera sido puesta sobre el tapete, ni atendida con interés, si no se hubiese llegado al convencimiento de que sólo la posesión del poder político y la recaudación de las cantidades necesarias para sostenerlo, no debía ser la finalidad a perseguir por los gobernantes; pues al descuidar o tener abandonadas las fuentes de prosperidad del Estado, lo más fácil era que cuando el poder público viniese a tierra no quedase tras de él, sino la anarquía.

Javier de Burgos sabía, por que lo había visto muy de cerca, que caían gobiernos y se desmoronaban y sustituían poderes y dinastías; pero cuando la Administración estaba bien organizada, ella perduraba sin apenas conmoverse, y los pueblos continuaban el camino emprendido; y ante el cuadro aterrador con que se le presentaba España, creyó que era llegado el momento de *crear la Administración española*, o por lo menos de echar sus cimientos y ponerse en marcha la obra de regeneración que tan vehemente anhelaba.

Por ello aceptó el desempeño del *Ministerio de Fomento*, y por ello le vemos desarrollar febrilmente una labor que sólo su compe-

tencia y su entusiasmo pueden explicar. Digo esto, por que sólo este entusiasmo y la vanidad, tan natural, de servir útilmente a su Patria, puede justificar la aceptación del cargo que se le encomendaba. Prueba de ello es lo que el mismo Burgos, en los *Anales del Reinado de doña Isabel II*, nos dice: “No eran ciertamente ventajas individuales las que podían decidirme a aceptar el Ministerio en los momentos en que se me confió, ni este alto cargo las proporcionaba en España a los hombres acomodados; pues exceptuando el Ministerio de Hacienda, al cual eran anejos todavía emolumentos de consideración, y el de Estado, que contaba con algunos gajes eventuales, todos los demás se hallaban reducidos, por la calamidad de los tiempos, a la dotación de 6.000 duros anuales. Esta dotación, mezquina aun para las personas establecidas en Madrid, lo era mucho más para el que, como yo, se hallaba vecindado en una ciudad de provincia, en la cual dirigía un vasto establecimiento agrícola e industrial, que debía, como sucedió en efecto, deteriorarse notablemente, si no perecer del todo, por el hecho de abandonarlo. Las vicisitudes y trastornos que no era difícil presagiar al empezar un reinado de minoría en un país sin instituciones, sin códigos, sin administración, devorado por la lepra de abusos envejecidos, y trabajado por pasiones encontradas, no permitía, por otra parte, creer que ningún Ministerio se conservase largo tiempo en su puesto, ni que pudiese gozar de sus ventajas, dado que este tuviese algunas. El trabajo insoportable que en España tuvieron siempre los Ministros, se había aumentado prodigiosamente por las dificultades y la complicación de las circunstancias. El del Ministerio de Fomento debía ser tanto mayor cuanto, después de un año de instalado sólo había anunciado su existencia por alguna que otra medida insignificante, más propia para hacerlo considerar como una superfetación, que como una institución útil. Los Ministros, blanco hasta entonces de intrigas palaciegas, debían serlo en lo sucesivo del desenfreno de los corrillos populares y de las maniobras de las sociedades clandestinas. *No podía tentar la ambición un poder necesariamente efímero; no podía tentar la codicia una retribución suficiente apenas para vivir*” (1).

(1) Tomo I, pág. 167.—Madrid.—Est. Tip.—Mellado, 1850.

Por otra parte Burgos pensó, en que sólo bajo la influencia de un régimen absoluto, ilustrado y paternal, como lo era el que representaba Zea Bermúdez, podían desarrollarse los elementos necesarios para mejorarlo y cambiarlo progresivamente, sin convulsiones ni trastornos; pues si bien él no dejaba de reconocer las ventajas de un régimen representativo sobre un régimen absoluto, tampoco dejaba de comprender, como en distintas ocasiones lo proclamó, que “no se puede sin riesgo respirar de repente el aura pura de la libertad” (2), pues cuando así se procede, la libertad degenera en licencia, provocando funestas reacciones. En España había mucho que hacer, y sobre todo en materia administrativa estaba por hacer todo, y a él tocaba intentar poner en práctica los principios científicos que habían alimentado su espíritu, haciendo de ellos una aplicación atinada y juiciosa, modificándolos según las exigencias de la opinión, transigiendo a veces con hábitos antiguos frente a los que no sería prudente colocarse sin comprometer el logro mismo de los bienes a que se aspiraba. “Hacíase preciso, como el mismo Burgos nos dice, seguir, en lo posible, en esta marcha de regeneración saludable y necesaria, el orden gradual con que el Hacedor del universo fué sacando del caos los elementos de la creación” (3).

Burgos llegó a convencerse de que a él correspondía reconstruir la vida administrativa de España, y una vez que venció las dudas y vacilaciones de los primeros momentos, aceptado el cargo, le vemos cuatro horas después de nombrado Ministro de *Fomento*, asistir al Consejo que se celebró aquella noche y con el ímpetu del hombre obsesionado por un ideal, dirígese a sus compañeros y les expone la necesidad de interesar a las masas en la obra gubernamental que se debía desarrollar, provocando su reconocimiento ante los beneficios positivos que recibieran; único modo de debilitar y destruir la oposición que con empuje creciente empezaba a hacer al Gobierno el partido liberal, que despechado por las declaraciones absolutistas del Manifiesto del 4 y recelosos de la actitud de Zea Bermúdez, querían a todo trance e inmediatamente una nueva Constitución.

(2) *Idem*, pág. 169.

(3) *Idem*, pág. 171.

Zea Bermúdez y los demás Ministros asintieron a las indicaciones de Burgos, y tomando como pretexto la fiesta de la jura de la Reina niña, señalada para el día 24, publicáronse por Estado, Gracia y Justicia, Guerra y Hacienda, Decretos que sabíase serían recibidos con gran satisfacción. Una amnistía amplísima con restitución de bienes, derechos y honores en favor de gran número de diputados de las antiguas Cortes, algunos tan conspicuos como Argüelles, Bausá, Lagasca, etc.; la derogación de la Cédula de 11 de marzo de 1824, que había anulado los contratos celebrados entre los poseedores de mayorazgos y los compradores de sus fincas; la supresión de los arbitrios de realistas, y el socorro otorgado a los pobres de Madrid con cargo a la consignación de la Casa Real; todos estos Decretos, junto con los expedidos por Burgos echando abajo privilegios y monopolios injustificados, con las medidas por este adoptadas para hacer cesar, en la medida de lo posible, los males del país, incluso el cólera que producía desastrosos estragos, aparecieron contribuyendo al entusiasmo con que se festejaba el 24 de octubre del 33 la ceremonia de la proclamación de la Reina Isabel II.

Esta política de beneficios y de condescendencia, puesta en marcha con una celeridad desacostumbrada, pues ni aún las Cortes de Cádiz, no obstante las circunstancias que le facilitaban su labor, caminaron tan de prisa, contribuyó a que los pueblos vieran con entusiasmo y aplaudieran sin reservas la gestión que el Ministerio Zea Bermúdez, bajo el influjo de Javier de Burgos, había empezado a desarrollar.

Sólo el partido liberal miraba esta benéfica labor con marcada indiferencia, y en su lucha contra el manifiesto del 4, que consideraron como el afianzamiento del absolutismo, con la colaboración de las entidades secretas y las demasías de la intervención militar en el poder, el propósito, indudablemente bien intencionado, de Zea Bermúdez y de Javier de Burgos de organizar la vida administrativa, quedó reducido a una ilusión irrealizada; estrangulada en sus comienzos, ante el ambiente hostil que al Gobierno de Zea Bermúdez se le formó atacando directamente a éste y después al mismo Javier de Burgos.

Pero no deben adelantarse los acontecimientos. Volvamos al mo-

mento de festejar la proclamación de la Reina Isabel II. Entre los Decretos que por el Ministerio de Fomento General se habían publicado, figuraba uno de 23 de octubre, en virtud del que convencida la Reina Gobernadora de que para la eficacia de la protección que quería dar a todos los intereses legítimos, era menester que hubiese en las Provincias agentes especiales para la prosperidad; mandaba crear en cada una, un *Subdelegado principal de Fomento* y en dos o tres de las más importantes poblaciones de la misma, *Subdelegados subalternos, escogidos entre personas dotadas de conocimientos especiales de administración*, con la planta necesaria de oficinas. Al mismo tiempo mandaba se formase y sometiese a su aprobación una *Instrucción* en la que se especificaran sus *atribuciones* y se indicaran los *medios y reglas convenientes para su acertado desempeño*. Seguiale otro Decreto de la misma fecha, estableciendo un *Diario de la Administración*, periódico oficial, en el que no sólo tendrían cabida las disposiciones del Ministerio, sino las noticias de cuantas mejoras intentaran en sus Provincias los *Subdelegados*; de todos los proyectos de autoridades o de particulares para promover la prosperidad; del examen de los libros y memorias que se publiquen sobre materia administrativa, y del anuncio y examen de las disposiciones administrativas que se publiquen en otros países. Debían suscribirse a este periódico los Ayuntamientos de los pueblos con trescientos o más vecinos.

Después de las fiestas de proclamación, en 10 de noviembre de 1833, aparece un Decreto, por virtud del que, siendo necesario que las Autoridades de Fomento cuiden del régimen municipal, manda la Reina Gobernadora, que a la mayor brevedad se presente un proyecto de ley sobre organización de Ayuntamientos, concebido de manera que estos cuerpos puedan auxiliar a la administración provincial e informar y facilitar la general del Reino; entendiendo (en tanto se establecen los *Subdelegados de Fomento*) los Intendentes, de realizar las propuestas de Concejales, para cuyo efecto se extenderá inmediatamente una *Instrucción* sobre el modo como los Intendentes de las Provincias han de proceder en el despacho de las propuestas de los Ayuntamientos del Reino; lo que en efecto se hizo por Orden de 14 del mismo mes y año.

El afán de Javier de Burgos por la realización de su ideal, empezó a tener obstáculos con la actuación del Consejo de Gobierno, instituido por Fernando VII para que la Reina Gobernadora rigiera los destinos de la Monarquía, durante la minoridad de la Reina Isabel II. Ciertamente estos obstáculos eran provocados por iniciativa de los liberales, que desde fuera del Consejo de Gobierno actuaban sobre éste, y concretamente sobre su Presidente, para que Zea Bermúdez y los suyos fracasaran en la labor emprendida. Aun cuando, según confiesa el mismo Javier de Burgos, la repulsa y obstaculización del Consejo se dirigía principalmente contra Zea y contra Cruz, Ministro de la Guerra, lo cierto es que, como consecuencia del indudable influjo que en el Gobierno tenía Burgos y por su mayor dinamismo entre los que lo constituían, encontrése detenido en la primera medida que, a su parecer, debía servir de base a toda la obra de organización administrativa que intentaba realizar.

En efecto, Javier de Burgos sabía que en Francia la Asamblea Nacional, apercebida por Sieyes, de la necesidad de la Administración, procuró plantearla sobre bases fijas y uniformes, dividiendo el territorio en ochenta y tres Departamentos, y cada Departamento en Distritos, arreglando la Administración de una manera jerárquica. Pensaba Burgos en que para la organización española, había de procederse de igual manera, y por ello ya vimos como la Reina Gobernadora en el Decreto nombrando a Burgos para Fomento, *en atención a sus especiales conocimientos*, le encarga se dedique ante todo a proponerle “la división civil del territorio como base de la administración interior, y medio para obtener los beneficios que meditaba hacer a los pueblos”. Pero, la propuesta de división del territorio español en Provincias, estaba hecha; había sido enviada al Consejo de Gobierno, y según resulta de la exposición de motivos del Decreto a que antes me he referido, sobre la necesidad de ordenación del régimen municipal, de 10 de noviembre de 1833, *pendía aún del informe del Consejo* en esta fecha, y Burgos por tanto, no podía continuar su labor, a pesar de haberse dirigido el Consejo a la Reina Gobernadora ofreciéndose a “cooperar con el Ministerio a la prosperidad de España.”

Habíase en efecto producido una tirantez de relaciones extraordinaria entre el Consejo y el Ministerio. Los elementos liberales temerosos de ver robustecidos los principios absolutistas, y desconociendo que las disposiciones que diariamente se venían dictando por el Ministerio habían de servir, más tarde, de base segura para la obra de regeneración en que con inusitado ardor trabajaba Javier de Burgos, supieron aprovechar la rémora que el Consejo de Gobierno podía oponer a la labor del Ministerio, actuando principalmente sobre el Marqués de las Amarillas, que era su Presidente, y éste sobre los demás Consejeros y sobre el Secretario, el Conde de Ofalia, a quien había sustituido Javier de Burgos en el Ministerio, y que tal vez era la más elevada capacidad del Consejo; todos los que deseando dar a éste popularidad, se asociaron al encono que el partido liberal mostraba contra Zea, negándole el apoyo a las medidas que su Ministerio proponía.

El Ministerio ante tal situación, y sintiendo las funestas consecuencias de esta tirantez, hizo al Consejo de Gobierno concesiones tras concesiones. Lo declaró el primer cuerpo del Estado; aseguró a los individuos del mismo igual sueldo que a los Ministros; dió a la Secretaría categoría igual a la del Despacho, y se dispuso que las divergencias que surgieran entre el Ministerio y el Consejo se ventilaran por Comisiones de ambos cuerpos. Pero todo esto fué tiempo perdido, porque el Consejo miraba tales concesiones como confesión de su supremacía y de la debilidad del Ministerio; dándose el visible espectáculo de que resultaran favoreciendo la tendencia liberal, aristócratas como el Marqués de las Amarillas, sacerdotes como el Arzobispo de Méjico, absolutistas como el viejo Magistrado don José María Puig y, ni que decir tiene, el Secretario del Consejo, el Conde de Ofalia.

Con todo, Burgos no cesaba en el empeño de poner en marcha su obra de organización administrativa; debiéndose tal vez a su intervención, las concesiones que se hicieron al Consejo de Gobierno, para lograr el asenso a los Decretos de su Ministerio, que estaban pendientes de informe. Logróse este al fin y tan pronto como ello ocurrió, apareció el Real Decreto mandando hacer la división

territorial en provincias (4), no sólo por razón del mandato de la Reina Gobernadora, sino por que como se dice en el comienzo de dicho Decreto "para que sea eficaz la acción de la administración, debe ser rápida y simultánea, y asegurada de que esto no puede suceder, cuando sus agentes no están situados de manera que basten a conocer por sí mismos todas las necesidades y los medios de socorrerlas, tuve a bien el confiaros, os dedicáseis antes que todo a plantearla y proponerme la división civil del territorio". Ciertamente era difícil que la Administración se desarrollase con la necesaria rapidez y energía, cuando España, como consecuencia del matrimonio de los Reyes Fernando e Isabel y de las conquistas que estos hicieron, había conservado los antiguos reinos y habían perdurado los fueros y costumbres por los que se regía cada reino o provincia, particularmente en materia administrativa, existiendo estatutos o reglamento discordes entre sí, que eran causa, como dice J. Márquez (5), "de un *provincialismo* tan funesto al Estado, como nocivo al Gobierno, cuyo poder enerva desvirtuando su acción; pues que esa acción dimana de la fuerza y la fuerza está en la unidad".

Dividióse pues, el territorio español de la Península e Islas adyacentes en cuarenta y nueve Provincias, y fué tal la rapidez que esto dió a la acción del Gobierno, que en pocos días pudo hacerse una quinta urgentísima, para atender a las necesidades que el movimiento carlista provocaba, y que sin tal división se hubiera retrasado, no se sabe cuánto tiempo.

El trabajo de la división en las 49 Provincias, no fué empresa fácil. Fué preciso leer, apreciar, rectificar y completar cuantos informes habían hecho con anterioridad, varias Comisiones y personalidades a las que se estimaba con competencia para deponer en tan interesante materia; donde no sólo la Geografía y la Historia, sino el apego a viejas tradiciones y los usos y aprovechamientos de leñas, pastos y riegos, y el peligro consiguiente de herir susceptibilidades más o menos respetables, precisaban de un tacto y de una habilidad exquisitas, para que el edificio que se empezaba a levantar no resultara cuarteado desde sus cimientos.

(4) V. Apéndice.

(5) *La Alhambra*.—Domingo.—9 agosto 1840.

Por ello, si bien el fijar la demarcación, extensión, límites y capitalidad de cada una de las Provincias era ya árdua empresa, el gran organizador se ve relevantemente en la redacción de los arts. 3.º al 6.º del Decreto de 30 de noviembre a que me refiero, con los que la rigidez de la parte dispositiva de los arts. 1.º y 2.º adquiere toda la necesaria flexibilidad, para limar las posibles asperezas que pudieran surgir al hacerse la nueva división.

Al final del Decreto en su art. 7.º se cuida de “levantar planos topográficos exactos” de las Provincias, que servirán de base para una Nueva Carta General del Reino. Con este Decreto se fija la ordenación territorial de la Administración española, y desde entonces, salvo ligeras rectificaciones, continúa vigente; perdurando *enclaves*, que sin duda no se ha estimado oportuno corregir.

La Administración es en todo caso, ordenación de elementos materiales y personales para la consecución de los fines de pública utilidad; y los llamados a ser verificados por la Administración del Estado, desde su órgano central, es decir, en la época a que nos referimos, desde el Ministerio de Fomento, no podían ser logrados con sólo la división del territorio en Provincias. Precisaba la ordenación del personal adecuado, que adscrito para cumplimentar en cada Provincia el pensamiento bienhechor del Ministerio de Fomento, ejecútase las disposiciones dictadas por éste y le sirviera para conocer las necesidades de los administrados, los males que debían remediarse, los bienes que se debían cumplir, los abusos que se debían corregir y los estímulos que se debían suscitar. No basta, en efecto, con la existencia de una autoridad que desde el Centro diriga la máquina administrativa; es preciso constituir una jerarquía de funcionarios que, dependientes de dicha autoridad, hagan llegar hasta los límites de la periferia, la acción impulsada desde el centro, y que sirvan al mismo tiempo para hacer llegar, en sentido inverso, desde la periferia al centro, las necesidades de los mismos administrados.

La ordenación del elemento personal en cada Provincia, constituyó la inmediata preocupación de Javier de Burgos, una vez que fué realizada la división del territorio del Estado; y por ello al par que se había presentado al Consejo de Gobierno la división de Es-

paña en Provincias, propuso la creación de los *Subdelegados de Fomento* y empleados necesarios, para realizar la labor mediante la que confiaba había de obtenerse (fin de la Administración), la prosperidad de España.

“La nueva división territorial, que con el objeto de facilitar la acción de la administración, he tenido a bien sancionar por mi decreto de este día, no sería un beneficio para los pueblos, si a la cabeza de cada una de las Provincias, y aun a la de algunos Partidos no hubiese un Jefe encargado de estudiar las necesidades locales y de socorrerlas él mismo, o de proponer al Gobierno los medios de verificarlo”, dice el Real Decreto, de la misma fecha que el anterior, por el que se crean los *Subdelegados* y demás empleados de Fomento, que ha de haber en las Provincias; expresando corresponde exclusivamente a los *Subdelegados* en cada Provincia, “todos los negocios que el Real Decreto de 9 de noviembre de 1832, señaló como de la incumbencia y atribución privativa del Ministerio de Fomento” (art. 5.º); negocios, que para desempeñarlos según las miras del Ministro y de la pública conveniencia “se conformarán a la letra y al espíritu de la Instrucción” que se publicaba a continuación del presente Decreto (art. 6.º).

Ahora bien, Javier de Burgos estaba convencido de la necesidad del funcionario capacitado, de que hablan repetidamente Gracián y Quevedo, entre otros; él mismo había ponderado la necesidad de un personal administrativo suficientemente ilustrado para desempeñar sus funciones. Este personal “debe formar (pág. 50 de la *Exposición*) entre sí una cadena, que acabando en el último agente de policía municipal, empiece en el Jefe de la Administración, el cual responsable de sus errores o de sus descuidos propios, y hasta cierto punto de los errores y descuidos de sus subalternos... desempeñe sus atribuciones..., vele y remueva obstáculos... y promueva con un solo impulso uniforme e *ilustrado* una masa inmensa de prosperidad”. Y en otra ocasión (pág. 52 de ídem) “cuantos deseen francamente el bien... verán que es imposible realizarlo... cuando no se confían a personas que *los entiendan*”. Después, dice: (pág. 56 de ídem) “cuando... opusiesen obstáculos al bien, todos serían arrastrados como por un torrente por la acción irresistible de la Administración,

confiada a *manos hábiles* y activas, y vigorizada por la certeza de una responsabilidad ineludible o de una gloria sin mancha”.

Pero Javier de Burgos, al llegar el momento de nombrar a los *Subdelegados* que en las Provincias habían de secundar su labor, quiso ir aún más allá, de lo que había escrito en su *Exposición* del año 26 a Fernando VII, y ante las dificultades que de continuo se le presentaban por los afiliados a las distintas fracciones políticas, amargando las satisfacciones que despertaba en su ánimo el júbilo y agradecimiento del pueblo, por las benéficas y liberales disposiciones que diariamente publicaba, creyó era llegado el momento de atacar con resolución los enconos y resentimientos de la lucha partidista, ilusionado con su posible extinción, al aprovechar los elementos más capaces e ilustrados de los que en cada partido existiesen, para el desempeño de las *Subdelegaciones de Fomento*.

Ciertamente, mientras que desde Cádiz se establecía la primera separación entre los patriotas y los afrancesados, por quienes se consideraron los únicos representantes del interés nacional; allí mismo, y con motivo de la discusión sobre la libertad de imprenta, surgió el principio de división de partidos, dentro de las mismas Cortes extraordinarias. Los que representaban distintos pareceres, no era posible permaneciesen mucho tiempo sin un nombre, por el que se les designase, y la “frecuencia, dice don Agustín de Argüelles (6), con que se usaba en las discusiones y debates la palabra *liberal*, no sólo en su sentido lato, sino con especialidad para expresar todo lo que por su espíritu y tendencia conspiraba al establecimiento y consolidación de la libertad, excitó en la viva fantasía de un escritor coetáneo la idea de usurpar aquel vocablo en una composición poética tan picante como festiva, para señalar a los Diputados que promovían en las Cortes las reformas; aplicando en contraposición el de *servil* a los que las impugnaban y resistían”. Desde entonces, y aparte los afrancesados, los nombres de liberales y serviles fueron los que se emplearon para conocer tanto en las Cortes como fuera de ellas a los afectos y a los contrarios del régimen representativo.

(6) Examen histórico de la reforma constitucional, tomo I, págs. 478 y 479.—Londres.—Carlos Wood e hijo, 1835.

A poco los liberales se dividen en liberales del 12 y del 20; y hay exaltados y moderados; autoritarios, despóticos, puros, realistas, carlistas, cristinos, blancos y negros; aparte los nombres que recibían de las logias y camarillas o sociedades secretas a que pertenecieran.

Hubo de creer Burgos, que políticamente había llegado la hora de intentar la fusión de tantos partidos y de aunar pareceres y discordancias, que en muchos casos carecían de fundamento, aprovechando en beneficio de la España que él quería ver resurgir, *los méritos y prestigios de personas de valía*, que si estaban separadas y en situación hostil, podían con un poco de hebilidad y condescendencia unirse, y juntos trabajar en una misión de sólida prosperidad y de ansiada gloria para una Patria que por tantos motivos merecía y debía ser feliz.

Pensó Burgos que al nombrar cuarenta y nueve Jefes, con otros tantos Secretarios, con mas el número de dependientes necesarios en cada Jefatura Provincial, era llegada la hora de limar asperezas y fundir diferencias partidistas, por que sabía que la distinta concepción política no era obstáculo para el desempeño de la función administrativa, que si bien debe estar relacionada con ella, en modo alguno exige una compenetración de ideales con quienes ejerzan las funciones de Gobierno. Y vióse entonces lo más extraño, que, dados los hábitos tradicionales, pudo jamás ocurrir en las esferas del Poder: "ir a buscar empleados al hogar doméstico", como dice J. Márquez (7); viéndose muchos sorprendidos con los Decretos en que se les nombraba, pues en efecto, a algunos no se les había consultado ni habían tenido el menor aviso, antecedente ni noticia, del nombramiento que se les hacía para cargos tan extraordinarios. Para el nombramiento de oficiales y demás subalternos, no exigió el Ministro, dentro de las normas que había puesto para su actuación, otras condiciones que las de honradez y capacidad para el desempeño del cargo. Para los Secretarios exigía, además de aquéllas condiciones, el ser prácticos en los negocios y con conocimientos administrativos, toda vez que no habían de actuar sólo como Se-

(7) *La Alhambra*.—Domingo.—9 agosto 1840.—Granada.—Imp. y Lit. de Sanz.

cretarios, sino que en ocasiones habían de sustituir a sus Jefes. Para el nombramiento de éstos, de los Subdelegados, tuvo en cuenta no sólo las anteriores condiciones, sino ¡y esto es lo sorprendente! que hubiesen pertenecido o perteneciesen a cualquiera de los partidos antes señalados. Así nos encontramos con que nombra Subdelegados a individuos de todos los partidos políticos, sin excluirlos por razón de pertenecer a alguno en concreto, por contrario que fuese al que ejercitaba el poder; nombra lo mismo a ricos hacendados que a los que sólo tienen el patrimonio de sus estudios; nombra a Magistrados caracterizados por la integridad de su conducta lo mismo que a empleados cuyos conocimientos y capacidad les había ganado la simpatía y el respeto de sus compañeros de oficina; nombra a gente de edad más que madura, respetables y respetados por su experiencia y por la honradez de su comportamiento social, mas también nombra a quienes no habían cumplido los treinta años, pero daban muestras de competencia y saber en materias administrativas y económicas. Así vemos nombrados Subdelegados a los Giraldo, Tarrins y Ochoa, al lado de los Galdeano, Almagro, Requena, Cavarrús y Musso, y otros conocidos por los servicios que prestaron al país en períodos tan diferente y aun opuesto régimen político al que de momento regía; nombra antiguos Ministros, como Barata y Moscoso de Altamira, a aristócratas de rancia alcurnia como el Duque de Gor y el Señor de Rubianes; es decir, nombra a quienes por razón de sus propios méritos han alcanzado la estimación de sus contemporáneos y por ello merecen del Gobierno la confianza necesaria para colocar en sus manos la regeneración de España, capacitándola para un venturoso porvenir.

De este modo creía J. de Burgos realizar una obra de pacificación social y política y fundar sobre base firme su labor de organización administrativa.

Pero, no era ello bastante a su juicio. Es tanto lo que él esperaba de los *Subdelegados*, que no temía el haber de rectificarse por no haber nombrado al más capaz de dar el debido rendimiento. En buena parte debíase este recelo a la timidez con que muchos de los elegidos se mostraban a Burgos, ante el temor de no saber estar a la altura del cargo para que se les nombraba. Los conocimientos ad-

ministrativos no estaban divulgados en España, y sin estos conocimientos sólo la rutina y las viejas prácticas, que precisamente eran los que se debían desechar, constituían el bagage de algunos, con lo que la marcha de la administración sería vacilante e incierta, por falta de la lucidez que la ciencia proporciona a aquellos que la poseen, dándoles firmeza y confianza en su actuación, que tan necesaria es, sobre todo en el comienzo de un nuevo régimen, cuando el camino que se ha de recorrer está lleno de dificultades. Preocupado con estas dificultades estableció el *Diario de la Administración*, por Real Decreto de 23 de octubre de 1833, que se siguió publicando con este nombre hasta el 16 de agosto de 1834, y con el de *Anales Administrativos* hasta junio de 1835.

Mas, J. de Burgos, no se anonadaba ante las dificultades, y para salvarlas y llenar el vacío que la falta de preparación pudiera producir en la actuación de los *Subdelegados*, publicó su *Instrucción dirigida a los Subdelegados de Fomento*, con fecha igual a las de creación de las Provincias y de los Subdelegados, 30 de noviembre de 1833, que es ciertamente la expresión más cabal de lo que debían hacer los tales Subdelegados y la del modo cómo debía desenvolverse la obra administrativa en España.

D. Francisco Agustín Silvela, en su *Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes orgánicas*, de 1839, dice: "que no es fácil llenar más cumplidamente el objeto, que lo hizo el autor de la citada *Instrucción*, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la *Instrucción*. para los Subdelegados de Fomento, un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas muy sabias y muy liberales... recomendamos su lectura a los jóvenes que aspiren a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y beneficencia". Para juzgar el valor de la anterior cita de D. Francisco A. Silvela, debe tenerse en cuenta que en aquella época su autoridad era verdaderamente extraordinaria en materias administrativas, pues habiendo estudiado en Francia la Ciencia de la Administración, y hablando del Barón de Gerando, de Cormenin, etc., aparecía ante los españoles como enterado y muy al tanto de lo que sobre estos puntos se podía decir. No debe olvidarse tampoco, que al dar entrada en el Ministerio

de Zea Bermúdez a J. de Burgos, se había tenido en cuenta que era amigo de “reformas hechas ajustándose a la índole de la edad presente” (8), como dice Alcalá Galiano, y en “atención a sus especiales conocimientos” como dice el Decreto de la Reina Gobernadora nombrándole Ministro de Fomento General del Reino.

La *Instrucción* pues, tendía a ser una lección sobre administración dirigida a los Subdelegados para ilustrar a los nombrados y desterrar la timidez de los que por tener sólo un barniz de conocimientos administrativos recelaban no poder desempeñar sus cargos tan cumplida y cabalmente, como el Ministro deseaba.

Siendo los Subdelegados los encargados especiales de la protección de todos los intereses legítimos y los agentes inmediatos de la prosperidad del reino, propónese en esta *Instrucción*, se dice en el comienzo de la misma, señalar “algunos de los medios propios para llevar a cabo sus generosas intenciones (se refiere a las de S. M.), y con este fin se han clasificado en ella los varios intereses de que deben cuidar los agentes de la administración, en términos de alejar el riesgo de complicarlos o de confundirlos, reservando ampliar las indicaciones contenidas en estos capítulos a medida que dichos agentes vayan dando cuenta de su instalación y de los obstáculos que para hacer el bien tengan que superar”.

Contiene la *Instrucción* diecinueve capítulos que tratan: I.—De la Agricultura y sus agregados. II.—Industria y sus agregados. III.—Comercio y sus agregados. IV.—Minería y sus agregados. V.—Ayuntamientos. VI.—Policía general.—VII.—Instrucción Pública. VIII.—Sociedades económicas. IX.—Hospicios, Hospitales y otros establecimientos de beneficencia. X.—Cárceles y establecimientos de corrección. XI.—Hermandades y Cofradías. XII.—Caminos, Canales, etc., XIII.—Bibliotecas públicas, Museos, etc., XIV.—Teatros y espectáculos. XV.—Socorros en casos de desgracias públicas. XVI.—Caza y pesca de los ríos y lagos. XVII.—División territorial y estadística. XVIII.—Despoblados, y XIX.—Previsiones generales.

(8) Historia del levantamiento revolución y guerra civil de España.—Madrid. Leocadio López, 1861.

El mérito de la *Instrucción* hay que juzgarlo en relación con el momento en que se publicó y teniendo en cuenta que J. de Burgos sólo se propuso facilitar la labor que desde el Ministerio se confiaba en las Provincias a los Subdelegados; los cuales sólo habían de realizar, como después se dijo en sus Conferencias del Liceo de Granada, “las atribuciones que convenían para el desempeño de su especial y exclusiva misión de *fomento*”. La extensión de las materias de que habían de ocuparse y la concentración en sus manos de atribuciones antes repartidas entre Corregidores y Tenientes o Alcaldes mayores, Chancillerías y Audiencias, Consejos y Consejo de Castilla, imponían, aún limitándose a solas las incumbencias de fomento, una atención y celo tan extraordinario por parte de los Subdelegados, que toda prudencia y aperebimiento por parte del Ministro, debía estimarse corta, sino se quería ver fracasar desde el momento de su institución, a unos organismos creados para recorrer caminos nuevos, por los que debían transitar con métodos y procedimientos desusados, y con una celeridad que no era la acostumbrada entonces, para promover la prosperidad del país. Basta pasar la vista sobre los titulares de los diecinueve capítulos de la *Instrucción*, para aperebirse de la carga que se echaba sobre los Subdelegados de Fomento, y comprender el mérito de la labor de Burgos el señalarles sus quehaceres, en cada una de las materias contenidas en los mismos. Por ello cuando se criticaba, por los descontentos, que como siempre nunca faltaron al publicarse la *Instrucción*, el ser demasiado circunscrita la acción señalada a las nuevas autoridades, olvidaban que con la *Instrucción* no sólo se señalaban las múltiples materias de que se habían de ocupar, sino que se fijaba la esfera de competencia en cada una de ellas; regulando lo que de otro modo hubiera podido ser causa, por exceso de celo en unos y por desidia en otros, de desorden y desigual desenvolvimiento de la prosperidad que, desde el centro y con carácter general, se deseaba para todos.

Las censuras dirigidas a la *Instrucción* se concentraron en un punto, sobre el que asistiendo la razón a los censores, no alcanzaba la censura al autor de la misma. Decíase que debióse, y no se hizo, organizar completamente la Administración. Hubiera sido en

efecto plausible que así se hiciera. Pero, en las circunstancias por que atravesaba España y cuando el Gobierno se veía obligado a contemporizar con las exigencias más dispares para evitar trastornos mayores, ¿hubiera sido prudente arrancar a las autoridades judiciales y militares todas las atribuciones de gobierno que tradicionalmente les estaban confiadas, cuando el solo hecho de privar de la dirección de los asuntos policíacos a los Capitanes Generales, provocó serios conflictos por parte de algunos de éstos? J. de Burgos, años después, en las Lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada, dice que “no imprudencia, sino traición hubiera sido provocar trastornos al empezar un reinado, cuya aurora anunció desde luego borrascas,... *ni se pudo ni se debió organizar completamente la administración provincial*”. La reforma debía hacerse paulatinamente y por grados, empezando por sustraer de las autoridades correspondientes todas las atribuciones de fomento, y enseguida los Ayuntamientos fueron colocados bajo la dependencia de las nuevas autoridades creadas. Proyectóse, según nos refiere el mismo Burgos, en la citada Conferencia del Liceo Granadino (9) “dar mejor forma a dichas corporaciones populares, pero viéndolas compuestas en muchas partes de individuos que ejercían sus funciones por derecho de propiedad, y estimándose un atentado despojarlos de ellas sin previa indemnización, se prefirió la momentánea prolongación de un mal antiguo, al escándalo que resultaría de la expoliación nueva... Las innovaciones... debieron limitarse por entonces a introducir orden y regularidad en las dependencias que más urgente reforma reclamaban...; derogación de prácticas abusivas...; de trabas que impedían el desarrollo de la prosperidad, y allanar la vía, por donde lenta, pero seguramente se debía llegar... a un régimen administrativo completo y metódico que afirmase el trono de la reina niña sobre los únicos cimientos que jamás se desmoronan o flaquean, la ventura y el amor de los pueblos”. Tal fué el pensamiento político del que Silvela calificó de “genio superior, de inteligencia privilegiada”, que quería evitar los males gravísimos que podían venir con una reforma precipitada para España,

(9) *La Alhambra*.—Domingo.—7 febrero 1841.—Imp. y Lit. de Sanz.

si se daba ocasión para que los descontentos se adueñaran del poder.

Aparte las relacionadas censuras, el pueblo en general, y las clases acomodadas en su casi totalidad, aplaudían la titánica obra que desde su Ministerio realizaba aquel hombre incansable, al que, como dice su biógrafo Pastor Díaz, “la aurora de aquellos días de invierno la hallaba ya trabajando en su secretaría, todo ocupado en el desarrollo de sus vastos pensamientos” (10). A centenares llegaban las exposiciones dirigidas a la Reina Gobernadora, dándole gracias por los beneficios que sobre el pueblo derramaban las medidas de su Gobierno, particularmente las de su Ministro J. de Burgos. La *Gaceta* era esperada con ansia inusitada, viendo en las disposiciones, que sin cesar se publicaban, cómo sin perturbaciones ni estridencias, siempre censurables, se iban echando los cimientos firmes para un nuevo régimen, al par que se desarraigaban las viejas prácticas y las añejas injusticias.

La *Instrucción* es documento que debe ser leído en su totalidad para formar cabal idea del mismo. Silvela, como antes he dicho, recomendaba su lectura; no contentándose con sólo prodigarle alabanzas. Esto no obstante para dar a conocer la orientación de la obra administrativa de J. de Burgos, aun cuando, sinceramente, haré una referencia de la misma (11).

Unificada y concentrada en el Gobierno la obra administrativa mediante la que se había de lograr la mejora y progreso social, el Ministro de Fomento debía desarrollar una actividad de ordenación y de efectiva intervención en todos aquellos aspectos de la vida social a los que se considerase como fuentes de donde brotaron las aguas que habían de saciar la sentida sed de bienestar, procurando no sólo evitar los obstáculos que a ello se opusieran, o prestar las condiciones mínimas indispensables para conseguirlo, sino intervenir directamente, por obra positiva, cuando la actividad privada fuese perezosa o débil, proveyendo y tutelando por sí cuanto fuese necesario para lograr la realización del bien. “Hacer bien, es la incumbencia esencial... de la Administración. Esta obligación es activa

(10) V. Pastor Díaz, biografía, cit. pág. 41.

(11) V. Apéndice.

y no debe reputarse desempeñada..., sino en cuanto aparezca visible el bien que hayan proporcionado”; dice en la *Instrucción* J. de Burgos; y en el comienzo de la misma dice, se reserva ampliar las indicaciones de la *Instrucción*, “a medida que —los Subdelegados— vayan dando cuenta... de los obstáculos que para hacer el bien tengan que superar”.

La orientación de la *Instrucción* es francamente intervencionista, como no puede menos de ser, en todo caso, la actuación administrativa del Estado. Toda dificultad que se presente para conseguir la realización del bien, dado el significado de los regímenes liberales, tiene que considerarse como inexistente ante la suprema necesidad de conseguir el bien público; y aun cuando se confía en la obtención de máximos beneficios y prosperidades, a base de un sistema de amplia libertad individual, ello no es obstáculo para que la Administración intervenga en todos los órdenes de la vida, procurando no sólo las condiciones necesarias para que la actividad privada se desenvuelva sin embarazo, sino, al mismo tiempo, alentando a los perezosos, estimulando a los retraídos y, si es preciso, sustituyendo o superando las energías de los particulares. El Estado, gendarme de los regímenes liberales, sólo ha sido una realidad en las doctrinas de los autores, pues en la práctica, el Estado siempre se ha visto obligado a intervenir con mayor o menor extensión, pero ha intervenido siempre, en la realización del bienestar y prosperidad de la colectividad, pues el abandono a la libertad individual de la consecución de dichos beneficios, sólo trae como resultado el empobrecimiento y la aniquilación de las aspiraciones hacia una efectiva mejora social y hacia un ideal de progreso que supere el letárgico marasmo a que conduce el “laisser faire” sin estímulos que lo pongan en movimiento. Por ello el Estado tendrá, si no que hacerlo todo, sí hacer todo lo necesario para que los particulares puedan hacer todo lo que deban, aun cuando fuese espoleando sus adormecidas energías.

Considerando la omnipresencia de la Administración, idea matriz llena de posibilidades con la que se encariña J. de Burgos y que desarrollan luego los tratadistas de cuestiones administrativas del pasado siglo, todos los órdenes de la vida y todos los intereses que

pueden motivar la actuación ciudadana, son objeto de la actividad de la Administración, produciendo un cúmulo de servicios que si bien parece limitar la libertad del individuo, en último resultado, no son sino el medio favorable para que aquella libertad pueda causar la mayor cantidad de bienes.

Por ello, los que reservan para sí el título de liberales, no podían dejar de reconocer en J. de Burgos el sentido liberal de sus disposiciones, pero tampoco los absolutistas podían desconocer que sólo se alcanzaría la prosperidad nacional por obra del Poder público, el que no sólo debía desbrozar los obstáculos que se opusieran a la libre actividad individual, sino que por sí mismo debía de actuar y con su acción reformadora completar su papel de guardián de las libertades individuales.

Un programa de actuación estatal administrativa, es decir, de intervención administrativa, para despertar las energías individuales, cohibidas y emperezadas por las trabas innecesarias a que se hallaba sometida, es lo que formula J. de Burgos (aplaudido como liberal en 1826 por los liberales, y censurado en 1834 por los mismos, como déspota ilustrado), en la *Instrucción*, mediante la que realizaba el sentido liberal de sus afirmaciones políticas, pero con el criterio de ponderación, mesura y justo medio que caracteriza su proceder en toda su vida, por el temor que en su ánimo producían los regímenes de amplia libertad otorgada precipitadamente.,

En los diecinueve capítulos que comprende la *Instrucción* se refleja la orientación programática que acabo de indicar.

Comienza por la *Agricultura*, arte utilísima, cuyo abatimiento deplora, y que es debido no sólo a causas generales, sino a particulares de carácter provincial o local; causas que los Subdelegados habrán de neutralizar o destruir, para que el propietario cuente con la renta de su heredad y el colono con la recompensa de sus sudores. Censura el régimen de tasas para la venta de granos, que daba como resultado el que se vendieran a precios superiores al que tendrían abandonados a sí mismos, declarando que la libertad en el comercio de granos es el primer elemento para conseguir su abundancia y el estímulo más eficaz para el cultivo, y para favorecer la libertad de este comercio, se crea una Comisión que examine las leyes que

lo infamaron, tachando de logreros, usureros y monopolistas a los que se dedicaban al comercio de grano. Desconfiando de la misión que deberían cumplir los pósitos, señala a los Subdelegados el deber de informar sobre los mismos, para remediar los daños que causan. Respecto a la ganadería, compara nuestro régimen trashumante con el estante de Inglaterra y Francia, interesando de los Subdelegados instruyan a los ganaderos sobre los nuevos métodos, desvaneciendo los errores consagrados por la rutina, aclimatando buenas razas extranjeras, estableciendo enseñanzas adecuadas a este objeto, y mediante ruegos, exhortaciones, ejemplos, autoridad y recompensas, obtener mejoras decisivas, con las que los labradores, no obstante su apego a lo tradicional, viendo que con los nuevos métodos se prospera más, sustituyan aquellos con estos. Se ocupa luego de la "sangre de la tierra", es decir, del agua, y de la vida de los campos, que son los canales de riego, por lo que los Subdelegados deben dedicarse a proporcionar el beneficio de los riegos a todos los territorios a que puedan extenderse, y particularmente a las provincias meridionales, donde la sequedad habitual tiene al cultivador de granos en una agonía permanente. Cien medios se presentan para convertir en vergeles, sombríos valles abrasados de un sol ardiente; y si los medios corrientes no son bastantes, el Gobierno o los Ayuntamientos deberán auxiliar a las empresas que a dicho efecto se constituyan. Otro tanto debe hacerse para desecar las lagunas y terrenos pantanosos, si una perspectiva segura de beneficios estimula a capitalistas nacionales o extranjeros; pues no hay bien en el Reino que el interés particular no solicite promover a sus expensas, contando con el apoyo del Poder y el respeto a la justicia. Lo mismo indica con respecto a los terrenos baldíos, ordenando a los Subdelegados no sólo el facilitar la enajenación de los mismos, sino reunir datos sobre la extensión e importancia de dichos terrenos, removiendo trabas y comunicando al Gobierno las necesarias indicaciones, a base del conocimiento exacto de las distintas localidades. Para conciliar los intereses de Agricultura y Ganadería, recomienda a los Subdelegados, hasta la publicación de la oportuna ley, procedan en forma que no padezcan los intereses agrícolas, y lo mismo con respecto a los principios que rijan sobre la comunidad de pastos. Una

política forestal en donde la disponibilidad por el propietario y el interés social deben conciliarse, será objeto de una nueva Ordenanza, que los Subdelegados velarán para su completa ejecución. Deberán también promover la plantación de moreras, empleando cuantos medios de protección sean compatibles con la libertad de la propiedad, para de este modo fomentar el cultivo de la seda, que es capaz de alimentar dentro del Reino muchas industrias, saldando enormes importaciones del extranjero. Con respecto a los linos y cáñamos, deberán los Subdelegados no sólo evitar la decadencia en que se encuentra su cultivo, sino hacer conocer las máquinas con que se economizan labores que hasta ahora exigían mucho tiempo, brazos y dinero. Y finalmente, con respecto a esta misma materia de la Agricultura, J. de Burgos, siempre presente en su ánimo las excepcionales condiciones de su fecunda vega motrileña, propugna el cultivo de plantas exóticas que ya se hicieron indígenas, y la aclimatación de otras que bien pueden obtenerse con un poco de perseverancia, esperando se aumenten y extiendan cuanto lo permita la naturaleza del terreno, hasta proveer a la totalidad del consumo peninsular en algodón, azúcar, café, añil, etc., y aún pretende que el beneficio de la aclimatación se extienda a las plantas y árboles indígenas que crecen en latitudes diferentes, llevando al centro y mediodía árboles y plantas que hasta ahora sólo produjeron las tierras del norte, debiendo los Subdelegados dispensar toda la protección que les sea posible, e implorándola del Gobierno cuando ellos, por su carencia, no alcancen a dispensarla.

Ocupase luego de la *Industria*, que centuplicando el valor de las materias primas y empleando a toda clase de personas, difunde y generaliza la abundancia, y es fuente de todos los bienes sociales, por lo que reclama una más eficaz protección que la agricultura, debiendo los Subdelegados generalizar el conocimiento de máquinas que se hayan inventado o que se inventen en toda Europa; proponerlas en señanzas aplicables a las artes; visitar las manufacturas sembrando esperanzas, derramando consuelos, alentando con el elogio, estimulando con la censura, removiendo trabas, popularizando la industria como el medio más expedito de generalizar sus beneficios. “Un torno, una carda, un telar; la madre que haga andar el uno, el

niño que maneje la otra, el padre que mueva la lanzadera; una onza de oro para comprar un par de quintales de lino; he aquí lo que se necesita para hacer la fortuna de una familia, y lo que hecho con algunas familias, promovería en cortísimo tiempo una inmensa prosperidad". Frente a la uniformidad y minuciosa reglamentación de la industria, proclama los principios de la libertad fabril, a cuyo efecto y en tanto se dicta la oportuna Ley inspirada en este criterio, los Subdelegados dispondrán que no se formen nuevos gremios, ni se remachen con nuevas ordenanzas, cadenas que los conocimientos económicos quebraron ya para siempre"; cuidando también de prestar cuantas facilidades dependan de la Administración, para aprovechar las fuerzas hidráulicas en la industria.

Tratando del *Comercio*, dice sería vano el esfuerzo de la agricultura y de la industria si con él no se alimentasen los consumos, facilitando y amparando a las personas que se ven obligadas a trasladarse de uno a otro lugar, suprimiendo cuantos vejámenes se opongan a estos movimientos, abriendo y manteniendo al comercio comunicaciones fáciles por tierra y agua; unificando pesas, medidas y monedas; favoreciendo como medios de prosperidad las ferias y mercados, así como los Consulados y Juntas de Comercio.

En relación con la *Minería*, dice que la Dirección General de Minas se ocupa del particular, pero que el mayor bien que los Subdelegados de Fomento tienen que hacer, es favorecer la investigación y explotación de los carbones minerales, porque sin ellos apenas si puede desenvolverse en grande ninguna industria, por lo que la acción administrativa ha de dirigirse especialmente a buscar ese fósil inapreciable, agente poderoso de riqueza. Igualmente ha de procederse con respecto a las canteras, indagando las riquezas que en mármoles y jaspes existan, empleando todos los medios posibles para utilizarlas. "Ningún obstáculo resiste a la acción constante e ilustrada de la Administración".

Se ocupa luego de los *Ayuntamientos*, conducto por donde se extiende la acción protectora del Gobierno, y que por el hecho de ver en pequeño todas las necesidades, pueden ellos estudiarlas mejor, desentrañar sus causas y sus remedios, y calcular exactamente de qué modo y hasta qué punto influye una medida administrativa

en el bien o en el mal de los pueblos". Considera a los Ayuntamientos como los cooperadores natos con sus Jefes, los Subdelegados de Fomento, del bien que se ha de promover; facilitando notablemente esta cooperación el cuidado que han de poner los Subdelegados en averiguar los recursos destinados a satisfacer las necesidades locales, y todo cuanto en detalle conduzca a formar un juicio completo sobre "esta importantísima parte del servicio público, de cuyo arreglo dependen mejoras considerables en la suerte de los pueblos". Deseando corregir la multitud de categorías existentes, con la necesaria secuela de confusión y desórdenes, se elaborará una ley que "las refunda en una"; pero en tanto no cesen estas deplorables y ruinosas anomalías, los Subdelegados atenuarán sus efectos y formarán estados de la situación de cada Ayuntamiento, indicando los elementos que los componen, y todas las otras noticias concernientes a los demás oficios municipales. Señala la policía municipal como propia de los Ayuntamientos, comprendiendo en ellos los abastos, donde tanto abuso hay que desarraigar; no bastando con proporcionar a los pueblos "fuentes saludables, empedrados cómodos, alumbrado en las calles, solidez en las construcciones..., y otros mil objetos de seguridad, aseo o comodidad; sino que dirigirán muy particularmente su atención a hacer cesar el desorden de las posturas arbitrarias de comestibles". En lo que respecta a la materia de elecciones de Ayuntamientos, y en tanto se simplifica la legislación sobre el particular, se tenderá a recabar para los Subdelegados la decisión sobre las reclamaciones que se produzcan; asunto éste, que ninguna relación tiene con las atribuciones de la justicia. La policía sanitaria es materia de paternal solicitud, debiéndose adoptar las necesarias precauciones para impedir la propagación de las enfermedades contagiosas, llamando particularmente la atención con respecto a la viruela y las tercianas. En atención a las epidemias que a veces adquieren asoladora intensidad, a causa de la carencia de cementerios, ordena se levanten estos "asilos de la muerte", donde aún no los haya, sometiéndolos a una severa policía, observando las reglas que la experiencia ha estimado necesarias con relación a los depósitos de cadáveres, entierros y exhumaciones. No olvida en la *Instrucción*, el cuidado que, des-

de el punto de vista sanitario, se debe tener con los animales de toda especie, para evitar la propagación de las epizootias.

Trata seguidamente de una materia del mayor interés, la *Policía General*, la que enfoca desde un punto de vista de actuación paternal, benéfica y protectora. “Un error deplorable hizo que se desconociesen en muchas partes del reino las *intenciones generosas* que presidieron al establecimiento de la policía, organizada al principio para enfrenar el crimen y que la inocencia viviese tranquila”. Para evitar la confusión entre la que podemos llamar policía judicial y la administrativa, el Gobierno procederá en forma que se eviten los actuales abusos, mediante los que a veces los malhechores resultan mejor tratados que los vecinos honrados, debiendo penetrarse los Subdelegados de que sus atribuciones como Jefes de la Policía, son las de “una magistratura de beneficencia y protección, que más que ninguna otra exige deferencias, atenciones y obsequios hacia las personas con quienes tenga que tratar. Severidad con el crimen, indulgencia con el descuido o la flaqueza, respeto a la inocencia, miramiento con cuantos lleguen a invocar su justicia o su favor; tal debe ser la divisa de la Policía, que ni por accidente debe deshonorarse con acciones que presenten apariencia de arbitrariedad, ni mucho menos de vejación”. El empleado de policía que se exceda en el cumplimiento de su deber, haciendo aquello a que no le autorice explícitamente la legislación establecida en interés del orden y reposo público, será inmediatamente destituido. Con el empleo de los oportunos medios preventivos y represivos, procurará la policía curar esa llaga vergonzosa y funesta de los ladrones, acabando con el salteamiento; “terror de los pueblos que aísla, y de los transeuntes que despoja, y oprobio de la administración que lo tolera”. Confía la *Instrucción* en que generalizados los beneficios de una administración paternal, no habrá maquinaciones que alteren el reposo de los pueblos, ni necesidad de otras medidas que estas dulces y protectoras, por lo que se excusa de cualquier prevención especial relativa a la alta policía. ¡Realmente Javier de Burgos era un hombre de gran ingenuidad!

La *Instrucción Pública* es objeto de especial cuidado, con el fin de acabar con los obstáculos que por doquiera suscita la ignorancia.

Cada pueblo de cien vecinos deberá tener una escuela de primeras letras, sin que obste a ello la falta de recursos o el decir que previo expediente, resulta haberse practicado y cumplido sin fruto, diligencias para encontrarlos; por que la autoridad tiene siempre mil recursos a su disposición, y la habilidad descubre una mina inagotable donde nada sospechara la ignorancia. El establecimiento de periódicos en las capitales de provincia contribuirá a difundir la instrucción, y así mismo la publicación de buenos libros nuevos, o la reimpresión de los antiguos. Las Academias y Asociaciones Científicas o Literarias de toda especie, pueden contribuir poderosamente a difundir la instrucción, y los Subdelegados harán en este sentido cuanto esté a su alcance.

Confiando en la finalidad de las *Sociedades Económicas*, excita a los Subdelegados para que las fomenten y favorezcan su resurgimiento; mucho más si se tiene en cuenta que deben ser sus colaboradoras para la realización del bien. Lo mismo advierte la *Instrucción* con respecto a otras Juntas encargadas de objetos de conveniencia local, como el cuidado de una escuela primaria o de dibujo, de un canal para riegos, u otros semejantes o análogos; asociándose a sus operaciones los Subdelegados, para que el bien de que se ocupen se aumente, se acelere, o se complete.

Si el labrador, el industrial, el capitalista y el especulador necesitan la cooperación del Gobierno para que sus intereses adelanten y mejore su condición, *Hospicios, Hospitales* y los demás *Establecimientos de Beneficencia* lo exigen con mayor imperio, y la *Instrucción* bien se cuida de ello. "El pobre jornalero a quien la enfermedad postra en el lecho del dolor, el anciano indigente a quien la edad niega el consuelo y los auxilios del trabajo, el niño recién nacido... condenado a chupar los secos pechos de una nodriza mercenaria, el desventurado confinado en un encierro". Los socorros que a ellos se les dispensan se vuelven alguna vez en daño de los socorridos, por lo que precisa que los enormes gastos ocasionados se ordenen y dirijan en beneficio de la humanidad, reemplazando el espíritu de caridad al de la especulación, y a los desdenes de la indiferencia fría el esmero de la compasión fogosa. Deberán también destinarse a remediar necesidades de hoy, bienes destinados a fines

un día útiles, pero hoy inexistentes. Fija últimamente su atención en los dementes, que un poco de esmero, podría devolverles el uso de su razón y al seno de sus familias.

Capítulo aparte dedica a las *Cárceles y Establecimientos de corrección*, señalando las respectivas atribuciones de la autoridad judicial y de la administrativa, y después de establecer el cuidado que para la mejora de los mismos se debe desarrollar, sienta las reglas siguientes para corregir y mejorar a los condenados, en vez de endurecerlos y pervertirlos: "1.^a Hacer trabajar a los reclusos por sentencia judicial; 2.^a Adjudicarles la mayor parte posible de los productos de su ocupación; 3.^a Inspirarles por esta cesión de los beneficios, el amor al trabajo, al cual pueden deber algún día su rehabilitación social, y la ventura del resto de su vida; 4.^a Tratarlos con benignidad y dulzura, no sólo por el derecho que a ello tiene el que expía resignadamente la falta que cometió, sino por que *la bondad con que se les mire, modificará o cambiará sus hábitos, pues el espectáculo constante de la indulgencia no puede menos de hacer indulgente a los que lo presencien*". Termina este capítulo de la *Instrucción* con las siguientes palabras, que no necesitan ser alabadas, pues por sí ellas se alaban: "los confinados no saldrán de su confinación más perversos que se mostraran al dar los primeros pasos en la carrera del crimen; y volviendo a la sociedad, no podrán menos de bendecir la administración protectora, bajo cuya dirección reformaron sus costumbres, y se proporcionaron ahorros que mejoraran su condición".

No deja de ser curioso el motivo de intervención en la vida de *Hermandades y Cofradías*, con respecto a las que, respetando su significación religiosa, la autoridad habrá de actuar especialmente en cuanto que con sus rivalidades y altercados comprometen la paz pública, aniquilando a un pueblo por el lucimiento de una Cofradía.

La construcción de *Caminos y Canales*, la derivación de aguas de ríos navegables o no navegables para necesidades industriales, construcción de baños, molinos, batanes u otros artefactos, todo ello provoca la intervención administrativa, para fomento de la producción en todos sus ramos.

Igualmente con respecto a *Bibliotecas y Museos*, debiendo la

Administración no limitar su actividad a mantener los existentes, sino a mejorarlos y darles toda la extensión de que sean susceptibles, implantándolos en las distintas provincias. No es necesario para ello levantar suntuosos edificios; “la biblioteca que por fallecimiento de un abogado célebre, de un eclesiástico sabio, de un médico laborioso, se malvende y se destruye, puede, adquirida a poca costa por la Administración, suministrar los primeros libros a una Biblioteca pública, que con legados de hombres benéficos, con dones de los autores provinciales, y por otros medios igualmente fáciles, se haga en poco tiempo numerosa y escogida, y que desde luego proporcione a los particulares aplicados, elementos de instrucción”.

Los *Teatros y espectáculos*, deben ser objeto de la Administración, para sacarlos del deplorable estado en que se encuentran, protegiéndolos en cuanto que su mejora interesa a la civilización y la prosperidad; y sólo tolerando, las diversiones y ejercicios que pueden constituir un daño para el público.

Debe la Administración vivir preparada para atender con *socorros en casos de desgracias públicas*, según sus diferentes manifestaciones, y previniéndolas cuando ello fuera hacadero.

Termina la *Instrucción* anunciando un nuevo régimen para la *Caza y la Pesca*; la necesidad de cooperar al perfeccionamiento de la *División territorial* y formación del *Censo*; y al régimen de los *Despoblados*, para estudiar las causas de la despoblación y los convenientes remedios que poner en práctica.

Tiene la *Instrucción* un último capítulo de extraordinaria importancia, con el epígrafe, *Prevenciones generales*. Dice, que los Subdelegados son empleados de ejecución, por lo que no pueden mandar ni prohibir sino lo que manden o prohiban las leyes, las Reales Ordenes y las Instrucciones del ramo; pero para ejecutar estas disposiciones, pueden dictar las reglas que estimen convenientes, y todos los empleados administrativos deben conformarse a ellas. Siendo el bien la incumbencia esencial de la Administración, el Subdelegado que por cualquier causa no pueda realizarlo, debe dar su dimisión, pues de lo contrario el Gobierno le retirará una confianza que no merece; así mismo, “miraré como el más agradable de mis deberes solicitar las bondades de S. M. en favor de aquellos Subdelegados

que mostrándose penetrados del principio de que *en Administración no hay imposibles*, allanen o remuevan todos los obstáculos que se opongan... a hacer gozar a los pueblos de la prosperidad mayor a que puedan aspirar”.

Muy interesante es también la siguiente admonición: “La buena armonía entre todos los encargados del poder es el primer elemento de orden, y será por consiguiente uno de los primeros cuidados de la Administración. Los agentes de ésta, deben ser siempre los primeros en evitar competencias, en desterrar rivalidades, y en prevenir por explicaciones francas y por expedientes de conciliación, la menor desavenencia entre las Autoridades, que cuando no se muestran de acuerdo, debilitan el prestigio que debe rodearlas y aflojan por ello el lazo saludable de la obediencia”.

Las ilusiones forjadas por Javier de Burgos en torno a la labor administrativa que intentaba desarrollar, y en la que habían de ser sus más decididos cooperadores las Subdelegados de Fomento, resulta no sólo de la serie de conocimientos que a estos exigía y de las múltiples actividades que habían de desarrollar, sino de lo que se permite decir en estas *Previsiones Generales* del último capítulo de la *Instrucción*: “Para que la España y la Europa puedan calificar los progresos de nuestra *regeneración administrativa*, y que cada uno de los que a ella contribuyen, halle en la reputación que adquiriera la primera recompensa de sus esfuerzos, se insertarán desde enero próximo en el *Diario de la Administración*, los *resúmenes periódicos de los bienes hechos en cada mes por los Subdelegados de Fomento*, con expresión de los que hayan dejado de desempeñar esta obligación”.

Se ve en Javier de Burgos no al Ministro que inflado por su posición aspira a lucirse cubriéndose con vanidades de relumbrón, sino al hombre de convicciones reflexivas que aspira a regenerar su país, creyendo firmemente en la eficacia práctica de las medidas adoptadas. Es triste confesar que las ilusiones que se formara no llegaron a realizarse, en parte por falta de cooperación de los demás Ministros que con él ejercían el poder, en parte por las calamitosas circunstancias en que se hallaba la Nación, tal vez por el desamparo en que se encontró el Gobierno ante el exuberante movimiento li-

beral que tenía subyugada a la realeza, quizá por que los planes administrativos de Javier de Burgos “que arrojaban gérmenes sobre el suelo de su país, no podían fecundarse y prevalecer sino a la sombra del cultivo de la mano misma que los había sembrado” (12).

Lo que no puede negarse es que la *Instrucción* de 30 de noviembre de 1833, es tal vez el documento de mayor relieve de los que hasta entonces se habían publicado sobre materia administrativa, y que sin él no puede formarse idea del desarrollo de la Administración española.

No obstante las serias dificultades que se oponían a su obra bienhechora, y a las que después he de referirme, Javier de Burgos, mientras permaneció en el Poder, y hasta que publicado el Estatuto Real, con ocasión de enfermedad, tuvo que abandonar el Ministerio, no cesaba en la publicación de Ordenes, Decretos y Leyes administrativas, que sirven para formar juicio de la destacada personalidad del constructor de nuestra obra administrativa. La *Colección de Decretos* prueba lo que digo.

ANTONIO MESA SEGURA

(12) V. Pastor Díaz. Ob. cit., pág. 42.