

Principios dun sistema de comunicacións. Un documento inédito de Manuel Colmeiro (1818-1894)

Doutor en Historia.
Corpo Superior da
Administración da
Xunta de Galicia

Xosé Luís Mínguez Goyanes

¹ Merecen sinalarse os libros editados pola Escola Galega de Administración Pública que se citan a continuación:

■ Colmeiro, Manuel (1995): *Derecho Administrativo Español* (reproducción facsímile), con estudio preliminar de Alejandro Nieto.

■ VVAA (1995): *Manuel Colmeiro (1818-1894). Estudios conmemorativos do seu primeiro centenario*.

■ F. Caínzos, Juan F. (1995): *Manuel Colmeiro, economista e facendista*.

■ Lema Añón, C. (1996): *Aproximación ó pensamento xurídico-político de Manuel Colmeiro*.

Está pendente de impresión: Villares, Ramón, *Colmeiro en Compostela*.

² Salvá, Melchor (1899): *Necroloxía del Excmo. Sr. Don Manuel Colmeiro*, Madrid.

VVAA (1953): *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*. Santiago.

Co gallo do primeiro centenario de morte de Manuel Colmeiro a Escola Galega de Administración Pública promoveu a publicación dunha serie de estudos sobre a figura deste xurisconsulto galego¹. Gracias a estes traballos a figura de Colmeiro é coñecida na actualidade nos seus trazos principais. Ata agora o coñecemento sobre a vida de Colmeiro cinguíase practicamente á biografía de Melchor Salvá, publicada poucos anos despois da morte do xurista, e ós estudos publicados pola Universidade de Santiago a principios da década dos cincuenta, en conmemoración do primeiro centenario da publicación da célebre obra *Derecho Administrativo Español*².

Nas páxinas que seguen daremos a coñecer un escrito inédito de Colmeiro. Trátase dun exercicio realizado na oposición á cátedra de Dereito Político e Administración da Universidade de Madrid, á que concorreu con éxito en maio de 1847. Días antes Colmeiro gañara a cátedra de Economía, Dereito Político e Administración na Universidade compostelá.

Colmeiro a estas alturas tiña vintenove anos e era un xove profesor coñecido nos ambientes intelectuais de Santiago, a súa cidade natal. Contaba ademais cunha incipiente produción bibliográfica³. O primeiro curso no que Colmeiro imparte a docencia é o de 1840-1841, no que é nomeado profesor substituto da cátedra de Economía Política da facultade de Leis de Santiago. Ó remata-lo curso 1842-1843 queda excedente, por non obter praza na redistribución do profesorado que se realiza con motivo da unificación das facultades de Leis e Canons nunha denominada de Xurisprudencia. En abril de 1844 Colmeiro volve ser nomeado profesor, situación na que permanecerá ata fins dese ano. En 1846 Colmeiro é nomeado rexente de segunda clase de Dereito Político e Administración na facultade de Filosofía da Universidade Central⁴.

En abril e maio de 1847 Colmeiro preséntase ás oposicións convocadas para cubrir senllas cátedras das universidades de Santiago e Madrid. Colmeiro despois de obte-la primeira corre á segunda. O tribunal estaba presidido por Francisco de Cárdenas e participou ademais na oposición Laureano Figueroa, xove profesor da Universidade de Barcelona. O caso é que Colmeiro consegue a cátedra "en virtud de los ejercicios de oposición que al efecto ha practicado y en premio de la obra *Elemental de Economía Política* [sic] que ha escrito", segundo aparece na real orde do seu nomeamento⁵, o traslado da cal, por certo, está asinado por Nicomedes Pastor Díaz daquela ministro de Comercio, Instrucción e Obras Públicas.

Este texto redactado por Colmeiro hai que situalo nun contexto preciso. No tempo en que foi feito, en plena *década moderada*, está no poder Joaquín Francisco Pacheco líder da facción do Partido Moderado denominada os "puritanos". Pacheco será presidente do Goberno uns poucos meses, xusto no momento no que Colmeiro consegue a cátedra. O texto de Colmeiro está na liña que propuñan os moderados no poder, para os cales lles había que dar auxe e impulso ás comunicacións e a produción nacional debíase protexer contra os produtos que proviñan do estranxeiro. Parece claro que o pensamento de Colmeiro ía acorde coa corrente política imperante. Hai que sinalar que o ministro de Instrucción, Pastor Díaz, era persoa próxima a Pacheco. Nunha publicación anterior temos aventurado que quizais o mesmo Pastor influíse a favor de Colmeiro nesta oposición⁶.

O documento que presentamos custódíase no Arquivo Xeral da Administración de Alcalá de Henares⁷. É un manuscrito orixinal, asinado polo seu autor en Madrid o 13 de maio de 1847. Consta de vinteunha follas de papel, escritas polas dúas

³ A produción bibliográfica de Colmeiro en:

|| Sáez Lorenzo, Concepción; Mínguez Goyanes, Xosé Luís: "Libros e documentos de Manuel Colmeiro", *Manuel Colmeiro (1818-1894) Estudios conmemorativos...*

|| F. Caínzos, Juan F.: *Manuel Colmeiro, economista...*, p. 141-142

⁴ Arquivo Histórico Nacional. Sección Universidades. Fac. Filosofía e Letras. Leg. 186, expdte. 9

⁵ Arquivo da facultade de Dereito da Universidade Complutense. Expediente de Manuel Colmeiro. Traslado da real orde pola que se nomea catedrático a Manuel Colmeiro. Madrid, 14-6-1847

⁶ Mínguez Goyanes, Xosé Luís: "Notas para unha vida do profesor don Manuel Colmeiro (1818-1894)", *Manuel Colmeiro (1818-1894). Estudios conmemorativos...* p. 44-45

⁷ Arquivo Xeral da Administración de Alcalá de Henares. Grupo de Fondos de Educación e Ciencia. Signatura E e C. Caixa 15.558. Expediente de Manuel Colmeiro.

caras e cosidas nun caderno de formato 1/4. O escrito está a texto corrido e non contén epígrafes nin apartados. Semella que está escrito dunha tirada. É posible que fose un exercicio redactado nun "encerro" da oposición, pois ten borranchos e ademais proporciona diversas citas textuais, co cal parece que o autor tiña diante unha serie de escritos dos que se valeu para realizalo. Na primeira páxina do escrito Colmeiro fai constar que foi lido ante o tribunal da oposición.

O escrito pódese dividir en tres partes. Na primeira o autor proporciona unha serie de ideas sobre a súa concepción da Administración. Para Colmeiro a Administración desempeña funcións semellantes ó corpo humano, porque "así como el hombre piensa, quiere y después, a fuerza de libre, ejecuta su voluntad, así también hay en la sociedad poderes e instituciones encargadas de significar los deseos colectivos o la voluntad social, y otros poderes o instituciones encargadas de llevarla a cabo". A acción administrativa ten que ser "ilustrada" polos dictames dos consellos consultivos, "que ilustran a la Administración en las materias difíciles". A Administración é a man que executa a vontade da sociedade, e ten por obxecto "satisfacer las necesidades materiales y morales de los pueblos". Segundo Colmeiro a Administración pódese considerar baixo dous aspectos: como instrumento baixo o cal execútanse os actos administrativos (organización administrativa) e como aplicación ós obxectos nos cales se exerce esta acción (materia administrativa). Para Colmeiro a Administración é á vez ciencia e arte de gobernar. O Goberno precisa duns "principios" informadores da Administración, "para dictar con acierto las leyes y decisiones administrativas". A Administración existe sempre; é a man que executa a vontade da sociedade.

Gallego Anabitarte sinala que a obra de Colmeiro é a representación da implantación do que se pode denominar como Estado administrativo, que tería a súa vixencia entre 1843 e 1868, e sucede o chamado Estado Constitucional de 1836-1843⁸. Ó seu xuízo o Estado Administrativo constitúe en moitos aspectos as antípodas do anterior. Na nova orde de cousas primaba a Administración sobre a Constitución. Os moderados segundo este autor instauran as bases dun Estado racional e ordenado, aínda que será só un Estado Administrativo, sen que se chegue ás últimas consecuencias no canto da limpeza electoral e dunha verdadeira representación da sociedade no Estado.

Na segunda parte do escrito Colmeiro fai unha defensa da libre circulación de produtos, que debe ser facilitada pola mesma Administración. O autor fala da importancia da "libre, fácil, rá-

⁸ Gallego Anabitarte, Alfredo (1994): "Colmeiro y la consolidación del Estado Administrativo", *II Simposio de Historia da Administración*, p. 14, EGAP, Santiago.

vida y económica circulación de la riqueza". Colmeiro era partidario da liberalización do comercio interior. A súa postura non contradí a política "proteccionista" cara ó comercio exterior, que propuñan os moderados. Segundo Cánovas Sánchez os dirixentes moderados "optaron por una política proteccionista que tenía como finalidade esencial colocar a la industria nacional a cubierto de los riesgos de la competencia extranjera, en tanto se preparaban las condiciones para impulsar la transición hacia el librecambismo"⁹. Caínzos fala da postura *restrictiva* do primeiro Colmeiro, no canto de outorgar "canta liberdade fose compatible con non poñer en perigo a incipiente industria nacional"¹⁰.

Colmeiro menciona uns recentes sucesos que tiveron lugar poucos meses antes da data deste escrito. A carestía do pan produciu diversas desordes públicas na península. Colmeiro achaca estes males principalmente á dificultade das comunicacións interiores, que deron lugar a unha carencia de gran en determinados puntos coa conseguinte suba dos prezos, e cunha caída dos mesmos nas zonas produtoras. Ó seu xuízo ocorreu "un doble mal y fue la abundancia y la escasez a un tiempo, una baja excesiva en los precios que no permitía al agricultor de las provincias mediterráneas verificar sus ganancias legítimas, y una carestía en las litorales que agravaba la mísera situación de las clases proletarias"¹¹. Colmeiro tería presente seguramente o lamentable estado dos camiños na súa rexión natal, que en 1842 levaron a dicir a dous viaxeiros anónimos que a dificultade de comunicacións en Galicia é "causa por un lado de falta de estímulo para la exportación, y por otro de escasez de conocimientos en los adelantos de las artes"¹². A necesidade da mellora das comunicacións cobra auxe na segunda metade do século XVIII por mor dos pensadores ilustrados¹³. Neste sentido, Colmeiro pódese considerar coma herdeiro destas inquietudes dos ilustrados. Na España do século XIX, cun retraso considerable nas obras públicas básicas (camiños, pontes, portos, ...) a necesidade dunha modernización das mesmas, era aceptada por tódolos grupos políticos. As leis básicas de obras públicas practicamente non se discuten, xa estean no poder partidarios do proteccionismo ou mesmo do liberalismo¹⁴.

Levado pola súa fe nas comunicacións Colmeiro di que todo país onde haxa telégrafos e "camiños de ferro" debe ser facilmente gobernado e as revoltas imposibles. Uns anos antes xa falara da necesidade de facilita-la circulación de produtos agrícolas "a cuyo objeto conviene abrir caminos vecinales, de travesía y caminos rurales o sesmos que acerquen los puntos de producción a los focos de consumo menos distantes, y luego la abertura de carreteras

⁹ Cánovas Sánchez, Francisco (1982): *El Partido Moderado*, p. 396, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid.

¹⁰ F. Caínzos, Juan J., *Manuel Colmeiro...*, p.129.

¹¹ Barreiro Fernández fala de "motins de subsistencia" refiriéndose a estes sucesos de 1847. Vid. Barreiro Fernández, X.R. (1977): *El levantamiento de 1846 y el nacimiento del galleguismo*, p. 9, Pico Sacro, Santiago. O mesmo autor fala da depresión económica que se produce a partir de 1817 no ámbito galego, español e europeo, que trae consigo a caída dos prezos dos cereais básicos. A fame aparece en 1843 e 1847, xunto co acaparamento de cereal por parte de certos produtores para envialo a Francia e os conseguintes motins de subsistencia. Vid. *A sociedade galega contemporánea. Tradición e modernidade* (1991): p. 59-60, Hércules, A Coruña.

¹² *Viaje a Galicia verificado recientemente por dos amigos* (1842), p. 14, Imprenta de Miguel de Burgos, Madrid.

¹³ García-Fuentes, Manuel (1987): *El camino de acceso a Galicia en el siglo XVIII*, p. 11, Diputación Provincial, A Coruña.

¹⁴ Frax Rosales, Esperanza, "Las leyes de bases de obras públicas en el siglo XIX", *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº. 93, xullo-setembro 1996, p. 513 e ss. Vid. tamén Alzola Minondo, Pablo, *Historia de las obras públicas en España*, 1979 reimpresión.

o caminos reales, la construcción de fuentes, calzadas, canales de navegación, etc. que permitan el transporte de aquellos a parajes remotos o su traslación a los pueblos ribereños y litorales, desde donde se le pueda dar espedita salida hacia el extranjero"¹⁵. En 1850 na obra *Derecho Administrativo Español* Colmeiro volverá indicar que "la importancia administrativa de los caminos es inmensa, ya se vea en ellos un medio de circulación y un elemento de riqueza y prosperidad, o ya se consideren como instrumentos necesarios de la acción social"¹⁶. Estamos nuns momentos, mediados do século XIX, nos que se sente a necesidade de facer novas vías de comunicación. O mesmo Alcubilla indica que na época de Isabel II "se construyeron más caminos que en todos los precedentes reinados"¹⁷.

As obras públicas desde principios do XIX rexíanse por unha confusa normativa, ata que en outubro de 1845 se aproba a *Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas*, vixente no momento en que Colmeiro redacta o seu escrito. Esta instrucción ordena a caótica situación da normativa sobre obras públicas¹⁸.

Na terceira parte deste documento Colmeiro fala dos diferentes tipos de vías de comunicación da época e do seu tratamento administrativo. Colmeiro, en definitiva, postula a necesidade dunhas boas comunicacións, imprescindibles para artella-lo país. Colmeiro fala do ferrocarril, "caminos de hierro", segundo a terminoloxía imperante naquel momento. Cánovas Sánchez ten sinalado que a época isabelina representa desde o punto de vista dos medios de comunicación o final da etapa da dilixencia e o inicio da do ferrocarril. Segundo este autor nos anos corenta do pasado século houbo "una ascendente fiebre ferroviaria, estimulada por los éxitos financieros y psico-sociológicos que se habían conseguido en Europa"¹⁹. Colmeiro tiña neste momento moi próximo o inicio do ferrocarril en España, xa que en 1844-45 se inicia o seu despegue coa concesión das liñas de Barcelona-Mataró, Madrid-Aranxuez e Langreo-Xixón. Galicia non verá sen embargo o ferrocarril en funcionamento ata 1873, cando se inaugura a liña entre Carril e Santiago²⁰. Polos mesmos días nos que Colmeiro se estaba a examinar, o marqués de Salamanca, ministro de Facenda, falaba coa raíña Isabel II das grandes perspectivas do ferrocarril²¹.

As últimas palabras do escrito de Colmeiro indican a necesidade de "centralizar los negocios mayores y excentralizar los menores". Segundo Meilán nos cultivadores da ciencia administrativa da primeira metade do século XIX o "elogio de la centralización se hace con vehemencia sospechosa", aínda que cunha liña máis equilibrada en Colmeiro e Oliván²². González Mariñas sinalou

¹⁵ Colmeiro, Manuel (1843): *Memoria sobre el modo más acertado de remediar los males inherentes a la extremada subdivisión de la propiedad territorial de Galicia*, p. 63, Santiago.

¹⁶ Colmeiro, Manuel (1850): *Derecho Administrativo Español*, p. 43, Madrid.

¹⁷ Martínez Alcubilla, Marcelo (1892): *Diccionario de la Administración española*, vol. II, p. 319, 5ª ed, Madrid.

¹⁸ Frax Rosales, Esperanza, "Las leyes de bases ...", p. 514.

¹⁹ Cánovas, F: *El Partido Moderado...* p. 370-372

²⁰ Wais, Francisco (1987): *Historia de los ferrocarriles españoles I*, p. 318-320, 3ª ed, Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Madrid.

²¹ Torrente Fortuño, José Antonio, *Salamanca, bolsista romántico*, Taurus, Madrid, 1969, páx. 138

²² Meilán Gil, José Luis (1996) "El proceso de la definición del Derecho Administrativo", en: *Administración Pública en perspectiva*, p. 47, Universidade, A Coruña.

a evolución persoal de Colmeiro neste asunto, que define como "permanente tensión centralización-descentralización"²³. Colmeiro móvese neste tema cunha certa ambigüidade, produto sen dúbida da evolución dos tempos. De tódolos xeitos hai un cambio na postura de Colmeiro desde a defensa da "centralización en los negocios mayores" ata o excepticismo sobre os presuntos efectos positivos da centralización. Colmeiro mostrouse "contrario a la democracia directa municipal, no sólo por su oposición a las actitudes asamblearias, o a la autonomía municipal, sino por otras causas, propias de un sector del pensamiento jurídico del XIX, a las que quizá no resultaban extrañas la pretendida modernización de las estructuras administrativas y para las cuales podía resultar un tanto anacrónico la asamblea de vecinos gobernando la comunidad"²⁴. Colmeiro en definitiva estaba na liña da "Ley de Ayuntamientos" de 8 de xaneiro de 1845. Esta lei estaba presidida pola idea da centralización, na que o alcalde era un mero delegado do poder central²⁵.

A continuación transcribimos íntegro o documento de Colmeiro, respectando a grafía orixinal do autor. Facemos unha excepción coas abreviaturas e signos de puntuación, que actualizamos no texto transcrito. Nunhas poucas ocasións non se le unha ou varias palabras dalgunha frase. Neste caso poñemos signos de interrogación entre parénteses (¿?). E sen máis imos pasar ó texto de Colmeiro.

²³ González Mariñas, Pablo: "Centralización e descentralización no pensamento de Manuel Colmeiro", *Manuel Colmeiro (1818-1894). Estudios conmemorativos...*, p. 90

²⁴ Orduña Rebollo, Enrique: "La democracia directa municipal en la doctrina del siglo XIX. La oposición de Colmeiro", *II Simposio de Historia...*, p. 243-244

²⁵ Montanos Ferrín, Emma: "Las etapas fundamentales da la Administración estatal en el estado liberal", *Historia da Administración Pública (1993)*, p. 188, EGAP, Santiago.

**Discurso que en las oposiciones a la cátedra de
Administración y Derecho Político de esta Corte
leerá ante el Tribunal de Censura el Dr. D. Manuel
Colmeiro, Catedrático de Economía Política en la
Universidad de Santiago**

Principios que debe tener presente el Gobierno al establecer un sistema general de comunicaciones y a que intereses ha de atender con preferencia

Señores:

“¿Sería por ventura la sociedad –se pregunta M. Guizot en su curso de historia del gobierno representativo–, sería por ventura la sociedad una abdicación de la naturaleza?²⁶ No por cierto, se responde, pues el individuo debe conservarse, y se conserva efectivamente en ella tal como es; y como la sociedad no es más que una colección de individuos, su ley no puede ser otra que la de los individuos mismos”.

Ahora bien, siendo la ley de los individuos que emana de su triple naturaleza como seres físicos, intelectuales y morales a un tiempo, resulta que la sociedad, y el Estado que es la personificación de la sociedad, y el Gobierno que es la personificación del Estado, guarda y debe guardar relaciones con el mundo de la materia, con el mundo de la inteligencia, y sobre todo, con Dios, fuente de la justicia. Y siendo la Administración la acción vital de la sociedad, o según la define un publicista contemporáneo, “la acción social puesta en ejercicio con relación a los intereses comunes de los asociados”, resulta que al Gobierno, en quien se resume el pensamiento y la voluntad colectiva de los gobernados, corresponde ser el árbitro y regulador de estas fuerzas individuales confundidas para el bien público en un solo poder central.

Este poder es el administrativo subordinado al legislativo en su origen, pero independiente en cuanto a su acción y paralelo del poder judicial (si el judicial nombre de poder merece), cuya misión constituye el poder ejecutivo o la Administración en el sentido más lato de la voz.

La Administración, pues, ejerce en la sociedad funciones semejantes a las de los miembros en el cuerpo humano; porque así como el hombre piensa, quiere y después, a fuer de libre, ejecuta su voluntad, así también hay en la sociedad poderes e instituciones encargadas de significar los deseos colectivos o la voluntad social, y otros poderes e instituciones encargadas de

²⁶ Seguramente refírese á obra *Du gouvernement représentatif et de l'état actuel de la France*, editada en 1816. Pola época na que Colmeiro redacta este exercicio o célebre historiador Guizot era ministro de Asuntos Exteriores do seu país.

llevarla a cabo. Por eso se dijo que todas las funciones relativas a la gobernación general del Estado se referían a uno de estos dos movimientos humanos, *deliberar* y *ejecutar* que con aplicación a la sociedad se resuelven en establecer preceptos y exigir obediencia. Por eso también se dijo que no hay sino dos poderes políticos en perfecto análisis, el legislativo y el ejecutivo; aquél encargado de reducir el pensamiento y la voluntad social a texto de un código, y éste de convertir la letra muerta en ley viva.

Si bien la Administración es naturalmente activa, no siempre, sin embargo, procede sin alguna deliberación previa, antes casos hay árdulos o cuestiones importantes en las cuales otro poder superior en el orden jerárquico de todos los poderes políticos el poder legislativo de quien recibe su organización el ejecutivo, le impone el estrecho deber de no ejecutar sin oír el consejo de ciertos cuerpos cuyas funciones puramente consultivas ilustran a la Administración en las materias difíciles concurriendo con este doble mecanismo a que la acción administrativa sea más fácil y acertada; de este modo la ley establece garantías ciertas de que la acción administrativa será siempre o casi siempre ilustrada; a lo menos se la rodea de las precauciones convenientes para evitar sus extravíos.

Pero no basta que la acción administrativa sea ilustrada, sino que es preciso sea también justa, pues aun cuando la ilustración excluya una constante injusticia, no sucede así en los casos particulares, pues un consejo solo dado por una corporación sin formas tutelares y sin ciertos trámites que garanticen los derechos del individuo, es muy susceptible del error; y las corporaciones que le dan inclinadas comúnmente a ensalzar sin tino el bien general, sacrificando así al Dios desconocido los intereses particulares; porque ¿donde está el bien general si en ellos no se funda? Por esta razón el poder legislativo ordena el establecimiento de tribunales administrativos cuya jurisdicción excepcional se extiende a dirimir los conflictos que pueden sobrevenir entre los agentes de la Administración y los particulares a quienes éstos perjudican en sus derechos.

La Administración es la ciencia y el arte de gobernar; ciencia porque exige principios, y establece leyes; arte porque dicta reglas de aplicación; como ciencia funda teorías, como arte crea derechos y obligaciones.

La ciencia administrativa o las leyes de administración comunes a todos los tiempos y lugares y el derecho administrativo o los preceptos de fuerza obligatoria y de observancia limitada, completan el estudio de este ramo importantísimo de

la filosofía social. El Gobierno ha menester consultar frecuentemente los principios de la Administración para dictar con acierto las leyes y decisiones administrativas; los jueces y agentes del gobierno deben estudiar las leyes universales y eternas de la Administración para obrar y decidir conforme al texto y al espíritu de la jurisprudencia administrativa en cada caso; y a los particulares importa conocer sus derechos y la razón de estos derechos para ceder de sus intereses delante de la Administración, cuando la acción es legítima, o para oponer y con fruto la resistencia legal de la reclamación o del juicio, si su acción fuese invasora.

La Administración existe en donde quiera que hay sociedad, porque es la mano que ejecuta su voluntad, y por decirlo de una vez, es la acción misma de la sociedad encaminada a procurar los intereses comunes. Existe, pues, Administración bajo cualquiera forma de gobierno; pero es sin embargo tan íntimo el enlace de las leyes políticas y administrativas, que donde quiera que ha ocurrido un cambio importante en las primeras, hízose necesaria una reforma proporcionada en las segundas. La Administración tiene por objeto satisfacer las necesidades *materiales* y *morales* de los pueblos. Esto requiere algunas explicaciones.

1^a) Que por las necesidades morales no se entienden tan solo las relativas al corazón, sino además al pensamiento; de modo que *necesidades morales*, en oposición a *necesidades materiales*, significan tanto las morales en sentido estricto como las intelectuales.

2^a) Que la Administración no sólo acude a satisfacer las necesidades existentes, sino a precaver las futuras; como que uno de los dones más apreciables de la Administración es prever, adivinar, y por decirlo así, caminar delante de los sucesos.

3^a) Que esas necesidades no son tan sólo aquellas cuya satisfacción es de rigor por la conservación de la sociedad, sino también las conducentes a su perfección y adelanto.

4^a) Que la Administración es esencialmente activa; su acción se revela por medio de los agentes del poder central en todos los puntos del país sujetos a su vigilancia. Esta acción es libre, cuando está encerrada dentro de sus límites, y dichos límites son conocidos; mas si invade de cierto, o es dudoso que invada la esfera de los otros poderes públicos, está subordinada a las reglas comunes de la competencia.

La Administración se considera bajo dos aspectos: como instrumento con el cual se ejecutan los actos administrativos (organización administrativa) y con aplicación a los objetos en los cuales se ejerce dicha acción (materia administrativa). Bajo el

primer aspecto es poder; bajo el segundo, la razón de este poder, el verdadero motivo de su existencia. Bajo el primer aspecto constituye una jerarquía cuyos caracteres son unidad, responsabilidad, residencia y competencia; bajo el segundo, traza el círculo dentro del cual debe obrar la Administración.

Por lo mismo que en la sociedad reflejan las necesidades del individuo, o más bien la sociedad expresa estas mismas necesidades con las modificaciones que el espíritu de la asociación política introduce, presentándolas en su forma colectiva, por eso uno de los deberes principales de la Administración es proveer a la subsistencia común; no precisamente convirtiéndose el Gobierno en fabricante o mercader, sino en un productor indirecto, cuyas miras deben encaminarse constantemente a promover la abundancia y la baratura de todos los objetos útiles y agradables al hombre, y principalmente la abundancia y baratura de los artículos de primera necesidad. La vida física o material debe, pues, ser siempre un objeto predilecto del Gobierno, obrando dentro del círculo de la Administración.

Para que esta mira de protección se cumpla, para que esta máxima de tutela social tenga cabal ejecución, debe el Gobierno cuidar con esmero de facilitar la circulación de los productos entre los países más remotos, las provincias más distantes, y los pueblos más divididos entre sí por los obstáculos que la naturaleza opone al libre curso y al cambio frecuente de las ideas y de los productos indígenas de cada zona.

Esta comunicación constituye lo que en economía pública llaman *circulación*, ya sea del pensamiento, ya de servicios productivos, ya, en fin, de las riquezas o productos del trabajo.

“La circulación –por usar de las palabras de Genovesi²⁷– no es otra cosa que el curso de las permutas de lo que sobra por lo que falta. La velocidad de la circulación es el mismo curso de estas permutas en un tiempo dado. Luego la velocidad es mayor o menor en razón inversa de los tiempos. La velocidad de la circulación que se hace en seis meses es doble de la que se hace en un año; y la que se hace en tres es cuádruple; y así la cantidad de circulación se halla en razón compuesta de las velocidades y las masas de las cosas que circulan. En este supuesto en dos Estados A y B, si las cosas que circulan son iguales la cantidad de circulación está en razón de las velocidades; si son desiguales las masas e iguales, las velocidades, está en razón de las masas; y si así las velocidades como las masas son desiguales, la cantidad de circulación está en razón compuesta de ambas”.

No insistiré en probar la importancia de la libre, fácil, rápida y económica circulación de la riqueza, porque asunto es cuyo examen teórico corresponde a la economía pública. Me con-

27 Foi Antonio Genovesi (1712-1769) sacerdote, filósofo e economista italiano. Profesor de filosofía en Nápoles e máis tarde catedrático de ética e economía política. As súas “Leccións de economía civil”, aparecidas por primeira vez en 1786 baixo o título de *Lezioni di commercio e di economie civile*, tiveron grande influencia na súa época.

tentaré sólo con hacer una triste reflexión desgraciadamente aplicable a nuestra España y (lo que es peor todavía) a nuestros tiempos. Si en provincias o pueblos determinados de la Península ha provocado graves desórdenes y desgracias lamentables la carestía inusitada del pan, entre otras causas cuyo análisis no me incumbe, considero como principal y tal vez como dominante, la dificultad de nuestras comunicaciones interiores. La mayor penuria de las clases trabajadoras se ha sentido en los pueblos del litoral o en los cercanos a los puntos de exportación; porque, no permitiendo la falta de buenos y cómodos caminos y de canales transportar el grano desde los centros de la producción a los focos de consumo, la cantidad de cereales estancada en el interior no pudo correr a donde la necesidad la llamaba; y entonces, por la interrupción del equilibrio que debe existir constantemente entre las necesidades y los medios, ocurrió un doble mal y fue la abundancia y la escasez a un tiempo, una baja excesiva en los precios que no permitía al agricultor de las provincias mediterráneas verificar sus ganancias legítimas, y una carestía en las litorales que agravaba la mísera situación de las clases proletarias. Sin esta funesta coincidencia seguramente que en nuestro país tan feraz, tan favorecido por la Providencia con los dones de la agricultura, no se hubiera, en mi sentir, experimentado la escasez ni, por consiguiente, la carestía del pan.

No solo las comunicaciones son un medio de procurar a los pueblos la abundancia y la baratura de los objetos de necesidad y utilidad, sino una condición de la centralización administrativa, un elemento de fuerza en manos del Gobierno.

“Es una Monarquía sin cómodos caminos –dice el Dr. D. Manuel Fernández de Mesa en un *Tratado legal y político de caminos y posadas públicas*²⁸– nave sin remos, ave sin alas y un cuerpo paralítico por donde no puede correr, como conviene, el jugo del Gobierno. Por ellos logra el labrador más presto y a menos coste los preciosos frutos, y el dueño sus rentas; el amigo goza del amigo ausente, y el hermano del hermano y el marido de la mujer; el litigante agraviado halla luego el recurso que le diere su justicia, el juez recibe la orden del superior y éste los informes de sus consultas, y así pueden circular mejor en este compuesto de la república los espíritus de la política y la sangre de las riquezas”.

Por mi parte no vacilo en asegurar que todo país en donde haya telégrafos y caminos de hierro debe ser fácilmente y bien gobernado, y las revueltas imposibles, pues entonces se habrán realizado los votos de Mm. Stael²⁹ por el que los caminos se convirtiesen en verdaderas calles y una gran nación podría vivir como en familia.

²⁸ Tomás Manuel Fernández de Mesa foi un xurisculto valenciano, que faleceu en 1772. Alcalde de Valencia, escribiu varias obras, entre elas a que cita Colmeiro que foi editada nesa cidade en 1755.

²⁹ Ana L. G. Necker, coñecida como “madame Stael” (1766-1817), era unha escritora francesa, filla dun ministro de Fazenda de Luis XVI. Muller culta e de mundo, á vez que prolífica escritora, polos seus salóns pasou a clase política e intelectual francesa do momento.

Para el establecimiento de los correos es una condición necesaria la facilidad de las comunicaciones, y bien sabido es el notable influjo que esta institución considerada tan solo como un medio de comunicar las órdenes del Gobierno desde su centro a la circunferencia, ha ejercido en todos tiempos y lugares. Los correos auxiliaron a Ciro en sus conquistas, a los romanos en la conservación de un vasto imperio, a Luis XI de Francia y a nuestros Reyes Católicos en una hábil política de centralizar el poder y organizar el Gobierno.

Estos beneficios inmensos de la facilidad en las comunicaciones interiores crecen sin medida si elevamos la cuestión económica o política o administrativa a la altura de una cuestión social o humanitaria hablando en el lenguaje moderno.

Cuando los obstáculos naturales o la libre comunicación del pensamiento y del trabajo hubiesen desaparecido y se abreviasen las distancias que ahora separan los distintos miembros de esta gran familia que llaman género humano, la verdad no estaría ya reclusa en rincón alguno de la tierra; y convertida en patrimonio de la humanidad, este fluido moral correría con la velocidad del eléctrico por sus conductores, haciendo vibrar a un tiempo todos los corazones. Entonces las barreras que se abren entre los pueblos vendrían a tierra, los odios, las preocupaciones y las rivalidades nacionales desaparecerían del todo o por lo menos llegarían a debilitarse; un espíritu de tolerancia y de sociabilidad universal desarrollaría los (¿?) sentimientos de caridad y fraternidad hoy tan ocultos o tan encogidos. Cada hombre sería ciudadano de la tierra, nuestro país natal el globo, nuestra patria el mundo: no habría diferencia de razas, ni oposición de costumbres, ni esclavitud, ni trata, ni aduanas tampoco, porque la libertad de comercio ya no sería repelida por los intereses de ese sentimiento de nacionalidad que es un egoísmo colectivo. Tales serían los efectos de la franca comunicación entre todos los habitantes del globo: sueños, sin duda, de hombres generosos; pero si son sueños confesemos que da pena el despertar.

Díjose que lo mejor era el más poderoso enemigo de lo bueno; y yo creo que si en este adagio hay una parte de verdad, cuando se exagera también comprende otra parte de inexactitud y no leve por cierto. Siempre ofrece interés considerar las cuestiones bajo el punto de vista de lo bello ideal, porque si a la flaca naturaleza del hombre no es dado obtener la perfección absoluta, conociendo lo mejor lucha con perseverancia hasta alcanzar lo menos malo; y por eso conviene saber apreciar todas las consecuencias de un principio o de una máxima cual-

quiera, para no desmayar ante la gravedad del sacrificio que en cambio se nos exige.

Descendiendo ya al terreno de las aplicaciones y contrayendo la materia a la práctica, ocurren en primer lugar varias cuestiones administrativas, que considero oportuno resolver, pues guardan un íntimo contacto con el punto objeto del presente discurso, y su solución comprendería la exposición de los principios que deben regir la conducta de todo Gobierno al establecer un sistema general de comunicaciones.

En primer lugar, las líneas de comunicación pueden ser políticas, militares o de un interés puramente económico. Los pueblos antiguos no conocieron sino las primeras, porque siendo el principio dominante de aquella civilización la conquista, sólo abrían y reparaban útiles para el tránsito de las fuerzas y el transporte de los materiales de guerra. Los pueblos modernos aprecian las vías de comunicación principalmente como un medio de prosperidad, y a su construcción preside casi siempre un espíritu pacífico, y muchas veces el cálculo de la ganancia, como en otra empresa cualquiera.

Por efecto de esta diferente consideración no eran en la edad antigua los particulares quienes construían las vías de comunicación, sino los gobiernos encargados de conquistar y conservar lo conquistado; así como entre nosotros –siendo las comunicaciones, por lo común, un instrumento del comercio, cuyo uso debe ser retribuido– fue considerada su construcción como objeto del empleo lucrativo de gruesos capitales que podían rendir grandes beneficios.

Las vías modernas, pues, o se asemejan a las antiguas por el destino que el Gobierno las da, o son de un carácter enteramente nuevo. Si lo primero, como vías públicas o militares, el Gobierno y sólo el Gobierno debe emprenderlas; y no son una sino muchas las razones que recomiendan la observancia de este principio.

La construcción de las vías políticas y militares está enlazada con intereses muy elevados, con altas razones de Estado que sólo el Gobierno, dueño del secreto de las necesidades sociales, sabe, y con datos que solo él posee. No son los particulares, cuyas miras se fijan únicamente en la parte que las obras públicas contienen de especulación, personas competentes para descubrir, los primeros, estas misteriosas relaciones. El Gobierno debe tomar la iniciativa en la construcción de este género de vías, y no otorgarlas nunca a compañías concesionarias, porque nunca debe consentir en enajenar una propiedad que le despoje de este instrumento de (¿?) concesión entre la compañía y el Gobierno

no hay sino dos medios de moderar las tarifas o de introducir alguna modificación importante en el sistema de locomoción, o de construir alguna otra vía necesaria al Gobierno, pero perjudicial a la compañía concesionaria. Estos medios son una indemnización amplia, o un despojo violento: el primero será casi siempre imposible; el segundo es vituperable, perjudica al crédito del Gobierno y le daña en sus contratos sucesivos.

Las vías que ofrecen un interés puramente económico pueden, sin graves inconvenientes otorgarse a compañías, o ejecutarse por cuenta del Estado. De cualquier manera que se emprendan y construyan, siempre debe admitirse la intervención del Gobierno, como gerente de los intereses comunes, sin excluir por eso la acción poderosa y saludable de la industria privada.

Reconociendo siempre en el Gobierno el derecho y aun el deber, de trazar las líneas de construcción, u otorgar aquellas que le fuesen solicitadas por el interés individual, y de fijar, así, las condiciones relativas al coste como las cláusulas del contrato de concesión en favor de particulares; derecho indisputable e indeclinable deber de quien representa los intereses colectivos de la sociedad, resultan del cotejo de uno y otro sistema de construcción ventajas e inconvenientes especiales cuyo peso es tan grave, que no por principios absolutos, sino según las circunstancias, es más recomendable este o aquel sistema.

Los particulares construyen con más economía y prontitud, pero también sin tanta solidez como el Gobierno. Este último inconveniente puede removerse, y se remueve en efecto, sino en todo, en su mayor parte, no admitiéndose obra alguna sin preceder la aprobación de la obra, dada después de un escrupuloso reconocimiento practicado por ingenieros del ramo u otras personas facultativas, dignas de entera confianza y responsables al Gobierno de la exactitud de sus informes.

Los particulares, según antes se dijo, suelen oponer obstáculos a toda mejora o adelanto en el sistema de locomoción, porque escudados con su privilegio, consideran su propiedad como un objeto de explotación temporal, y no ven el medio de fomento.

Los particulares no moderan jamás las tarifas, porque no hay voluntad de ceder nada en provecho (¿?) fuera de concurrencia que les obligue a ello. Usan de su derecho y el público es quien experimenta el daño de la inflexibilidad del contrato. Este inconveniente resalta más todavía cuando se tocan las fronteras de dos países en los cuales se han seguido sistemas de concurrencia opuestos, a saber, el más caro o el de las empresas par-

ticulares, y el más barato o el de la fabricación por cuenta del Estado: desigualdad cuyos perjuicios hoy refluuyen contra la Francia en su contacto con la Bélgica.

La construcción por cuenta del Estado es más costosa sin duda; pero el aprovechamiento de las vías más fácil y más general. El Gobierno no aspira a realizar las ganancias que una empresa; y así, después de amortizar el capital o cubrir el montante de sus intereses, renuncia a todo impuesto, como no sea rigurosamente necesario para atender a los gastos de conservación y reparación de las obras o si se considera que el primero y más grave inconveniente de este sistema puede obviarse no tomando el Gobierno a su cargo la ejecución material de las obras llamando a los capitales y empresas a licitación pública, parece debe ser el preferido. En caso de aceptar el medio de la subasta, convendría mucho dividir la obra que habría de emprenderse en el mayor número de trozos posible, a fin de que, haciendo accesible la licitación a los medianos y aun cortos capitales, la lucha de la concurrencia fuese más viva y los beneficios de los contratos penetrasen hasta las clases más menesterosas de la sociedad. De este modo también se evitaría que la ejecución pasase a segundas, terceras o cuartas manos por una serie de contratos en que, más se mezcla el agio, que el honroso deseo de servir al país y labrar al mismo tiempo cada cual su fortuna.

Hay un tercer sistema de construcción que pudiéramos llamar mixto, el cual consiste en una especie de participación de la empresa entre el Gobierno y los particulares, aunque más frecuentemente es una intervención protectora de éste en beneficio de las compañías.

Esta confusión de fuerzas públicas y privadas es necesaria en aquellos países en donde ni la riqueza individual ni las rentas del Estado son, por sí solas, capaces de acometer grandes empresas. La combinación de las fuerzas del Estado y de los particulares tiene la ventaja de combatir el monopolio, así del Gobierno como de la actividad personal o colectiva. Cuando el espíritu de asociación es débil todavía y la riqueza particular no bastante fuerte para sufragar gastos de tanta monta, entonces cuadra perfectamente el apoyo del Gobierno a las compañías concesionarias.

Este apoyo o protección unas veces consiste en eximir del pago de derechos de aduana las materias que las compañías introducen en el país para sus construcciones; otras en dispensarles ciertas gavelas; otras en suministrarles fondos a un interés muy moderado u ofrecerles garantías en virtud de las cuales los

encuentren; otras en ejecutar el Estado parte de los trabajos; y otras, por último, en garantizar el Gobierno a las compañías un mínimo de interés, cuyo método es el preferible, porque al paso que deja en libre juego la actividad privada, concurre el Gobierno a robustecer con su crédito las empresas, sin imponer al país grandes sacrificios, al mismo tiempo que ofrece a los concesionarios un beneficio módico y cierto, lo cual aleja ya todo temor de comprometer uno sus capitales.

Otra cuestión ofrece de no menor interés, el examen atento de todo sistema de comunicaciones, a saber: ¿Debe el Gobierno decretar un sistema general de comunicaciones, como si dijéramos, a priori, o al contrario, subvenir a las necesidades locales y del momento, a posteriori, es decir conforme se fueren expresando?

El primer sistema concilia la inmensa ventaja de subordinar todos los pormenores de la ejecución a un solo pensamiento ya político, ya económico, de imprimir a todas las obras públicas cierto carácter de unidad y de propender a la centralización de todas las líneas de comunicación enlazando sus eslabones unos con otros hasta hacerlos converger en un punto. De este sistema da viva imagen la araña colocada en el centro de su tan sutil tela.

El segundo corresponde mejor a las necesidades de la agricultura, de la industria y del comercio, desiguales en su marcha, aquí rápida, allá lenta, unas veces uniforme, otras varias irregular y aun caprichosa.

El primer sistema es de un éxito dudoso, porque tal vez fallan los cálculos y se invierten gruesas sumas en vías de comunicación que después resultan de ningún o escaso provecho para el país, como sucedió con tal cual ferrocarril de los Estados Unidos.

El segundo, como que no precede, sino sigue la marcha de la industria, es más llano en la concepción, más tardo en su desarrollo, más humilde en sus resultados, pero en cambio siempre de utilidad positiva.

El primero cuadra mejor a las grandes líneas militares y políticas; el segundo a las económicas. Éste se conforma con la modesta fortuna de las naciones rezagadas, y aquél guarda una perfecta analogía con las ideas gigantescas de los pueblos más adelantados en la senda de la civilización.

De cualquier modo, un sistema general de comunicaciones consta de vías hidráulicas y terrestres. Las hidráulicas son el mar, los ríos y los canales de navegación; las terrestres se dividen principalmente en dos clases: caminos de hierro y caminos comunes u ordinarios, todos los que se subdividen en generales, provinciales y municipales. Tal es la clasificación del día y tal

será mientras a las eras hidráulicas y terrestres no podamos añadir las aerostáticas.

El mar es un camino siempre abierto que se recorre en todas direcciones y enlaza por medio de la navegación los pueblos más remotos.

“El mar, como las otras cosas, hizo Dios –dice el M. Fernán Pérez de la Oliva³⁰– para el servicio de los hombres, no para cumplimiento de bienes, sino por necesidad de la vida, que sin él, en todas partes fuera rústica y desproveída, porque no hay cosa que más haga los hombres valer, que poderse fácilmente pasar a aquellos lugares a do algún provecho pueden recibir, lo cual por beneficio de los mares se alcanza, que nos dan fácil camino a do quiera que pasar queramos. De aquí viene que los bienes de los hombres se comuniquen y se repartan; de aquí nace que las disciplinas se publiquen; de aquí procede que las industrias halladas en diversas naciones para hacer más fácil la vida de los hombres, se ayunten todas en una región. Ciertamente, señores, que si el mar de todas maneras consideráis, hallaréis en él más provechos que arenas”.

Los deberes de la Administración en este punto son contribuir a facilitar las comunicaciones marítimas, excavando puertos, limpiando radas, estableciendo depósitos de combustibles, ejerciendo la policía de los mares y protegiendo el pabellón nacional en donde quiera que le llevase el comercio para que pueda ondear libremente bajo el amparo y la salvaguardia de una poderosa marina (¿?).

Las comunicaciones marítimas, ora tengan por objeto facilitar el comercio de cabotaje, ora se extiendan a enlazar los intereses de las naciones entre sí, son de la mayor importancia a los ojos de la Administración; porque siendo los productos de la agricultura los más voluminosos de todos, así como los más necesarios para la vida, sólo en fuerza de la economía de los transportes que se hacen por las vías hidráulicas, puede conseguirse la baratura de los precios en la cual se interesa el mayor número de las personas y las más dignas de la solicitud tutelar del Gobierno.

Las potencias insulares han menester dar un gran desarrollo a las comunicaciones marítimas; luego las peninsulares y menos que todas las continentales. Aquellas naciones que hacen un comercio considerable de cereales, sea de importación, sea de exportación o de transporte, también reclaman del Gobierno una protección especial en este punto.

“Los ríos –ha dicho Pascal– son caminos que andan”; pero no siempre los halla el Gobierno en disposición de aprovecharlos como vías de comunicación. Su importancia es tal que nunca

³⁰ O humanista español Fernán Pérez de Oliva naceu a fins do século XV e morreu en 1533. Estudiou en Salamanca e Alcalá. Viviu en París e Roma. Uns anos antes do seu pasamento foi nomeado rector da Universidade de Salamanca. Escribiu diversas obras, case todas de carácter literario, que permaneceron inéditas ata a súa morte.

la Administración cuidará demasiado de extender la navegación fluvial por iguales razones que la marítima (¿?) con la consideración de ser los ríos casi siempre una vía cuya utilidad redunde en provecho del comercio interior, el más vasto y el más interesante a todos los estados.

El ya citado Oliva, a propósito de la navegación del Guadalquivir, dice así:

"La riqueza de la tierra es de tres partes: sierra, llanura y río. La tierra da vino, aceite, leña y caza y frutas y aguas; la llanura da lanas, carne y pan en tanta abundancia que falta gente y sobra tierra; y el río, que es la mayor parte de esta riqueza, puso Dios por medio de las otras dos, para lo que os sobra lleváse- des a otras gentes y los hiciédeses participantes de la fuente de los bienes do vivir; a donde vinieren, como a obediencia, a pedir socorro de la vida; y vosotros, señores, con mayor conversación os hiciédeses mayores y a más grandes cosas despertádes el ánimo. Los ríos son caminos y salidas que la natura hizo al mar; así que, si la utilidad del mar consideráis, entenderéis la de los ríos que es la misma, con menos ocupar las tierras y dejar mayores anchuras para la labor de los campos".

Todo Gobierno inteligente debe promover la navegación de los ríos que surcan y cruzan el territorio sujeto a su Administración. Si en cualquier país la navegación fluvial tiene extrema importancia, es una vigorosa necesidad en los que son principalmente agricultores por la economía que en este género de transportes se concilia. Ya hemos dicho que el considerable volumen de los productos agrícolas es un obstáculo poderoso a su circulación, de cuya falta resulta el estancamiento de los frutos, el atraso de la agricultura, la abundancia y la escasez simultáneas, la baratura que abate al labrador y la carestía que oprime al obrero al mismo tiempo. Una Administración paternal, ya establecida y ensanchada la navegación interior por medio de los ríos y canales, huirá de neutralizar sus efectos estableciendo grandes derechos (¿?), con el nombre de pontazgos, barcajes y otros.

Entre las vías terrestres descuellan por su importancia los caminos de hierro, uno de los dones más preciosos de la civilización moderna. Los caminos de hierro son más útiles al Gobierno como vías políticas y militares, y a la industria y al comercio como vías económicas, que a la moderna agricultura. Los caminos de hierro significan, sobre todo, el elemento velocidad, y aunque ofrezcan un transporte económico nunca lo es tanto como el que proporcionan las vías hidráulicas: El coste de su construcción y entretenimiento absorben siempre sumas bastante considerables, para que las tarifas puedan ser tan suaves

como son moderados los fletes ya sea (en) la navegación marítima o fluvial.

La Administración debe, pues, dotar de caminos de hierro principalmente a los países fabriles y comerciales, prefiriendo siempre las más extensas, pues las cortas son de mero uso y dotando a los agrícolas con las vías más modestas, sí, pero no menos útiles de los ríos y canales. En las vías políticas y militares debe darse importancia, sobre todo, a la celeridad; en las económicas, que fomentan intereses fabriles y mercantes, a la celeridad y baratura; y si fomentan intereses agrícolas, debe consultarse la baratura y celeridad. Tal es el orden de preferencia que la Administración habrá de dar a cada linaje de vías; y de aquí se infiere que según preponderen en cada país estos o aquellos intereses, así el Gobierno deberá procurar el desarrollo de unos u otros medios de comunicación.

Las vías terrestres vulgares como son las carreteras generales o caminos reales, y las provinciales o vecinales, deben considerarse como la base de un sistema general de comunicaciones. La primera necesidad de la industria es ponerse en relación con los mercados inmediatos, y luego, conforme vaya cobrando fuerzas, así irá solicitando otros más distantes hasta que pida los remotos, enlazando a este fin los caminos locales con las carreteras y éstas con las grandes vías de comunicación. En vano poseerá un país puertos espaciosos y seguros, ríos navegables, inmensas obras de canalización y extensas líneas de ferrocarriles, si cruzan terrenos o terminan en puntos aislados, y no se empalman con aquellas vías, no menos útiles, aunque mucho más modernas: serán troncos sin ramas, y por consiguiente sin flores ni frutos. Las grandes vías terrestres e hidráulicas son medios de comunicación auxiliares de los demás y puramente supletorios. Así deben los gobiernos proteger y activar la construcción de tan humilde clase de caminos, ora se aprecien por su tendencia a dar apoyo a la industria en sus primeros y vacilantes pasos, ora se consideren dichos trabajos como puramente preparatorios y el cimiento de otros mayores.

La simple razón demuestra que los caminos generales o aquellos que enlazan el centro de un país con todos los puntos de su periferia, deben construirse a expensas de los fondos públicos, porque siendo dichas obras de utilidad común, común también debe ser el gravamen que su construcción irroge a las personas y propiedades; además de que empresas de tal magnitud hácese sólo soportables cuando el presupuesto de sus gastos se reparte con suma equidad entre un número muy considerable de contribuyentes.

Los caminos provinciales, o sea aquellos de utilidad puramente provincial, deben gravar tan sólo las personas y las haciendas de los naturales de las mismas provincias en cuyo especial beneficio ceden. Hay en esto la rigurosa aplicación de un principio de justicia, y hay además una razón de conveniencia. Los impuestos siempre se pagan con repugnancia en la cual tiene, no pequeña parte, la ignorada inversión de los fondos que se allegan a fuerza de reunir cuotas individuales. Inviértanse los impuestos, en cuanto fuera posible, a la vista de los contribuyentes, y el conocimiento del provecho ahogará los gritos del egoísmo y acallará los rumores de la murmuración.

Otro tanto es aplicable a las comunicaciones vecinales. El Ayuntamiento es la unidad administrativa por excelencia: la cohesión de los individuos nunca es tan fuerte y tenaz como dentro de este escaso recinto. La idea de la personalidad refleja en la familia, y la sociedad municipal no es sino un grupo de familias, con sus intereses, sus hábitos, sus recuerdos y tradiciones históricas.

Hay en la sociedad municipal una fortuna que velan y administran sus habitantes con igual cariño que quien cuida de su propia hacienda. La construcción y reparación de los caminos vecinales, como de otras cualesquiera propiedades municipales, debe corresponder al Ayuntamiento bajo la tutela protectora del Gobierno quien en este punto obrará muy cuerdo, si acepta la prudente máxima de "centralizar los negocios mayores y excenralizar los menores".

Madrid, 13 de mayo de 1847

Manuel Colmeiro