

APUNTES MENORQUINES SOBRE EL ADMINISTRATIVISTA FERMÍN ABELLA

Miquel Pons Portella

Abogado

Resumen: Aunque en la actualidad sea muy poco conocido, Fermín Abella fue uno de los grandes administrativistas españoles del siglo XIX. Compaginó su extensa producción doctrinal con el ejercicio profesional como funcionario, lo que le llevó a hacerse cargo del Subgobierno de la isla de Menorca entre 1864 y 1865. Su gestión fue unánimemente aplaudida y dejó un grato recuerdo entre los isleños. Asimismo, las experiencias vividas en Menorca tuvieron reflejo en algunas de sus obras científicas. Este trabajo solo comprende algunos apuntes introductorios sobre una figura verdaderamente interesante, cuyo estudio pormenorizado serviría para arrojar luz sobre la Administración española del periodo decimonónico.

Palabras clave: Menorca, siglo XIX, Administración periférica del Estado, subgobiernos, sanidad marítima, Lazareto de Mahón.

Abstract: Although currently little known, Fermín Abella was one of the great Spanish Administrative Law authors of the 19th century. He combined his extensive doctrinal production with professional practice as a civil servant, which led him to take over the Sub-government of the island of Menorca in 1864 and 1865. His management was unanimously applauded and left a pleasant memory among the islanders. Likewise, the experiences he lived in Menorca were reflected in some of his scientific works. This paper only includes some introductory notes on a truly interesting figure, whose detailed study would serve to shed light on the Spanish Administration of the 19th century.

Keywords: Menorca, 19th century, peripheral State Administration, sub-governments, maritime health, Lazaretto of Mahón.

Al Dr. Miquel Àngel Limón Pons, mi maestro, con afecto y admiración.

1. Introducción

Fermín Abella y Blavé (Pedrola, 7 de julio de 1832-Madrid, 9 de abril de 1888) fue un eximio administrativista del siglo XIX que compaginó su ejercicio profesional como funcionario público con una desmedida producción científica: dos revistas –*El Consultor de los Ayuntamientos*, que en la actualidad forma parte del grupo internacional Wolters Kluwer, y *El Consultor de los Párrocos*– y más de sesenta libros forman parte de su currículum editorial. Acabó sus días siendo responsable de la Intendencia de la Real Casa, durante el reinado de Alfonso XII y la regencia de María Cristina, pero antes había desempeñado cargos varios en la organización periférica del Estado –Córdoba, Huesca, Reus, Menorca, Madrid– y en el Ministerio de Ultramar. Solamente estuvo fuera de la Administración Pública durante los años del Sexenio Revolucionario (1868-1874), cuando por voluntad propia se retiró del funcionariado para dedicarse en exclusiva a su labor doctrinal.¹

Según se ha avanzado, Fermín Abella estuvo a cargo del Subgobierno de la isla de Menorca² entre los años 1864 y 1865. Casi tres décadas más tarde, en mayo de 1893, el diputado menorquín Rafael Prieto y Caules –insigne político republicano originario de Mahón– afirmaría lo siguiente en un discurso pronunciado ante el pleno del Congreso: “el anterior intendente de Palacio, el malogrado Don Fermín Abella, mi querido y dignísimo amigo, [...] se hizo allí querer y respetar, cualesquiera [que] fuesen sus ideas, por su rectitud, por su honradez, por su ilustración, por el conocimiento profundo de la Administración que acreditó, publicando allí su primera obra sobre administración municipal, base preliminar del periódico que después ha servido de consultor y de guía a todos los Ayuntamientos de España”.³ En 1998, con mayor perspectiva histórica y menor proximidad afectiva, el estudioso menorquín Deseado Mercadal Bagur insistiría en que Fermín Abella fue “uno de los mejores subgobernadores que tuvo Menorca”.⁴

Los ligeros apuntes que trazaremos en las siguientes páginas se centran en analizar la

¹ *La Ilustración Española y Americana*, 22.04.1888, p. 259 y 262.

² La implantación de los órganos de la Administración periférica a lo largo de todo el siglo XIX tuvo una gran importancia para la consolidación del Estado liberal en España. Al respecto, véase PRO, J.: *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, 2019, especialmente p. 204-216. Del brillante relato del profesor Juan Pro, merecen ser entresacadas las siguientes frases: “la organización del territorio nacional había constituido el primer paso para la construcción del Estado. Un paso de gran importancia, que proporcionaría la malla sobre la cual desplegar la acción de la Administración que iba a constituir la esencia del nuevo Estado. La red de la división provincial, complementada con los partidos, suministraba la estructura fundamental: 47 provincias peninsulares y dos provincias insulares constituían ese territorio nacional” (p. 214). Esta “estructura fundamental” era gestionada por los gobernadores civiles, que –en palabras nuevamente del profesor Juan Pro– eran “un instrumento de centralización del Gobierno, que a través de esos 49 agentes canalizaba la comunicación entre el centro y la periferia, tanto para obtener información y recursos como para imponer normas, instrucciones y decisiones ejecutivas” (p. 144). En relación con estos funcionarios, véase CAJAL VALERO, A.: *El Gobernador Civil y el Estado centralizado del siglo XIX*, Madrid, 1999. A los gobernadores se les sumarían en determinados territorios los subgobernadores. Sobre esta institución, véase PONS-PORTELLA, M.: “Los Subgobiernos en el tratamiento histórico del ‘fenómeno insular’: el caso de Menorca (1856-1882)”, *e-Legal History Review*, 24, 2017; y PONS PORTELLA, M.: “La Delegación del Govern a Menorca: la seva evolució jurídica durant el segle XIX”, *BSAL*, 75, 2019.

³ *Diario de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 10.05.1893, p. 842. En relación con el contexto general de este discurso parlamentario, véase PONS PORTELLA M.: “La Delegació del Govern a Menorca...”, p. 206-209.

⁴ MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil en Menorca: subgobernadores y delegados del Gobierno (1857-1998)*, Sant Lluís, 1998, p. 25.

relación de Fermín Abella con Menorca, la cual –conforme hemos apuntado– está adornada por unánimes elogios. Tras ofrecer una visión general de este vínculo –focalizado en su periodo como subgobernador de la isla en la década de 1860–, nos adentraremos en sus experiencias con el Lazareto de Mahón, equipamiento público que pondría como ejemplo en la primera edición de su *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre*.

2. La huella de Fermín Abella en la isla Menorca

El mandato de Fermín Abella y Blavé al frente del Subgobierno de la isla de Menorca se prolonga del 7 de abril de 1864 al 23 de julio de 1865.⁵ Fueron apenas 15 meses y unos pocos días, mas la intensidad de su desempeño en este cargo fue tal que –al dar cuenta de su cesantía– el *Diario de Menorca* describió al funcionario en estos entusiastas términos: “jefe apreciado de todos sus dependientes, gobernador apreciadísimo de estos habitantes, por su celo y constancia en el fomento de los intereses morales y materiales del país, por sus dotes especiales como hombre de gobierno, como hombre de sociedad, como hombre de ciencia”.⁶ De hecho, toda la gestión de Abella en Menorca quedó fidedignamente reflejada sobre las páginas de este periódico insular, que se publicó de forma ininterrumpida entre el 1 de diciembre de 1858 y el 31 de octubre de 1866 bajo la dirección de José Hospitaler Cavaller.⁷

Fermín Abella y Blavé llega a la ciudad de Mahón el jueves, 7 de abril de 1864, y toma posesión inmediatamente de su cargo. Al dar cuenta de este acontecimiento, el *Diario* ya apunta lo siguiente: “noticias particulares, y de personas a quienes debemos la mayor fe, nos hablan con todo elogio de esta digna y superior Autoridad civil de la isla”.⁸ Debemos entender que hubo tiempo para que el subgobernador cesante, Estanislao Joaquín Pintó, pusiera al corriente a su sustituto de los principales asuntos pendientes, dado que su salida de la isla no se produjo hasta el domingo venidero, día 10 de abril.⁹

Uno de los primeros actos oficiales del subgobernador Fermín Abella fue en el pueblo de Sant Lluís, que entonces formaba parte del municipio de Mahón, donde acudió para una doble inauguración: la carretera construida para unir ambas localidades y el Casino del Progreso. El acto tuvo lugar el domingo día 22 de mayo por la tarde y, según la crónica periodística, el subgobernador fue recibido entre vítores y aclamaciones. Al tomar la palabra, “el señor Abella, después de brindar por la prosperidad del Casino, lo hizo manifestando sus deseos de que en breve se inaugure un establecimiento de segunda enseñanza, primera necesidad a que se tendrá que atender en esta isla y en cuyo proyecto se ocupaba, esperando contar para su realización con todas las personas amantes de la prosperidad de Menorca”.¹⁰

⁵ Para una visión general de la gestión de Fermín Abella, véase MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil...*, p. 24-26 y 107.

⁶ *El Diario de Menorca*, 19.07.1865, p. 3.

⁷ ALEMAÑY VICH, L.: “La prensa en Menorca”, *Revista de Menorca*, número extraordinario, 1974, p. 122. Este autor explica que “la idea principal de esta publicación tenía que ser ‘servir día por día y con asiduo cuidado los materiales necesarios para el fomento de los intereses de la Isla, ser su firme sostén y apoyo, y velar por la prosperidad de este país importante, aunque no bastante conocido en su misión [...]’”.

⁸ *El Diario de Menorca*, 09.04.1864, p. 2.

⁹ *El Diario de Menorca*, 12.04.1864, p. 2.

¹⁰ *El Diario de Menorca*, 25.05.1864, p. 2.

MIQUEL PONS PORTELLA

Efectivamente, desde los primeros momentos de su estancia en Menorca, la gestión pública de Fermín Abella se basa en dos estrategias distintas.

Por un lado, la adopción de medidas concretas y simples orientadas a facilitar la vida de los ciudadanos: la publicación diaria de información meteorológica sobre los principales puertos a partir de los telegramas del Real Observatorio Astronómico de Madrid;¹¹ el establecimiento de normas efectivas sobre la tenencia de perros;¹² la ordenación del servicio público de transporte entre Mahón y sus localidades (Sant Climent, Sant Lluís, Es Castell);¹³ la regulación de medidas para la evacuación de aguas fecales;¹⁴ la instalación de un tablón de anuncios en la sede del Subgobierno para facilitar el conocimiento de las publicaciones oficiales;¹⁵ la adopción de ciertas precauciones técnicas en el pontón de Binidónís tras haberse advertido que no ofrecía la seguridad conveniente para el tránsito de carruajes...¹⁶

Por el otro, el involucramiento de múltiples agentes –públicos, pero también privados– en la consecución de objetivos de largo alcance: así, durante la misma semana del mes de junio de 1864, al poco tiempo de su llegada a Menorca, el subgobernador Fermín Abella reúne la Junta de Beneficencia para estudiar la construcción de un nuevo hospital de caridad¹⁷ y la Junta de Instrucción Primaria para analizar la necesidad de encontrar nuevos locales para las escuelas del distrito de Mahón.¹⁸ Siguiendo esta misma dinámica, Fermín Abella también intervendrá en la puesta en funcionamiento de la Biblioteca Pública de Mahón¹⁹ y, como se ha avanzado, en la instalación de un instituto de segunda enseñanza en la misma ciudad menorquina.²⁰

11 *El Diario de Menorca*, 26.05.1864, p. 2-3.

12 *El Diario de Menorca*, 05.06.1864, p. 2. Esta disposición administrativa –adoptada por el subgobernador Fermín Abella en fecha 1 de junio de 1864 y publicada por bando de la Alcaldía de Mahón en fecha 5 de junio de 1864– es un paradigma de orden y pulcritud. En primer lugar, se identifica el problema a resolver: “con motivo de haber sido muertas y mordidas por perros muchas reses lanaras en varios predios de esta isla, y atendiendo a los daños de otra clase que causan dichos animales”. En segundo lugar, se fija la nueva norma: “todos los perros deberán llevar bozal que les imposibilite absolutamente de morder y comer”; además, tratándose de perros de presa o mastines, “deberán llevarlo con cruz de hierro”. En tercer lugar, se prevén las sanciones en caso de incumplimiento: multa de 10 reales para el dueño y, en los supuestos de reincidencia, sacrificio del animal. En cuarto lugar, se establece la entrada en vigor de la nueva disposición “cuatro días después de la publicación del presente bando” (es decir, el 9 de junio de 1864).

13 *El Diario de Menorca*, 05.06.1864, p. 2-3.

14 *El Diario de Menorca*, 13.03.1865, p. 2-3.

15 *El Diario de Menorca*, 29.04.1865, p. 3.

16 *El Diario de Menorca*, 11.06.1865, p. 2.

17 *El Diario de Menorca*, 17.06.1864, p. 2.

18 *El Diario de Menorca*, 17.06.1864, p. 2; 18.06.1864, p. 3.

19 Esta Biblioteca había sido creada a finales de 1861 (MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil...*, p. 25), aunque su inauguración se demoró hasta el 30 de junio de 1867 [*El Menorquín*, 02.07.1867, p. 2]. En el discurso que pronunció en este acto, el archivero-bibliotecario Ramón Álvarez de la Braña recordaría lo siguiente: “durante la época en qué el Sr. D. Fermín Abella fue Subgobernador de Menorca, consiguió que la Ilma. Diputación de la Provincia consignase en su presupuesto 1.000 escudos para la compra de obras con destino a esta Biblioteca, cantidad que se remitió hace unos meses y con ella se adquirieron ya 246 volúmenes, que tratan de importantísimas materias y figuran en las tablas correspondientes” (ÁLVAREZ DE LA BRAÑA, R.: *Memoria leída en el acto solemne de verificarse la apertura de la Biblioteca Pública de Mahón*, Maó, 1867, p. 12).

20 MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil...*, p. 25.

Sea como fuere, en este trabajo vamos a circunscribir nuestra atención sobre dos acontecimientos que tuvieron lugar durante el año 1865: la creación de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón y la publicación de la primera edición del *Libro de los alcaldes*.

2.1. La Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón

El domingo día 30 de noviembre de 1864, la sociedad de socorros mutuos y montepío que se había fundado en Mahón durante la década anterior se reunió en junta general para aprobar las cuentas de la entidad. Según la información publicada por el Diario de Menorca, el importe total de los subsidios –por enfermedad y por invalidez– repartidos por la sociedad durante los 15 meses anteriores ascendía a 36.944 reales de vellón; añade la misma gacetilla: “próspero y halagüeño es el estado de esta benéfica institución que cuenta ya nueve años de existencia, llenando de consuelo a las afligidas familias que se verían privadas de todo recurso por la falta de jornal de su padre enfermo y tendiendo su mano protectora al socio que se halla imposibilitado de trabajar”.²¹

Unos días más tarde, el 8 de noviembre, el mismo Diario publica una información que comienza con estas palabras: “al ver el estado floreciente de la sociedad de socorros mutuos y los inmensos beneficios que produce, no podemos menos de fijar la atención en la utilidad y ventajas que reportaría otra asociación encargada exclusivamente de prestar socorros a los desvalidos, evitándoles así la humillación de la mendicidad”. En concreto, el periódico isleño propone imitar la “acertada e inteligente administración” de la aludida sociedad “reuniendo, así como ella lo verifica con la cuota mensual de sus socios, un fondo general con las limosnas aisladas, que, si algún beneficio producen, es tan pasajero, tan del momento, que desvirtúa, digámoslo así, el benéfico objeto de socorrer las necesidades de la indigencia”.²²

La semana siguiente, el subgobernador Fermín Abella recoge el guante lanzado por el *Diario* haciendo repartir esta carta entre los vecinos de Mahón:

“Mahón, 16 de noviembre de 1864

Muy Sr. Mío:

Me cabe la honra de dirigirme a V. particularmente para llamarle su atención e interesarle en un asunto local de gran importancia para la sociedad, para la moral, para la tranquilidad de todos y, muy particularmente, para cumplir con un deber cristiano: me refiero a la extinción de la mendicidad pública.

Ha sido y es inherente a la humanidad la pobreza, mas para remediarla creó Dios entre las virtudes la caridad; y, al dirigir ésta para que sea más extensa, más útil, más provechosa, no se secan sus abundantes fuentes, sino que por el contrario brotan más puros y cristalinos sus raudales.

El espectáculo de las miserias es cierto que excita a veces a corazones que tienen embotada su sensibilidad con el vicio, pero en cambio frecuentemente éste y la holgazanería roban el óbolo de caridad a la madre de familia que, enjutos sus pechos por la miseria, solo ardientes lágrimas de dolor puede prodigar a su hijo. Posible es también que el que por vanidad tiene abiertas las puertas para el pordiosero, las cierre para otra limosna que no deje ver el aparato

²¹ *El Diario de Menorca*, 03.11.1864, pp. 2-3.

²² *El Diario de Menorca*, 08.11.1864, p. 2.

MIQUEL PONS PORTELLA

de su esplendidez. Mas no deben buscarse en las pasiones mundanas los medios de cumplir con los deberes religiosos y morales.

En la caridad modesta pero llena de fe, en la asociación que investiga la miseria para remediarla ocultamente en su desconocido albergue, es donde se encuentran los medios eficaces de socorrer la pobreza y de alentar más y más a las personas que dan limosna movidas por un espíritu verdaderamente evangélico a que alarguen sus dádivas, porque tienen la certeza de que sus economías sirven para dar de comer al hambriento y no para alimentar la vagancia.

Al dirigirme a todos los vecinos de esta ciudad para sustituir la caridad hecha acaso por un prudente sistema de socorros, no es mi ánimo tampoco crear un establecimiento donde se recojan todos los necesitados, pues puede socorrerse la pobre sin privarle de su libertad y sin romperle los lazos de la familia; este sistema solo puede adoptarse con determinados individuos y no con la generalidad, porque muchos únicamente carecen de pan mientras carecen de trabajo. Mi pensamiento es establecer una asociación en la que entreguen los asociados mensualmente la cantidad a que voluntariamente se obliguen; la asociación tendrá una junta directiva, auxiliada por uno o más socios de cada calle que se ofrezcan a averiguar los pobres que existan en las casas de su vecindad y las cantidades de alimentos precisos para socorrerlos; a estos socios la junta les dará los bonos que pidan y con ellos los socorridos pasarán a recoger los comestibles.

Un reglamento detallará los diferentes casos de la mendicidad que debe socorrer la sociedad y los diferentes medios de ejecutarlo.

Por lo expuesto, comprenderá V. que no trato de sustituir la caridad con el oropel de la filantropía, trato de desarrollarla, dándole el estímulo de una aplicación útil y provechosa, cumplo con un deber prohibiendo la mendicidad pública, pero antes de prohibirla quiero socorrer y para esto necesito la voluntad de todos los mahoneses; y, desde luego, deseo contar con la de V. como lo espero de sus sentimientos religiosos y patrióticos.

Cualquiera cantidad que V. se sirva ofrecer por este moral objeto, la misma que ahora da en su casa de limosna, será suficiente para que V. contribuya en alto grado a hacer el bien de sus semejantes al mismo tiempo que a mejorar las costumbres públicas.

Su afectísimo atento S. S. Q. B. S. M.

Fermín Abella".²³

En su edición del 30 de noviembre, el Diario de Menorca se hace eco de la misiva enviada por Fermín Abella: "hoy nos encontramos agradablemente sorprendidos al leer una carta que particularmente dirige el señor Subgobernador a los vecinos de esta ciudad, manifestando su noble y loable deseo de ver reunido en una sociedad benéfica el poderoso elemento de la limosna colectiva, buscando así el medio de darle una aplicación útil y provechosa en favor del desvalido y contribuir al bien de sus semejantes al mismo tiempo que a mejorar las costumbres públicas. ¿Y quién no secundará tan generosa iniciativa? Por todos será secundada, es la única respuesta que dará cada uno al contribuir con su óbolo a la realización de una obra tan fecunda en sus benéficos resultados".²⁴ A los pocos días, el Diario pide nuevamente que la nueva asociación se realice "lo mejor y más

²³ *El Diario de Menorca*, 09.12.1864, pp. 2-3. La carta que queda transcrita va precedida de la siguiente introducción: "como no solo es muy posible sino sumamente fácil que no la hayan recibido todas las personas que en tan piadosa obra se interesen, ya por un descuido involuntario, ya por una omisión muy natural en los muchísimos ejemplares que tenían que repartirse, debemos manifestar a nuestros lectores que se hallaren en este caso que la juzguen como dirigida a cada uno de ellos personalmente, y en este concepto podrán remitir a la secretaría del Subgobierno una nota de la cantidad mensual por que se suscriben".

²⁴ *El Diario de Menorca*, 30.11.1864, p. 3.

pronto posible”: “mengua sería por cierto que en un país tan favorecido por la Providencia como el nuestro, en donde con tanta prontitud y facilidad se organizan toda especie de asociaciones para proporcionar recreo a las clases acomodadas, en donde abundan los casinos, las sociedades filarmónicas, teatros, paseos, cafés y tantos otros puntos de solaz y pasatiempo, nos quedásemos atrasados y en estado primitivo en lo concerniente a caridad, base de la religión cristiana, y uno de los principales lazos con que unió Dios a los hombres en la tierra”.²⁵

En efecto, hasta bien entrada la Edad Moderna, la atención de los más desfavorecidos fue una preocupación prácticamente exclusiva de la Iglesia. No obstante, a partir del siglo XVI, aproximadamente, el empeoramiento del problema de la mendicidad supuso un mayor protagonismo de los poderes públicos. Como bien ha explicado el profesor Santiago Muñoz Machado, “la reforma de los procedimientos tradicionales de asistencia y las prácticas caritativas medievales debía consistir en la gestión centralizada de los recursos por los regidores de la ciudad o personas designadas por ellos”.²⁶ En el momento al que nos remite la iniciativa de Fermín Abella, además, el constitucionalismo decimonónico había tratado de imprimir “un giro a la cuestión asistencial profundizando en la misma tendencia que habían abierto los reformistas ilustrados: convertir la asistencia a los necesitados en una responsabilidad pública, a cargo de las administraciones públicas y financiada principalmente con recursos públicos”.²⁷ Sin embargo, “la tendencia a concentrar la asistencia como una responsabilidad exclusiva de la Administración pública no llegó a realizarse en plenitud nunca. La legislación del siglo XIX experimentó muchos vaivenes, inclinándose, por épocas, hacia una mayor protección de las instituciones particulares”.²⁸ Al respecto, el profesor Muñoz Machado cita como “muestra paradigmática” la Ley de Beneficencia de 20 de junio de 1849, vigente a la altura de 1864, en la medida en que “se aprecia en todo el texto una mayor consideración hacia la beneficencia particular, que trata de conservar y potenciar”.²⁹

Entonces, desde la perspectiva que queda someramente apuntada, no debe extrañarnos la propuesta lanzada por Fermín Abella en noviembre de 1864. Sin embargo, no deja de ser sorprendente que fuera justamente la primera autoridad civil de Menorca quien promoviera una iniciativa de beneficencia particular cuyos ulteriores detalles se fueron conociendo durante el transcurso del mes de diciembre. Por ejemplo, el *Diario de Menorca* aclara que “el suscribirse es un acto puramente voluntario que no obliga sino mientras dura la misma voluntad; y para que ésta no se canse, no hay más que no exceder sus límites, suscribiéndose por cantidades que puedan satisfacerse sin ninguna especie de sacrificio”.³⁰ Ahora bien, “para satisfacer la justa y natural curiosidad de los que desean

25 *El Diario de Menorca*, 04.12.1864, pp. 2-3.

26 MUÑOZ MACHADO, S.: “Sobre la pobreza”, en *Vestigios*, Barcelona, 2020, p. 125-152, (p. 127-128). En el mismo sentido, véase también ANGUITA OSUNA, J. E.: “Análisis histórico-jurídico de la beneficencia española de mediados del siglo XIX: la ‘Ley de Beneficencia’ de 1849 y su Reglamento de ejecución de 1852”, *Aportes. Revista de Historia Contemporánea*, 99, 2019, p. 89-121.

27 MUÑOZ MACHADO, S.: “Sobre la pobreza”, p. 141.

28 MUÑOZ MACHADO, S.: “Sobre la pobreza”, p. 143-144.

29 MUÑOZ MACHADO, S.: “Sobre la pobreza”, p. 144.

30 *El Diario de Menorca*, 11.12.1864, p. 2.

MIQUEL PONS PORTELLA

suscribirse por cantidades que guarden cierta armonía con las suscritas por los demás”, el *Diario* anuncia que publicará “las listas de los suscriptores y cantidades suscritas”,³¹ lo que comienza a hacer en su edición del 21 de diciembre de 1864.³²

Así las cosas, el primer suscriptor es Mons. Mateo Jaume y Garau, Obispo de Menorca,³³ que decide aportar una cuota mensual de 120 reales.³⁴ Su donativo inicial va acompañado de una carta en la que elogia el “cristiano e ilustrado celo” del subgobernador Fermín Abella “para extinguir la mendicidad pública en esta población, organizando en forma de asociación voluntaria los esfuerzos de la caridad para que sus dádivas lleguen al seno de la indigencia de un modo ordenado, seguro y eficaz”. Escribe el Prelado: “he querido tomarme tiempo para reflexionar detenidamente sobre este proyecto antes de expresar a V. mi opinión, y me cabe la honra de manifestar a V. que me parece bajo todos conceptos digno de ser acogido con fervor y entusiasmo por todos los que sientan latir en su pecho los nobles sentimientos de la caridad cristiana y se interesen en la mejora y alivio de la suerte de los pobres”. Por ello, el Obispo de Menorca pide que “todas las personas acomodadas” de Mahón se sumen al proyecto y, además, dirige “una fervorosa excitación a los individuos del clero de esta ciudad para que tomen una parte activa en tan benéfica asociación”.³⁵ Siguiendo estas indicaciones, la Noche de Reyes de 1865, se organiza en el Circo Mahonés una función especial que logra recaudar más de 1.000 reales para la naciente entidad; al principio de la velada, por cierto, el socio Bernardo Fábregas Sintés recita una poesía –“La caridad”– escrita expresamente para la ocasión y dedicada al funcionario Fermín Abella.³⁶

Finalmente, la tarde del domingo día 5 de febrero de 1865, todos los suscriptores fueron convocados por el subgobernador de Menorca a una reunión en la sede del Ayuntamiento

31 *El Diario de Menorca*, 11.12.1864, p. 3.

32 *El Diario de Menorca*, 18.01.1865, p. 1.

33 Años después de haber marchado de Menorca, Fermín Abella saldría en defensa de este Obispo de Menorca desde las páginas del semanario *El Consultor de los Párrocos*, la “revista de ciencias eclesiásticas” que dirigió junto con el presbítero Miguel Sánchez López entre 1872 y 1880. Efectivamente, en la edición de *El Consultor de los Párrocos* de día 17 de abril de 1873, en plena Primera República, puede leerse lo siguiente:

“En Menorca se han cometido algunos atentados sacrílegos, que han causado tan general como profunda indignación. El venerable Obispo de Menorca, sabiendo que ahora no hay justicia en la tierra, ha tenido que abrir sus brazos y levantar sus ojos al Cielo para pedir a Dios que ilumine a los extraviados y no permita que se ultraje a su Santa Iglesia.

No queremos ni aún nombrar los atentados cometidos. Y no los nombramos, porque narrar es enseñar y no queremos que nuestros escritos sirvan para sugerir ideas que no se pueden recordar sin horror. Solo diremos al Gobierno que medite lo que dice el propio Maquiavelo acerca de las naciones que se olvidan de Dios y persiguen la Religión.

No deseamos averiguar cómo piensan los actuales gobernantes; pero que no olviden que la autoridad civil muere cuando la autoridad eclesiástica no es aceptada.

¿Qué es lo que se intenta? ¿Destruir la Religión? Esto es ridículo. Empeñarse en destruir la Religión equivale a hacer resaltar su necesidad [...].

Hay muchas gentes que se figuran que mientras más sacrílegos cometen más agradan al Gobierno. Si en efecto así es, ¡desgraciado el Gobierno que se aleje de Dios! ¡Desgraciado el pueblo que tiene un Gobierno alejado de Dios!” (p. 160).

34 *El Diario de Menorca*, 21.12.1874, p. 2.

35 *El Diario de Menorca*, 21.12.1874, p. 1.

36 *El Diario de Menorca*, 10.01.1865, p. 2.

de Mahón.³⁷ En este encuentro, se acordó nombrar una comisión para que redactara el reglamento provisional de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria –esta sería su denominación social–, cuyo proyecto fue publicado en portada por el *Diario de Menorca*.³⁸

Este reglamento constaba de 28 artículos divididos en cinco capítulos –objeto de la asociación; fondos y su distribución; los socios; régimen y gobierno de la asociación; comisiones de distrito– y definía el propósito de la Asociación en estos términos: “socorrer a los pobres que, por sus achaques, edad, falta de trabajo u otra desgracia cualquiera se queden privados de los recursos más indispensables para su subsistencia y evitar de esta manera la mendicidad pública” (artículo 1). Ahora bien, quedaban excluidos de su ámbito subjetivo “los individuos que no tengan familia” y “los enfermos que tampoco la tengan o que teniéndola no les baste el socorro de la Asociación, pues en ambos casos deben pasar a los establecimientos de beneficencia”³⁹ (artículo 2). El fondo económico de la Asociación se nutriría de estos recursos: primero, las cuotas mensuales de los socios; segundo, las limosnas eventuales; y, tercero, otros medios que pudiera proporcionar la junta directiva (artículo 3). La misma junta directiva se encargaría de repartir los fondos de la Asociación “de acuerdo con la comisión de la Junta de Beneficencia y en unión con los que ésta dedique mensualmente a socorros domiciliarios” (artículo 4); dicha distribución sería “en especie o en dinero según los casos y circunstancias” (artículo 5).⁴⁰

Desde el punto de vista organizativo, la condición de socio de la Asociación se atribuye a “todos los que satisfagan mensualmente las cantidades porque se hayan suscrito o se suscribieren en lo sucesivo” (artículo 6). Asimismo, el gobierno interno de la Asociación corresponde a una junta directiva compuesta por los siguientes miembros: el presidente nato, cargo de naturaleza nominal que recae en el subgobernador de la isla de Menorca (artículo 8); seis vocales elegidos por la junta general de socios; dos representantes de la Junta de Beneficencia; el cura-párroco de Santa María de Mahón; y representantes de las distintas comisiones de distrito (artículo 7). Entre los vocales de la junta directiva, deben nombrarse un vicepresidente, que ejerce la dirección efectiva de la Asociación (artículo 14); un secretario (artículo 15); un tesorero (artículo 16); y un contador (artículos 17 y 19). Además, la junta directiva también tiene la misión de nombrar ocho comisiones de distrito, “cinco en la ciudad y tres en sus arrabales” (artículo 24). Formadas por “un eclesiástico encargado de la recaudación y secretaría” y “las personas que la junta directiva considere necesarias según las circunstancias” (artículo 25), las comisiones de distrito se encargan de “visitar las familias pobres de su demarcación, investigar su estado y circunstancias y

37 *El Diario de Menorca*, 03.02.1865, p. 2; 04.02.1865, p. 3.

38 *El Diario de Menorca*, 12.02.1865, pp. 1-2.

39 Semanas atrás, el mismo *Diario de Menorca* (15.12.1864, p. 3) había recordado a este respecto que “dos son los establecimientos de beneficencia que contiene esta ciudad: la casa de expósitos, destinada a recogerlos, criarlos, educarlos, instruirlos y proporcionales los medios de vivir con su trabajo; y el hospital civil, que acoge los enfermos pobres prestándoles el auxilio necesario o bien les socorre a domicilio, algunas veces con medicinas, según los fondos del establecimiento, y con una o más raciones según las circunstancias del enfermo”.

40 Como bien explicará Fermín Abella años más tarde en su *Tratado de sanidad y beneficencia*, la beneficencia domiciliaria es “un deber ineludible de la Administración”. Así, “las Juntas municipales [de Beneficencia] organizarán y fomentarán todo género de socorros domiciliarios y muy particularmente los socorros en especie”. (ABELLA, F.: *Tratado de sanidad y beneficencia*, 3ª edición, Madrid, 1885, p. 834; sobre la organización de las juntas de beneficencia, véanse especialmente las pp. 734-736).

MIQUEL PONS PORTELLA

proponer los socorros que a su juicio les sean necesarios”; “fomentar la suscripción para socorro de los pobres y recoger los donativos en metálico o en especie”; y “distribuir las cantidades que por dicha junta se señalen en favor de cada distrito” (artículo 26). En cualquier caso, todos los cargos de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón son “honoríficos y gratuitos” (artículo 28).

Pues bien, el domingo día 19 de febrero de 1865, los socios de la Asociación fueron convocados por el subgobernador Fermín Abella a una nueva reunión para aprobar el proyecto de reglamento que acabamos de sintetizar.⁴¹ Así pues, “tras una conveniente y razonada discusión”, el mentado proyecto fue aprobado a título provisional, “pues sabido es que, sin las luces de la experiencia, no debe darse a una nueva institución un carácter definitivo”. A continuación, los socios concurrentes a la reunión eligieron los seis vocales de la junta directiva: José Soler Siquier, Antonio Vanrell Vanrell, Ramón Ballester Pons, Jaime Moncada Soler, Julio Soler Siquier y Jaime Ferrer Parpal.⁴²

La junta directiva de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón quedó definitivamente instalada el 26 de febrero⁴³ y, en una nueva reunión celebrada el 10 de marzo, “fueron examinadas las relaciones y clasificación de los menesterosos que habían presentado las comisiones de los ocho distritos, junto con el presupuesto de los socorros con que deben ser atendidos”. Así las cosas, según el *Diario de Menorca*, la nueva entidad debía comenzar a funcionar “muy en breve”.⁴⁴ En su razón, la tercera semana de marzo, el *Diario* empezó a publicar en su folletín el reglamento provisional de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria, así como la relación de todos los miembros de sus órganos de gobierno: la junta directiva y las distintas comisiones de distrito.⁴⁵ Finalmente, el inicio de las actividades de la Asociación fue fijado para el día 1 de abril de 1865 mediante la publicación del siguiente anuncio:

“Asociación de Beneficencia Domiciliaria de esta ciudad

Reunidos por las comisiones de distrito los datos necesarios para distribuir lo mejor y más equitativamente posible los recursos con que cuenta la Asociación y habiendo adoptado la junta directiva los acuerdos y medidas que ha considerado conducentes al mismo objeto, ha determinado que el día 1.º de abril próximo se dé principio a la asistencia de los pobres de esta ciudad y su distrito municipal, con arreglo a la clasificación que tienen formadas dichas comisiones según sus respectivas necesidades, y también la recaudación de las cuotas mensuales de los suscritores.

Lo que se publica para los efectos convenientes.

Mahón, 24 de marzo de 1865.

El vicepresidente, José Soler. Por acuerdo de la junta directiva. Ramón Ballester, vocal secretario”.⁴⁶

⁴¹ *El Diario de Menorca*, 14.02.1865, p. 2; 19.02.1865, p. 2.

⁴² *El Diario de Menorca*, 21.02.1865, p. 2.

⁴³ *El Diario de Menorca*, 28.02.1865, p. 3.

⁴⁴ *El Diario de Menorca*, 12.03.1865, p. 2.

⁴⁵ *El Diario de Menorca*, 14.03.1865, p. 2.

⁴⁶ *El Diario de Menorca*, 26.03.1865, p. 2.

De este modo, siguiendo el plan previamente establecido, el subgobernador Fermín Abella anuncia, en fecha 27 de marzo,⁴⁷ lo siguiente: “desde el día 1.º del próximo abril queda prohibido implorar la caridad pública en las calles y puertas de las casas de esta población y las de Villa-Carlos, San Luis y San Clemente”. Esta interdicción se acompaña de las siguientes disposiciones:

- La autoridad pública que hubiese concedido licencias para mendigar, “cuidará de recogerlas desde luego y se abstendrá en lo sucesivo de concederlas”.⁴⁸
- Cualquier mendigo que contravenga tal prohibición “será entregado a los Tribunales para la aplicación de la pena correspondiente a su delito”.⁴⁹
- Cuando la mendicidad fuera ejercida por menores de 14 años o por personas imposibilitadas de trabajar, “se adoptarán [...], según los casos, las medidas que se juzguen más oportunas”.
- Todas las autoridades de Mahón “quedan encargadas de velar, en el círculo de sus funciones y bajo su más estrecha responsabilidad, para la rigurosa observancia de las antecedentes disposiciones”.

La represión de la vagancia de la que estas decisiones del subgobernador Abella constituye un buen ejemplo fue una política muy habitual durante todo el siglo XIX para afrontar –en palabras del profesor Muñoz Machado– “el viejo y resistente problema de los vagabundos, pícaros, delincuentes, mendigos y falsos pobres”.⁵⁰ Esta represión “se mantuvo oscilante entre la corrección gubernativa y la penal” con la finalidad última de trazar en la realidad práctica “la distinción entre las diversas clases de mendicidad, entre los pobres reales y los fingidos, ya que entre estos últimos abundaban los sanos que habían decidido vivir a costa de los demás y sin trabajar”.⁵¹

A la conclusión del primer trimestre de funcionamiento de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón, que coincidió en el tiempo con el cese de Fermín Abella al frente del Subgobierno de Menorca, la entidad había repartido 11.034'40 reales entre las personas asistidas –250 en abril, 238 en mayo y 240 en junio– y tenía unas existencias de caja que ascendían a 9.563'54 reales. Además, había distribuido mensualmente entre 3.000 y 5.000 comidas (sopas y panes). El *Diario de Menorca* hacía la siguiente valoración de estas cuentas: “la Asociación de Beneficencia ha llegado a extinguir la mendicidad en nuestra población y su distrito municipal, y el verdaderamente necesitado encontrará en ella sin ruborizarse el consuelo que busca el hombre en las apremiantes necesidades de la vida”.⁵²

47 *El Diario de Menorca*, 28.03.1865, p. 2.

48 Años más tarde, Fermín Abella se referiría en los siguientes términos a este particular fenómeno: “la mendicidad pública, sobre ser por lo general viciosa, da muy pobre idea de la buena organización de un país y de su progreso, y por esta razón los Alcaldes deben a toda costa reprimirla en sus respectivas localidades [...]. Esto no obsta, sin embargo, para que en determinados casos concedan licencia para implorar la caridad pública a ciertos pobres, hijos o vecinos de la población, en quienes concurren circunstancias excepcionales; pero debe hacerse con toda previsión y vigilar para que ninguno de que no esté autorizado al efecto pida limosna en las calles y sitios públicos” (ABELLA, F.: *Tratado de sanidad...*, pp. 837-838).

49 Esta norma se fundamenta en los artículos 263 y 264 del Código Penal de 1850. El primero de estos preceptos castigaba “el que sin la debida licencia pidiera habitualmente limosna” y el segundo, a su vez, sancionaba “al que bajo un motivo falso obtuviere licencia para pedir limosna o continuare pidiéndola después de haber cesado la causa por que la obtuvo”.

50 MUÑOZ MACHADO, S.: “Sobre la pobreza”, p. 144.

51 MUÑOZ MACHADO, S.: “Sobre la pobreza”, p. 145.

52 *El Diario de Menorca*, 13.07.1865, p. 3.

2.2. La primera edición del *Libro de los alcaldes*

El subgobernador Fermín Abella ha sido descrito como “un trabajador incansable”: “se levantaba con la aurora –explica Deseado Mercadal– y a la hora de acudir a su despacho había ya puesto en orden todo el programa del día y escrito buen número de páginas ya que fueron más de sesenta los manuales que sobre diversos temas de la Administración salieron de su pluma”.⁵³ Como hemos visto, esta misma vertiente de la personalidad del subgobernador también sería resaltada por el diputado Rafael Prieto y Caules durante su discurso de 1893, en el que afirmó que el subgobernador Abella publicó estando en Menorca “su primera obra sobre administración municipal”.⁵⁴ Ciertamente, durante la primavera de 1865, poco antes de marchar de la isla, Fermín Abella dio a la imprenta *El libro de los alcaldes*, subtítulo del siguiente modo: “Atribuciones, deberes y responsabilidades de los alcaldes, tenientes de alcalde y alcaldes pedáneos”. El volumen –558 páginas– fue impreso en la Librería de Juan Oliveres de Barcelona.

Esta obra de Fermín Abella –quien firma en portada como Subgobernador de Menorca– se concibe como un comentario práctico de la Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos y se estructura entorno a once capítulos. Tras una reseña histórica sobre el cargo de alcalde, se examinan su nombramiento, su cese, su suspensión y su reparación (incluyendo también a tenientes de alcalde y alcaldes pedáneos); a continuación, se analizan las competencias de los alcaldes desde ocho puntos de vista: el orden administrativo y judicial, la actuación como delegados del Gobierno, las relaciones con la Iglesia, el ejercicio de la policía municipal, la presidencia de los ayuntamientos, su condición de administradores de los pueblos, el ejercicio de la potestad coercitiva y la formación de diligencias preventivas en causas criminales. *El libro de los alcaldes* se cierra con un capítulo relativo al régimen de responsabilidad que resulta aplicable a tales autoridades en el desempeño de sus competencias.

El comentario de la Ley de Ayuntamientos de 1845 se acompaña de la transcripción íntegra de otras muchas disposiciones y de la cita de numerosa jurisprudencia administrativa. En el breve preámbulo, el autor afirma lo siguiente: “aunque nada está más lejos de nuestro ánimo que tener la pretensión de escribir una obra de doctrina, hemos procurado reunir en la presente, de una manera sencilla, clara y metódica, todo lo que puede interesar a los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Pedáneos”.⁵⁵ Por ello, *El libro de los alcaldes* se organiza en epígrafes temáticos que aparecen identificados por un breve título en negrilla cuya recapitulación se efectúa en el índice alfabético final, formado “para no hacer en todos los párrafos citas de páginas y referencias, [...] consiguiendo de esta manera más claridad y exactitud”.⁵⁶

La Correspondencia de España, periódico de mayor difusión en aquella época, anunció la aparición de este libro en los siguientes términos: “el Sr. D. Fermín Abella, subgobernador de Mahón, ha dado a la estampa un libro sumamente útil y curioso para los municipios. Es una

⁵³ MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil...*, p. 26.

⁵⁴ *Diario de Sesiones de las Cortes*, Congreso de los Diputados, 10.05.1893, p. 842. Sobre este discurso, véase lo señalado en la nota 3.

⁵⁵ ABELLA, F.: *Libro de los alcaldes*, Barcelona, 1865, p. V-VI.

⁵⁶ ABELLA, F.: *Libro de los alcaldes*, p. VI.

“recopilación completa de las atribuciones, deberes y responsabilidades de los alcaldes, tenientes de alcaldes y alcaldes pedáneos en todos los ramos en que estos funcionarios intervienen»; y se halla escrito con tan buen método y exactitud que, consultándolo, es imposible que incurran aquellos en la menor responsabilidad”.⁵⁷ A su vez, el *Diario de Menorca* se hizo eco del anuncio publicado por el boletín oficial de la provincia, añadiendo la siguiente apostilla: “como nos honramos con la amistad de su autor, y su posición en esta ciudad pudiera hacer parecer nuestro elogio interesado, aunque justo, hacemos abstracción de su nombre, concretándonos a publicar a continuación el anuncio que del mencionado boletín hemos copiado”; en la ciudad de Mahón, por cierto, *El libro de los alcaldes* estaría disponible en la librería de Domingo Orfila.⁵⁸

El éxito de esta obra de Fermín Abella fue tal que en dos años tuvo que publicarse una segunda edición “notablemente aumentada”. Así las cosas, en 1867, vio la luz el nuevo *Libro de los alcaldes, ayuntamientos y secretarios*, impreso en Madrid –Oficina Tipográfica del Hospicio– y dividido en dos tomos de más de 600 páginas. En esta ocasión, nuestro autor abre su lente de análisis para comprender “todos los ramos de la Administración municipal, no solamente en la parte que interesa conocer a los alcaldes, objeto especial de la primera edición, sino también lo que corresponde a los ayuntamientos, concejales y secretarios”.⁵⁹ Además, el nuevo *Libro* incluye resúmenes temáticos de la jurisprudencia administrativa, “cuyo conocimiento es indispensable para la recta aplicación de la legislación municipal”.⁶⁰

El cese de Fermín Abella como responsable del Subgobierno de la isla de Menorca llegó con el correo del 18 de julio de 1865. Al día siguiente, el subgobernador cesante presidió la sesión ordinaria del pleno del Ayuntamiento de Mahón: “fue tomado el acuerdo de pedir al Gobierno de S. M. autorización para llevar a efecto las obras del nuevo hospital, en cuya instalación tanto interés había demostrado el señor Abella, y a continuación manifestó dicho señor que habiendo tenido noticia de su cesantía, y por si acaso no podía volverse a encontrar en el seno de la Corporación municipal antes de su marcha, cumplía con el deber de despedirse del Ayuntamiento de la ciudad de Mahón, de la cual conservaría siempre los más gratos recuerdos”.⁶¹ El mismo día 19 de julio, tras haber recibido una visita solmene de la Corporación municipal de Mahón,⁶² Fermín Abella emprendió su camino hacia la Península,⁶³ “acudiendo a despedirle numerosísimos ciudadanos que quisieron rendirle su tributo de agradecimiento y admiración”.⁶⁴

57 *La Correspondencia de España*, 24.05.1865, p. 3.

58 *El Diario de Menorca*, 26.05.1865, p. 2. En la misma línea de *La Correspondencia de España*, el anuncio transcrito por el *Diario de Menorca* acaba con este párrafo: “son tan numerosos los casos resueltos que confiamos que, cuantas dudas se presenten a los alcaldes, podrán saber al momento si pueden o no incurrir en responsabilidad y si esta se les será exigida gubernativa o judicialmente”.

59 ABELLA, F.: *Administración municipal. Libro de los alcaldes, ayuntamientos y secretarios*, I Madrid, 1867, p. VI.

60 ABELLA, F.: *Administración municipal...*, I, p. VII.

61 *El Diario de Menorca*, 20.07.1865, p. 2.

62 *El Diario de Menorca*, 20.07.1865, p. 2.

63 *El Diario de Menorca*, 19.07.1865, p. 3.

64 *El Diario de Menorca*, 20.07.1865, p. 2.

3. El Lazareto de Mahón en el *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* (1868)

En 1868, sólo un año después del *Libro de los alcaldes, ayuntamientos y secretarios*, Fermín Abella publica el *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre*. Como hemos apuntado, esta obra incluye “un acabado estudio del Lazareto de Mahón”.⁶⁵ De hecho, a partir de mayo de 1868, el *Diario de Mahón* reproduciría íntegro en su folletín este “trabajo de curiosa importancia”, dado que “en él se describe con gran exactitud tan notable establecimiento sanitario”.⁶⁶ Sin embargo, antes de entrar a examinar esta descripción del Lazareto de Mahón, será verdaderamente útil hacer un análisis general de la obra en la que aquélla se inserta.

3.1. Planteamiento general de la obra

Con este nuevo libro, Fermín Abella desea compendiar sistemáticamente “todo lo que se halla mandado en los diferentes ramos de la Administración que pueden comprenderse con el nombre de Policía Sanitaria Marítima y Terrestre, y que tanto interesa a la salubridad e higiene públicas”.⁶⁷ Entonces, su propósito esencial es ahorrar “tiempo y trabajo” a “las Juntas de Sanidad, los Ayuntamientos, los Profesores de las ciencias médicas y los empleados”;⁶⁸ absteniéndose, por tanto, el autor de presentar “un trabajo científico basado sobre el estudio de la legislación sanitaria antigua y moderna, que teóricamente se ocupase de las reformas que debían en ella introducirse”.⁶⁹

Así las cosas, el *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* de Fermín Abella dedica sus primeros capítulos⁷⁰ a examinar con todo detalle los distintos sujetos que intervienen en este negocio público: el Gobierno y las demás autoridades encargadas de la salud pública (el Real Consejo de Sanidad, las Academias de Medicina y Cirugía, las juntas –provinciales y municipales– de sanidad), los profesores, los facultativos (médicos, cirujanos, ministrantes, practicantes, parteras), los veterinarios y los farmacéuticos; esta parte del *Manual* de Fermín Abella se refiere finalmente al control del intrusismo en el ejercicio de las profesiones médicas y a los premios de la Administración para obsequiar a determinados facultativos. Siguen los capítulos sobre epidemias, vacunas, epizootias y estadística. La obra continúa con sendos análisis sobre sanidad marítima y policía municipal sanitaria. Finalmente, los últimos capítulos del *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* tratan de las exenciones físicas para el servicio militar, los médicos forenses, los partidos médicos y las aguas y baños minerales.

Según queda indicado, la sanidad marítima es objeto de estudio en el capítulo XIII del *Manual*, que principia con la siguiente definición: “con el nombre de *Sanidad marítima*

⁶⁵ MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil...*, p. 26.

⁶⁶ *Diario de Mahón*, 31.05.1868, p. 2. Sobre este otro periódico, véase ALEMAÑY VICH, L.: “La prensa en Menorca...”, p. 113-114.

⁶⁷ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre*, Madrid, 1868, s/p. Este fragmento forma parte de la introducción “Al lector”, la cual carece de números de página.

⁶⁸ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, s/p.

⁶⁹ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, s/p.

⁷⁰ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 463-465.

comprendemos aquella parte de la legislación que tiene por objeto el precaver a la Península de las epidemias o contagios que las naves pueden importar de otros países”.⁷¹ Ciertamente, el surgimiento y la evolución de la sanidad marítima tienen su razón de ser en las epidemias; así lo explica Abella: “la frecuencia con que las enfermedades contagiosas afligían los pueblos limítrofes a los mares, a causa de ser aquellas importadas por las naves que hacían el comercio con el Oriente, y después de muchos siglos de observar las Naciones estos males, pensaron en diversas medidas para aplicarlas a los buques sospechosos”.⁷² Desde un punto de vista histórico, sin perjuicio de ciertas ordenanzas del siglo XVII, el autor sitúa el origen de la primera normativa sobre sanidad marítima en las disposiciones legales que se adoptaron “cuando la horrible peste que se desarrolló en Marsella en el año 1720, importada por un barco procedente del Oriente”.⁷³ Prosigue su relato histórico: “pasadas y olvidadas aquellas calamitosas circunstancias, así como la peste que un siglo después fue importada a España, dejando horrible memoria en el Lazareto de Mahón, y el cólera-morbo, que habiendo aparecido por primera vez en 1781 recorrió toda la Europa en los años de 1832 a 1834, la ciencia, por medio de la Academia de Medicina de París, declaró en el año 1847 que la peste tenía un periodo de incubación de ocho días; y por consiguiente, que todo buque que invirtiera en su travesía más tiempo de los nueve días sin novedad alguna en la salud, no ofrecía peligro, y por lo tanto que era inútil la cuarentena”.⁷⁴ En estas circunstancias fue aprobada la Ley General de Sanidad de 28 de noviembre de 1855, que es la vértebra normativa *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre*⁷⁵ y que se mantendría en vigor hasta comienzos del siglo XX.⁷⁶

Pues bien, esta Ley General de Sanidad –explica Fermín Abella– “se ocupó del servicio sanitario marítimo, dictando disposiciones sobre los directores especiales de Sanidad marítima, patentes, visita de naves, cuarentenas, expurgos y derechos sanitarios

71 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 223.

72 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 223. En esta misma línea, el profesor Santiago Muñoz Machado ha afirmado que “toda la estructura moderna de la Sanidad pública surge y evoluciona con la vista puesta en las enfermedades transmisibles y entre ellas fundamentalmente en las de carácter epidémico como problema de orden público” (MUÑOZ MACHADO, S.: *La sanidad pública en España. Evolución histórica y situación actual*, Madrid, 1975, p. 28). A lo largo de buena parte del siglo XIX, esta circunstancia supone que tanto las políticas que la Administración emprende en materia de sanidad como los órganos que crea a este mismo efecto en muchas ocasiones carezcan de la debida estabilidad. En este sentido, Muñoz Machado ha constatado “la crónica falta de previsión con que se atendían los problemas sanitarios del país”: “la salud pública [...] es atendida, preocupa, cuando la amenaza de que se altere es inminente; se organiza su defensa para el caso concreto, y pasado el peligro, un sistema de previsión continua carece de sentido a los ojos de las autoridades, por lo que o bien lo creado se suprime o es condenado a una lánguida existencia vacía de contenido” (MUÑOZ MACHADO, S.: *La sanidad pública en España...*, p. 82). Al respecto, sin embargo, Fermín Abella –que escribe su *Manual* en el último tercio del siglo XIX– parece adoptar una posición más evolucionada: “la policía sanitaria marítima no tiene sólo un objeto momentáneo que nace y muere con las circunstancias accidentales, sino que forma parte de las leyes permanentes y generales, y únicamente ciertas disposiciones de las mismas por su carácter riguroso sólo se aplican cuando la prudencia lo exige” (ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 223).

73 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 223.

74 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 224.

75 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 3: “la base de la legislación sanitaria es la ley de 28 de Noviembre de 1855, modificada por la ley de 24 de Mayo de 1866”. De hecho, el texto consolidado de la Ley General de Sanidad de 1855 es reproducido íntegramente por nuestro autor (p. 3-19).

76 MUÑOZ MACHADO, S.: *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, I, Madrid, 2015, p. 161-164.

marítimos”.⁷⁷ Siguiendo su método habitual, el análisis del *Manual* empieza considerando las autoridades competentes en materia de sanidad marítima: la Dirección General de Beneficencia y Sanidad, que es “la inmediatamente encargada de hacer cumplir las leyes sanitarias marítimas en todo el Reino, y en este concepto resuelve las consultas que le hacen las autoridades de las provincias”,⁷⁸ que son los gobernadores y –por delegación de estos– los alcaldes. Luego dedica un amplio espacio a las direcciones especiales de Sanidad marítima, que deben existir en todos los puertos del Estado⁷⁹ y que cuentan con un director –jefe superior del puerto y responsable “del exacto cumplimiento del importante servicio que les está confiado”–⁸⁰ y un secretario.⁸¹

En el sistema de sanidad marítima reviste una particular importancia el trámite de “visita de naves”, que se aplica “a todos los buques que llegan a los puertos” y constituye un requisito sin el cual “no se les da plática ni se les permite dejar en tierra persona alguna ni parte del cargamento”.⁸² Esta visita se efectúa por el médico y, si es necesario, por el intérprete, acompañados del personal de secretaría que sea necesario.⁸³ Para que pueda admitirse a libre plática un buque, es necesario que presente patente limpia –como veremos a continuación– y que, además, “de la visita de aspecto no resultase haber peligro para la salud pública” y “[de] la visita de tacto [...] resultasen los pasajeros y tripulantes en perfecto estado de salud”.⁸⁴

La “patente de Sanidad” es “el documento o certificado que se da a los capitanes de los buques a su salida del puerto, en el que se expresa el estado sanitario del país de donde sale la embarcación, el que disfruta ésta, la tripulación y los pasajeros”.⁸⁵ Su expedición corresponde a los directores especiales de Sanidad marítima y todos los buques, salvo contadas excepciones, tienen la obligación de llevarla. Por ello, si un buque se presenta sin patente y no justifica su falta, “se le considera como si tuviera patente sucia y es despedido para los lazaretos sucios”.⁸⁶ En cualquier caso, “los directores especiales de Sanidad marítima no pueden refrendar las patentes y entregarlas a los capitanes de los buques sin que previamente presenten la papeleta en que conste el abono de los derechos sanitarios para su toma de razón”.⁸⁷

Sea como fuere, antes de entrar en el análisis de los lazaretos –que constituyen el principal objeto de nuestra exposición–, debemos hacer referencia a la clasificación de las patentes

77 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 224.

78 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 225.

79 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 226.

80 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 230.

81 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 233.

82 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 234.

83 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 235.

84 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 235.

85 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 237. Se trata propiamente de un certificado administrativo que sirve para acreditar “el verdadero estado de salud del pueblo y puerto en que se expide y que se preserva de cualquier otro insalubre, debiendo anotarse en aquélla la menor alteración sospechosa que sufra la salud pública” (p. 239).

86 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 237.

87 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 238.

que Fermín Abella expone a partir del artículo 18 de la Ley General de Sanidad: “las patentes son uniformes en la Península e Islas adyacentes, y sólo se expiden de dos clases: patente limpia, cuando no reine enfermedad alguna importable, o sospechosa y sucia, en los demás casos. Toda otra patente expedida en el extranjero, sea cual fuere su denominación, sufre el trato de la sucia. Se considera también como sucia a la patente limpia que ha mudado de carácter por los accidentes del viaje”.⁸⁸

3.2. Los lazaretos en el sistema de sanidad marítima descrito por el *Manual*: el caso particular del Lazareto de Mahón

Fermín Abella define los lazaretos como “[e]l lugar destinado para el servicio especial de las cuarentenas sanitarias”.⁸⁹ A su vez, la cuarentena es “la estancia forzada fuera del pueblo al que se ha llegado y la secuestación a que se someten en casos determinados las procedencias que han venido por mar, con el fin de asegurar, durante la duración de aquélla, que dichas procedencias no llevan ningún germen contagioso y de destruir, por los medios prevenidos, los que ellos pudieren contener”.⁹⁰ Así las cosas, proseguimos leyendo en el *Manual*, “los lazaretos ocupan una porción de terreno o una isla, en la que se han construido diferentes edificios destinados al alojamiento de las personas con la información necesaria y almacenes para la ventilación y depósito de las mercancías,

⁸⁸ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 238.

⁸⁹ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 240. Sobre estas infraestructuras, véase BONASTRA TOLÓS, J.: *Ciencia, sociedad y planificación territorial en la institución del lazareto*, Barcelona, 2006; PERDIGUERO-GIL, E.; VIDAL HERNÁNDEZ, J.M.: *La ciudadela de los fantasmas: lazaretos y protección sanitaria en el mundo moderno*, Maó, 2010.

⁹⁰ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 257. El reconocido profesor ceriverano Ramón Lázaro de Dou y Bassols (1742-1832) ha defendido –en el sistema legal del Antiguo Régimen– la importancia de las cuarentenas: “con la mira de librarnos de la peste, a todos los que vienen de lugares sospechosos se les ha hecho hacer siempre en los puertos la cuarentena antes de comunicarse sus personas y efectos con los del país” (DOU Y BASSOLS, R.L.: *Instituciones del derecho público de España, con noticia del particular de Cataluña y de las principales reglas de gobierno en cualquier estado*, Madrid, 1800, IV, p. 41). De hecho, este autor cita la disposición adoptada por Carlos III en 1787 “para que no se recibiesen en nuestros puertos las embarcaciones que viniesen de parajes infectados o sospechosos en el Levante, y ambas costas del Mediterráneo, partiendo de Orán y Mazalquivir inclusive para Oriente, y tomando la misma dirección desde la raya de Francia, sin haber hecho antes cuarentena en el lazareto de Mahón, que se mandó habilitar y poner corriente para dicho fin” (DOU Y BASSOLS, R.L.: *Instituciones del derecho público...*, IV, p. 41-42). El tenor literal de esta decisión de Carlos III era como sigue:

“En el año pasado de 1785 mandó el Rey se pudiese corriente el Lazareto de Mahón en la isla de Menorca, y que las embarcaciones que debiesen purificarse en él fuesen todas aquellas que estuviesen sujetas a cuarentena por venir de parajes infectos o sospechosos en el Levante, y ambas costas del Mediterráneo, partiendo de Orán y Mazalquivir inclusive para Oriente, y tomando la misma dirección desde la raya de Francia; y que saliendo de estos puntos para Poniente se procurase establecer otro Lazareto. Estando ya habilitado el de Mahón, y ansioso el Rey de precaver de la peste que se experimenta en Argel a sus amados vasallos, ha prevenido con fecha de 3 de este mes a la Junta Suprema de Sanidad que haga expedir y circular prontamente sus órdenes a todos los Comandantes y Diputaciones de las costas de estos dominios, para que no se reciban en nuestros puertos las embarcaciones que vinieren de los parajes indicados, sin haber hecho antes su cuarentena en el Lazareto mencionado de Mahón. Aunque podía bastar esta providencia, ha querido S. M. que se publique además en esta Gaceta, para que llegue más generalmente a noticia de todos los navegantes que pudieren venir a los puertos de nuestra Península, y no aleguen ignorancia de una precaución que interesa y exige la salud pública de estos Reinos” (*Gaceta de Madrid*, 06.04.1787, p. 232).

Ramón Lázaro de Dou y Bassols acaba esta parte de su reflexión con un verdadero elogio a los lazaretos: “para los tiempos calamitosos de contagio es necesaria la precaución de buenos lazaretos en lugares sanos, secos, ventilados, abastecidos de agua corriente, con buenas divisiones de cuadras, aposentos, correspondencia de aire proporcionada de manera que no se inficionen unos a otros y que salgan fuera todos los hálitos pestíferos que puedan echarse con la ventilación” (DOU Y BASSOLS, R.L.: *Instituciones del derecho público...*, IV, p. 43).

unas y otras sujetas a cuarentena; y de una parte de mar donde se anclan los buques sometidos a dicha cuarentena”.⁹¹

Esta tipología de infraestructura sanitaria se divide en dos categorías: los lazaretos sucios, donde “hacen cuarentena los buques de patente sucia, de peste levantina, fiebre amarilla y cólera-morbo asiático; y los que, por sus malas condiciones higiénicas u otros motivos, hayan sido sujetos al trato de patente sucia”; y los lazaretos de observación, donde “se hace la observación en todos los casos que señale el Gobierno y conforme lo determinan las disposiciones especiales de Sanidad marítima”.⁹² Tal categorización se corresponde, según hemos avanzado, con las dos clases de patentes –limpia o sospechosa y sucia– y, a su vez, con las dos modalidades de cuarentena: la cuarentena de rigor, que “lleva consigo el desembarco y expurgos de las mercancías, y [que] se purga necesariamente en un lazareto sucio”; y la cuarentena de observación, que “puede hacerse en cualquiera de los puertos en que haya lazareto de tal naturaleza sin desembarcar el cargamento”.⁹³

En el momento de publicarse el *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* (1868), solo estaban habilitados como lazaretos sucios los puertos de Mahón (Menorca) y San Simón (Vigo).⁹⁴ En estos, “se practican otras operaciones de precaución, de ventilación y de expurgo que no tienen lugar en los lazaretos de observación”.⁹⁵ Así, “en los lazaretos sucios se desembarcan y expurgan, en los sitios destinados al objeto, las ropas de uso y efectos de la tripulación y pasajeros, cueros al pelo y de empaque, pieles, plumas y pelos de animales, lana, seda y algodón, trapos, papeles y animales vivos; y se queman o arrojan al mar las sustancias animales o vegetales en putrefacción. La correspondencia oficial y particular, el numerario, las muestras de azúcar en pomos de cristal, se admiten dese luego y se entregan a las personas a quien van dirigidas, previas las correspondientes fumigaciones y con las precauciones establecidas en los referidos lazaretos”.⁹⁶ Ahora bien, “en ningún caso pueden admitirse a libre plática y circulación los artículos o géneros del cargamento de un buque cuarentenario, ínterin no haya terminado la cuarentena, exceptuándose los metales y demás objetos minerales que pueden ser admitidos después de cuarenta y ocho horas, por lo menos, de ventilación sobre cubierta”.⁹⁷ En este sentido, los directores de los lazaretos de Mahón y San Simón deben redactar –arreglándose a los modelos de la Dirección General de Beneficencia y Sanidad– toda la documentación acreditativa del movimiento de buques y, en particular, los certificados de cuarentena.⁹⁸

91 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 242-244.

92 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 245.

93 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 257.

94 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 247. Al efecto, nuestro autor cita la Real Orden de 6 de junio de 1860, acordando las reglas que habrán de observarse en el servicio sanitario marítimo y terrestre, cuyo artículo 16 disponía lo siguiente: “los lazaretos sucios de San Simón y Mahón dependerán directa y exclusivamente, el primero del Gobernador de la provincia de Pontevedra, y el segundo del Subgobernador de Menorca” (*Gaceta de Madrid*, 13.06.1860, p. 1).

95 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 248.

96 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 248.

97 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 248.

98 ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 253.

Para ilustrar esta prolija exposición que acabamos de sintetizar, Fermín Abella dedica una extensa nota al pie de su *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* a describir detalladamente el Lazareto de Mahón: “por la importancia y nombre que tiene [...] y como recuerdo a un país al que debemos tantas simpatías, publicamos la descripción de dicho lazareto, descripción que nos ha proporcionado nuestro particular amigo el Sr. D. Julio Soler”.⁹⁹

Esta manifestación es buena muestra de lo que afirma el estudioso local Deseado Mercadal en el sentido de que, tras su cesantía en el Subgobierno, “el señor Abella [...] continuó preocupándose por Menorca, tierra que consideró como su segunda patria chica”.¹⁰⁰ También incluye un dato relevante al apuntar que nuestro autor mantuvo el contacto con el patricio mahonés Julio Soler Siquier,¹⁰¹ a quien debemos considerar autor de la descripción que transcribimos íntegramente a continuación:

“Descripción del Lazareto de Mahón

Antes de proceder a la descripción del Lazareto, y con objeto de desvanecer el equivocado concepto a que dan lugar en la actualidad las descripciones publicadas hasta ahora acerca del verdadero uso de los departamentos del mismo, no será fuera de lugar dar algunas aclaraciones tocantes a los nombres con que se distinguían al principio los tres departamentos que componen el edificio, y de los con que hoy deben llamarse, atendido el servicio que prestan.

Ajustada la legislación sanitaria desde la creación del Lazareto a las denominaciones de *patente sospechosa*, *sucia* y *apestada*, así se nombraban los tres departamentos de que se compone el establecimiento, y, sin embargo, los buques que llegaban con patente sucia, ora lo verificasen con accidentes en el viaje o sin él, se les destinaba al fondeadero de patente sucia, en virtud del Reglamento de Sanidad de 1817.

Esta prescripción estaba todavía en vigor en 1821 que ocuparon el fondeadero sucio varios buques infestados de fiebre amarilla, y en estas críticas circunstancias se destinó igualmente al mismo sitio un buque procedente de Larache sin novedad y con patente limpia, empero declarada sucia de peste levantina por considerarse así a tenor del Reglamento. En Larache se desconocía dicha enfermedad de fiebre amarilla, y, no obstante, el buque, a los pocos días de permanecer entre los inválidos, fue también atacado, ocurriendo a bordo cuatro casos, de los cuales tres resultaron fatales.

En vista de tan desgraciado suceso se reformó la legislación sanitaria, destinando el departamento llamado *Sucio* tan sólo para los buques que traen patente de tal y llegan con accidente en el viaje.

Se comprendió, sin duda, que dentro de un lazareto sucio no puede haber más que esta

⁹⁹ ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 240, nota 2. En cualquier caso, la obra de referencia sobre esta infraestructura sanitaria es VIDAL HERNÁNDEZ, J. M.: *El Llatzaret de Maó, una fortalesa sanitària*, 2ª edición, Maó, 2014.

¹⁰⁰ MERCADAL BAGUR, D.: *El mando civil...*, p. 25. Así, justo después del párrafo que hemos transcrito, Fermín Abella añade lo siguiente: “los edificios y muelles del Lazareto [de Mahón] e Isleta de la Cuarentena necesitan hacer tiempo reparaciones de alguna importancia; sabemos que el director general de Beneficencia y Sanidad se ocupa de este asunto, y esto nos basta, conociendo su celo e inteligencia por el servicio público, para esperar con confianza y en breve la reparación completa de aquel establecimiento modelo” (ABELLA, F.: *Manual administrativo de sanidad...*, p. 240, nota 2).

¹⁰¹ Sobre su biografía, véase MIFSUD CISCAR, A.: “Pròleg”, en SOLER I SIQUIER, J.: *Exposició de l'estat actual de l'agricultura a l'illa de Menorca*, Menorca, 2002, p. 24-26. En esta sede sólo queremos hacer notar, según hemos visto anteriormente, que Julio Soler Siquier –junto con su hermano José– fueron miembros de la primera junta directiva de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón.

MIQUEL PONS PORTELLA

clasificación, y se consideró también como sucio el departamento *Sospechoso*, pero destinándolo para los buques que traigan patente sucia y lleguen sin accidente en el viaje.

La patente sospechosa o de mera observancia se purgaba y se purga en los lazaretos establecidos en el continente, y para las naves que se acogen en el de Mahón bajo el propio carácter quedó destinada desde dicho año 1821 la Isleta de la Cuarentena; en cuyo sitio igualmente fondean los buques con patente sucia sin accidente, como se verá más adelante, lo cual no deja de ofrecer grandes inconvenientes.

Atendidas las explicaciones que preceden, llamamos *Patente sucia sin accidentes*, *Sucia con accidentes* y *Apestada*, a los tres departamentos de que se compone el establecimiento; debiendo advertir que en la primera se comprenden los buques que, trayendo patente limpia, la considera el Gobierno sucia por su procedencia.

Este lazareto se halla situado sobre una pequeña península de unos 2.100 metros de anchura, y cuyo istmo, de 111 metros de largo, la une a la costa septentrional del puerto, formando en ella una ensenada, llamada Cala Taulera, en donde purgan su cuarentena los buques con patente sucia que tengan accidente a bordo.

Circuye el establecimiento una muralla que mide 1.006 metros y tiene 2'0962 de altura.

Esta muralla tiene ocho puertas para las entradas y salidas.

El edificio se compone de dos grandes departamentos, o sean patentes: *Sucia con accidentes* y *Sucia sin accidentes*, y otro, de más reducidas dimensiones, llamado de *Patente apestada*, que en el día se considera formado parte del de la *Sucia con accidentes*, sin embargo de haberse separado de los otros dos por murallas y una calle.

Los dos primeros departamentos los encierra también una muralla de 2'0962 de altura, separados en toda su longitud de Norte a Sur por una calle de otros tantos metros de ancha, formando también otra calle análoga con la muralla general de circunvalación.

En medio de dicha calle, que atraviesa el Establecimiento de Norte a Sur, se halla colocada la capilla, de forma circular, rodeada de cristales y elevada sobre cinco gradas.

A unos 16'718 de la capilla, y en forma circunscrita a la misma, se encuentran divididas en dos secciones las tribunas u oratorios, en número de quince cada una y correspondientes a los dos grandes departamentos.

Las puertas de estos departamentos, sus divisiones y subdivisiones, se hallan dispuestas de conformidad que permite tener completamente aisladas las personas de distintas cuarentenas, al paso que también permiten poner respectivamente cada edificio en particular en comunicación con la parte llamada *Apestada*, si el servicio lo requiere, sin necesidad de transitar por dentro de los patios de las demás.

A la entrada del Lazareto que mira hacia el Norte se encuentran tres locutorios, uno cubierto y los otros dos a la intemperie. Estos, además de incómodos según la estación, son insuficientes para el uso de las personas incomunicadas.

Departamento de Patente sucia sin accidentes

Se halla contiguo al mismo puerto de Mahón y forma en su interior tres divisiones; en la del Norte se tiene un vasto edificio para pasajeros, de 36'780 de largo por 20'062 de ancho, comprendiendo doce habitaciones en el piso alto compuestas de sala y dos alcobas, y además tres cocinas y otros tantos retretes. Estas habitaciones tienen comunicación por una espaciosa galería que puede dividir el piso en tres separaciones, a las que se sube por tres escaleras. La planta baja se halla dividida en igual número de salas, habitaciones, cocinas y comunes. Actualmente está destinada esta última parte del edificio al expurgo de equipajes. A su inmediación se halla un pozo, y contiguo a la muralla de este departamento está una torre de vigilancia. La división del centro comprende cinco subdivisiones: una es un huerto con su noria, casa para el labrador y un almacén; otra, la enfermería para dolencias comunes,

de 37'616 de largo por 8'339 de ancho, conteniendo ocho salas, dos retretes, cocina y casilla para coladas; las tres restantes las forman los oratorios correspondientes a los edificios de pasajeros, enfermería y tercera división. En esta última se hallan situados dos almacenes grandiosos de ventilación, de 39'288 de largo por 20'062 de ancho, que tienen piso alto además de los bajos y con sus rampas; dos edificios para alojamiento de guardas de salud y mozos expurgadores, de 45'975 de largo por 9'915 de ancho; una caballeriza, la torre de vigilancia y un pozo de agua potable. En el trozo de calle que forma este departamento entre su muralla y la general que circuye el establecimiento, se hallan dos sahumeros y dos lavatorios. El fondeadero de esta patente es el de la Isleta de la Cuarentena, de que se tratará más adelante.

Departamento de Patente sucia con accidentes

Este comprende dos divisiones separadas por murallas y una calle análoga a las expresadas. La de la parte del Norte forma cuatro subdivisiones, separadas también entre sí por calles que forman una cruz en ángulos rectos, y en su centro se eleva la torre principal, en donde se enarbola la bandera nacional: al pie de esta torre se halla una noria con objeto de distribuir aguas potables a las subdivisiones.

Ocupan tres de los cuadrados que forman las expresadas otros tantos edificios de pasajeros, de 38'452 de largo por 10'031 de ancho, con ocho habitaciones cada uno, compuestas de sala, dos dormitorios, cocina y excusado, y además dos cisternas para el servicio común de todo el edificio. El otro cuadrado lo ocupan las enfermerías, de 50'154 de largo por 8'339 de ancho, para dolencias comunes, a las cuales corresponden cuatro de los quince oratorios; quedando los otros once para el servicio de las demás subdivisiones de este departamento. Dos de los edificios de pasajeros de esta división están contiguos a la calle que separa la *Patente apestada*, y el otro sirve para alojamiento de los empleados.

La segunda división de este departamento encierra cinco vastos almacenes de ventilación, de 35'108 varas de largo por 16'718 de ancho, de un solo piso; tres edificios para guardas de salud y mozos expurgadores, de 38'452 de largo por 8'539 de ancho, compuestos de cinco salas en el piso bajo con dos retretes; y el piso alto lo forma una sola sala, a la que se sube por dos escaleras laterales: estas salas sirven para el ventileo de géneros. Hay torre de vigilancia, caballeriza, pozo y un locutorio que sirve para conversar con los cuarentenarios que habitan en los edificios de las demás subdivisiones, y a su servicio se hallan también entre murallas, al exterior del departamento, dos sahumeros y dos lavatorios.

Esta segunda división está contigua a Cala Taulera.

En el espacio que media entre el locutorio y la llamada *Patente apestada* se encuentra un edificio de poco uso sanitario, compuesto de tres habitaciones, sirviendo únicamente para alojar guardas de salud en casos de necesidad.

Departamento llamado de Patente apestada

En lo más oriental y elevado del lazareto está situado este departamento, cuyo servicio es anejo al anterior, y sirve exclusivamente para los enfermos atacados tanto de peste como de cólera y fiebre amarilla. Contiene tres enfermerías, de 32'600 de largo por 4'180 de ancho, divididas cada una en seis piezas con sus correspondientes cocinas, comunes y pozos con pilas: las circuye una muralla como las referidas en los otros departamentos, y cada enfermería se halla respectivamente separada por una tapia. Su entrada principal la forma una torre de vigilancia situada frente la puerta interior de salida de la división correspondiente a pasajeros de *Patente sucia con accidentes*: otra comunica con el interior de dicha *Patente*, y otras dan paso en el exterior a la conducción de los enfermos de los buques surtos en Cala Taulera. Este departamento tiene también dos sahumeros, uno de los cuales sirve de depósito de difuntos.

Por la parte del Norte, y separado por una calle, se encuentra el cementerio para católicos, y a su lado, dividido por una muralla, está el de los protestantes.

Isleta de la Cuarentena

Esta isla, que se encuentra no muy distante del Lazareto hacia el interior del puerto y frente al pueblo de Villa Carlos, era el antiguo lazareto de Mahón y forma en el día una dependencia del Real edificio: mide como doscientos doce metros de largo por sesenta y siete de anchura media, y es de mediana altura, excepto los extremos NO y SE, donde está rebajada. En la parte alta se hallan, formando un simétrico edificio, de treinta y ocho metros de largo por once de ancho, diez almacenes de reducidas dimensiones y tres habitaciones para pasajeros; y uno en el centro y los otros dos a ambos extremos. Además, contiene separadamente las habitaciones para los empleados. Tiene un gran aljibe, que recibe las aguas pluviales de los tejados, y una pequeña cisterna. En la parte baja del NO tiene ocho almacenes, de 45 metros de largo por 26 de ancho, de bastante capacidad. En la [parte] alta existen los locutorios, que además de estar descubiertos, no son suficientes a las necesidades de los cuarentenarios. Entre la Isla y la costa del Norte del puerto se forma una especie de ensenada en la cual purgan la cuarentena los buques que llegan con patente sucia sin novedad, como también los de observación; pudiéndose acomodar en este fondeadero unos cuarenta buques de todos portes, y cuando es mayor su número se habilitan sus cercanías.

En este notable establecimiento falta un local para fonda, y ésta parece que va a construirse inmediatamente, hasta el punto que se ha anunciado la subasta para el servicio de la misma”.

Durante su tiempo al frente del Subgobierno de la isla de Menorca, Fermín Abella tuvo ocasión de emprender diversas gestiones relacionadas con el Lazareto de Mahón cuya recapitulación constituye un buen complemento de la descripción que acabamos de transcribir:

Utilización de los almacenes de auxilio de la Isleta de la Cuarentena

El subgobernador Fermín Abella elevó una consulta al Ministerio de la Gobernación acerca de si debían exigirse un alquiler para el empleo de los almacenes de la Isleta de la Cuarentena cuando fueran ocupados por los cargamentos de buques averiados o siniestrados. En su momento, la Junta Suprema de Sanidad había aprobado una tarifa de 10 reales/día, pero posteriormente el artículo 47 de la Ley General de Sanidad de 28 de noviembre de 1855 había pasado a disponer que “no se exigirán en lo sucesivo otros derechos sanitarios que los que se establecen en la tarifa adjunta a esta Ley”.

Con base en todo lo anterior, por Real Orden de 6 de marzo de 1865, el Ministerio de la Gobernación resolvió que “a los capitanes, patrones o consignatarios de los buques no se les exija nada en concepto de alquiler de los almacenes de auxilio de la Isleta del Lazareto de Mahón; pero si terminada la cuarentena y tres días más para los que necesiten reparar averías o siniestros continuaran utilizando dichos almacenes, se les exigirá por cada uno de los [días] excedentes los 10 reales diarios que era costumbre exigir”.¹⁰²

Obligación de descargar cueros envenenados

A finales de 1864, el subgobernador Fermín Abella elevó otra consulta al Ministerio de la Gobernación a propósito de “si los cueros que se dicen envenenados por haberlos sumergido en agua arsenical al verificar el embarque en el Brasil, deben o no exceptuarse del expurgo durante la cuarentena que hacen las naves que los traen en el Lazareto de Mahón”. La consulta trae causa de una solicitud cursada por el consignatario José Vinent Mercadal al efecto de no tener que descargar un contingente de cueros procedente del mentado país suramericano.

¹⁰² *Gaceta de Madrid*, 22.03.1865, p. 1; *El Diario de Menorca*, 30.03.1865, p. 3. Nótese como, a la hora de aplicar el artículo 47 de la Ley General de Sanidad y el artículo 16 de la Instrucción de 9 de noviembre de 1858 para el cobro de los derechos de policía sanitaria, la Real Orden de 6 de marzo de 1865 introduce un interesante argumento teleológico: “el espíritu y tendencia de las disposiciones sanitarias es la de evitar al comercio todo dispendio cuya necesidad no sea ostensible y justificada”. En otro orden de cosas, al final de su gestión al frente del Subgobierno de Menorca, Fermín Abella también logró que se autorizaran ciertas obras que debían ejecutarse en la Isleta de la Cuarentena (*Diario de Menorca*, 09.06.1865, p. 2).

Al resolver esta consulta, la Real Orden de 30 de marzo de 1865 destaca que “el subgobernador de Menorca aclara perfectamente las prescripciones de la ley”. Así, “los buques en cuarentena [...] que [...] arriban a nuestras costas procedentes de las Antillas, Guaira, Costa Firme, Seno Mejicano y Brasil deben sufrirla y empezar a contarse desde que termine la descarga”. Y añade: “si, como se acaba de decir, la descarga de un buque sometido a cuarentena es una condición precisa para poder purificarle, claro está que por regla general debe practicarse; y los cueros al pelo sobre todo, estén o no envenenados o curados con arsénico, la reclaman más especialmente según lo determina la ley. La acción del arsénico sobre dicho género al verificarse la carga podrá preservarlo de parásitos y de otras alteraciones, pero en ningún caso ser estimada como desinfectante y mucho menos hasta el extremo de omitir la descarga y el oreo de los mismos cueros y de la nave conductora, requisitos que se exigirían aunque en vez del arsénico se hubieran usado cualesquiera otros agentes de desinfección”.¹⁰³

4. Un apunte final sobre beneficencia domiciliaria

El *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* de Fermín Abella, publicado originalmente en 1868, conoció una segunda edición en 1879 y, agotada ésta,¹⁰⁴ en 1885, se convirtió en el *Tratado de sanidad y beneficencia*: “deseosos como siempre de ser útiles a nuestros lectores, y confiados en el creciente favor que nos dispensan, hemos aumentado el antiguo *Manual de Sanidad* con todas las disposiciones sobre beneficencia, precedidas de una extensa parte doctrinal. De este modo, encontrarán reunida en un solo volumen toda la legislación de ambas materias, tan íntimamente unidas”.¹⁰⁵

Así las cosas, en este *Tratado*, aparecido sólo tres años antes del fallecimiento de Fermín Abella, ya no consta la descripción del Lazareto de Mahón.¹⁰⁶ En cambio, otra experiencia vivida por el autor cuando era subgobernador de Menorca –la fundación de la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón– se hace muy patente en las páginas que dedica a estas materias.

De entrada, Fermín Abella escribe un verdadero elogio de este sistema asistencial: “la beneficencia domiciliaria consiste en llevar el socorro y el consuelo y la protección al escondido rincón del hogar doméstico, donde el desgraciado oculta tal vez cuidadosamente sus desventuras por delicadeza, por vergüenza y por falta de hábito, o temeroso quizá de que esa pobre y tornadiza sociedad que le rodea, al conocer su infortunio, le señale con el dedo y se ría cruelmente de él, que tal es la débil condición humana”.¹⁰⁷ Además, las pautas de actuación que asimismo propone a los responsables públicos están claramente inspiradas en su labor menorquina de los años 1864-1865:

“Los Ayuntamientos deben ocuparse en sustituir la caridad hecha al acaso por un prudente sistema de socorros y esto se consigue estableciendo una asociación en la que los vecinos asociados entregan la cantidad a que voluntariamente se obligan. Los mismos asociados, bajo la vigilancia del Ayuntamiento, divididos por parroquias y calles, averiguan los pobres que existen en las mismas, las cantidades de alimentos precisos para socorrerlos y si la necesidad es constante o pasajera, y el Ayuntamiento o comisión del mismo les señala a los pobres el socorro y se les da por medio de bonos, con los que pasan a recoger los

¹⁰³ *Gaceta de Madrid*, 10.04.1865, p. 1; *El Diario de Menorca*, 18.04.1865, pp. 1-2.

¹⁰⁴ ABELLA, F.: *Tratado de sanidad...*, p. VI.

¹⁰⁵ ABELLA, F.: *Tratado de sanidad...*, p. V.

¹⁰⁶ ABELLA, F.: *Tratado de sanidad...*, pp. 533-540.

¹⁰⁷ ABELLA, F.: *Tratado de sanidad...*, p. 833.

MIQUEL PONS PORTELLA

comestibles a los puntos previamente designados.

Estas asociaciones modestas, sencillas, en las que figuran como principales agentes de ellas, no los más ricos, sino los hombres de más fe, más caridad, de condiciones más especiales para los servicios propios de su objeto, consiguen dirigir la caridad, dándole el estímulo de una aplicación eficaz y provechosa, que sirve para proporcionar de comer al hambriento y no para alimentar la vagancia.

La Administración municipal, después de haber llenado sus deberes morales socorriendo al verdadero necesitado, tiene expedita su acción para prohibir la mendicidad pública a fin de que la holgazanería no robe la limosna a la verdadera pobreza. Deberes son estos que la autoridad conviene desempeñe con todo el celo propio de un funcionario y de un buen cristiano”.¹⁰⁸

5. Conclusiones

El profesor Juan Pro, en su obra *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, citada al principio de este texto, ha destacado “el papel que desempeñaron los hombres de formación jurídica en la creación de esa nueva cultura política y, más en general, en los primeros pasos de la construcción del Estado. Desde finales del siglo XVIII y a lo largo de la primera mitad del XIX, el papel de los juristas fue decisivo para poner los cimientos del nuevo espacio de lo público”.¹⁰⁹ Una mención específica hace este autor a los juristas dedicados al Derecho Administrativo –Alejandro Oliván, Manuel Ortiz de Zúñiga, Manuel Colmeiro, Francisco Agustín Silvela– cuyos trabajos sirvieron para “hacer del Estado –materializado en su Administración– el único representante legítimo de la colectividad, para reconstruir completamente la realidad del país mediante la ley y la acción administrativa”.¹¹⁰

El perfil de Fermín Abella y Blavé que en este estudio hemos esbozado es bien elocuente al respecto: puso su empeño en mejorar des de la Administración una sociedad que se hallaba en tránsito hacia la modernidad, sumando a su actuación profesional como funcionario público una labor doctrinal que todavía está pendiente de ser analizada con el debido rigor. Por espacio de un año, entre 1864 y 1865, el subgobernador Fermín Abella ejerció este doble papel en la isla de Menorca, donde su memoria permanecería vigente por un largo tiempo. Ciertamente, el caso de Abella contrasta con el de muchos de los demás responsables del Subgobierno menorquín, que por lo general no dejaron un buen recuerdo entre los isleños. Además, ha quedado claro que las iniciativas que nuestro personaje promovió en Menorca tuvieron impacto en su obra científica, siendo seguramente la detallada descripción del Lazareto de Mahón que incluyó en su *Manual administrativo de sanidad marítima y terrestre* (1868) el ejemplo paradigmático en este sentido. Ahora bien, son igualmente notables las reflexiones sobre la beneficencia domiciliaria que incluye en el *Tratado de sanidad y beneficencia* (1885) y en donde puede percibirse la experiencia vivida con la Asociación de Beneficencia Domiciliaria de Mahón. Al respecto, merecen ser

¹⁰⁸ ABELLA, F.: *Tratado de sanidad...*, p. 837.

¹⁰⁹ PRO, J.: *La construcción del Estado en España...*, p. 165-166.

¹¹⁰ PRO, J.: *La construcción del Estado en España...*, p. 325.

destacadas las propuestas de Abella para optimizar los frutos de la caridad cristiana a través de la Administración local. Nótese como Fermín Abella no propugna sustituir las iniciativas particulares, sino encauzarlas con la ayuda del poder público para lograr unos mejores resultados para el conjunto de la sociedad; todo un ejemplo –como diríamos hoy en día– de colaboración público-privada.

El estudio de la vida y la obra de Fermín Abella y Blavé continúa siendo una asignatura pendiente, dado que en estas páginas nos hemos limitado a examinar los principales aspectos de su relación con Menorca. En cualquier caso, estos apuntes menorquines habrían servido para demostrar que profundizar en el aprendizaje de Fermín Abella será una buena manera de “revisitar la historia de nuestro maltratado siglo XIX”,¹¹¹ que tantas cosas explica de las dificultades de nuestro presente.

111 PEYRÓ, I.: *Ya sentarás cabeza. Cuando fuimos periodistas (2006-2011)*, Barcelona, 2020, p. 189.

