

formando un copioso repertorio de legislacion y jurisprudencia administrativa, y acaso ofreciendo á las autoridades un guia que las conduzca en el ejercicio de su potestad al través del confuso laberinto de infinitas leyes, decretos, órdenes y reglamentos, ordenanzas é instrucciones.

No es sin embargo mi obra una relacion descarnada de las disposiciones administrativas, sino una exposicion crítica en la cual se hallarán á cada paso enlazadas la teoria y la práctica, habiendo consultado las tres fuentes de esta clase de doctrinas, á saber: la ciencia, la historia y el derecho.

DERECHO ADMINISTRATIVO

ESPAÑOL.

LIBRO PRIMERO.

DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

CAPITULO I.

Del estado.

- | | |
|----------------------------------------|---------------------------------------|
| 1.—Fundamento de la sociedad política. | 5.—Elementos que componen el estado. |
| 2.—Origen y objeto del poder social. | 6.—Soberanía. |
| 3.—Su naturaleza y sus formas. | 7.—Accion social y accion individual. |
| 4.—Idea del estado. | |

1.—La sociedad no fué adquirida ni premeditada: el sistema de las convenciones ó pactos, sustentado por Locke, Rousseau y otros publicistas de su escuela como origen y fundamento de la vida civil, repugna á las leyes de la creacion, porque supone contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una ley inviolable de su naturaleza sensible, de donde nacen los instintos de sociabilidad y conservacion, así como efecto de la conciencia que tiene del destino moral señalado por la Providencia á la especie humana. Si fuese la mútua proteccion el objeto único de la sociedad, su existencia seria condicional y relativa, y de ningun modo universal y absoluta como forma necesaria de la vida: de manera que la sociedad es necesaria en el orden metafísico, obligatoria en el orden moral, y en el hecho universal é indisoluble.

2.—Así como la sociedad nació con el hombre, así el po-

der apareció cuando la sociedad. Todo lo que es necesario encierra en sí mismo la razón de su existencia; y conforme no se concibe una circunferencia sin un centro, tampoco es posible imaginar una sociedad, llámese familia, tribu ó pueblo, sin poder que la rija y la gobierne. El objeto del poder es el bien, su medio el orden, su instrumento la ley, su esencia la justicia. De esta suerte queda probada la legitimidad del poder.

Ni el principio de la fuerza de Hobbes, ni el de la utilidad de Bentham, conducen á la noción de lo justo y de lo injusto, fundamento de todo derecho público y privado. El socialismo, proclamando la abolición de la propiedad y de la familia, dedujo las consecuencias extremas de las doctrinas que atribuyen el origen de la sociedad á una convención arbitraria, y la soberanía á la voluntad omnipotente del príncipe ó de la ciega muchedumbre.

3.—El poder siempre es uno y el mismo en todas las sociedades políticas, porque las leyes de la naturaleza son eternas é inmutables; pero las formas del poder son varias y de institución puramente humana. La inquietud del pensamiento, la veleidumbre de los afectos, lo instable de nuestras necesidades y deseos, las mismas desigualdades naturales impiden que haya un tipo originario de organización política, un sistema uniforme y permanente de existencia social. La Providencia nos ha señalado el término de la carrera, nos ha indicado la senda del bien y puesto cerca de nosotros los medios de practicarla breve y fácilmente: su elección pende de nuestro libre albedrío, y de la manera como usaremos de nuestra libertad, habremos de ser los únicos responsables. Esta libertad debe moverse dentro de ciertos límites; porque si bien la naturaleza no impone condiciones determinadas á la vida en sociedad, no por eso deja de dictar una ley como fundamento de aquella existencia, á saber, que sea conforme con nuestra organización física y moral al punto que, lejos de comprimir al individuo con formas políticas extrañas á su naturaleza,

permitan y aun promuevan y aceleren su desarrollo hasta la perfección. Así pues, todo poder absoluto, por lo mismo que no sería regido por la verdad y la justicia, repugna á nuestra razón, y sustituye á la fuerza del derecho el derecho de la fuerza.

4.—Una sociedad así constituida y encerrada en ciertos límites geográficos, forma un cuerpo político al cual llaman *estado* ó *nación*.

El estado ó la nación es «un conjunto de personas que viven en común bajo un régimen legal.» Según esta definición entran á componer el estado:

I. Un número de personas que son los miembros de la sociedad ó individuos de la asociación, y se llaman *ciudadanos*: como tales, disfrutan ciertos derechos y están sujetos á ciertas cargas ú obligaciones.

II. Un poder supremo que dictando leyes y haciéndolas obedecer, conduce á la sociedad según sus fines. La persona ó cuerpo revestido de este poder se denomina *soberano* ó *jefe del estado*.

5.—Toda sociedad política, estado, pueblo ó nación debe poseerse, es decir, abrigar una existencia individual bajo su forma colectiva. Esta vitalidad propia, á la cual llaman *independencia* ó *nacionalidad*, se reconoce en la presencia simultánea de dos caracteres:

I. Una voluntad espontánea en su concepción y libre en sus manifestaciones para que la ley corresponda á las ideas é intereses dominantes en la nación. No pudiendo, ni debiendo esta voluntad colectiva ser aplicada confusamente, es preciso escoger órganos ó intérpretes legales de las necesidades y deseos públicos, y constituir una autoridad que ejerza la facultad de concentrar y resumir en una voluntad simple la voluntad compleja de los asociados.

II. Una actividad también libre para secundar aquella voluntad, pues no basta que el pensamiento común sea concebido, sino que es necesaria una fuerza para llevarlo á ejecución.

Como los conatos individuales encaminados á ejecutar la voluntad general producirían tentativas divergentes ó choques rudos, debió erigirse otro poder á quien se confiase la direccion única de la actividad social. Así se producen movimientos uniformes, lentos y suaves, en vez de impulsos desiguales y conmociones profundas y repentinas.

6.—Por manera que toda nacion que conserve su *individualidad*, mantendrá vivas y puras las fuentes de su voluntad y de su actividad, ambas libres. Solo así podrá decirse de ella que retuvo íntegro el poder supremo y conservó intacta su *soberanía*.

Ejercer la soberanía es encerrar en una voluntad y fuerza social las voluntades y las fuerzas legítimas de los individuos. Ejercer la soberanía es, según la profunda expresion de Pascal, referir la multitud á la unidad para huir de la anarquía, y la unidad á la multitud por alejar el despotismo: es en suma levantar el régimen de la libertad política sobre los eternos cimientos de la libertad individual.

7.—De la precedente doctrina se infiere:

I. Que ni las voluntades, ni las fuerzas legítimas de los individuos deben ser sustituidas por la autoridad social, sino en tanto que aquellos no puedan ejercitarlas sin peligro y sin inconveniente por sí propios. La iniciativa individual debe gozar de la mayor latitud posible, sin sujetarla á otras restricciones que las que exigieren el respeto al derecho de cada uno y el bien de la comunidad.

Cuando el derecho de los individuos es violado, la autoridad política oprime; y si la sociedad es ofendida en los suyos, no reprime lo bastante. En la fuerza penal hay el doble carácter de freno y sancion de la libertad.

II. La autoridad social tiene, pues, el encargo de proclamar aquella voluntad y dirigir aquella fuerza para proteger la espontaneidad de pensamiento y de accion en cada individuo. Así, el estado será un compuesto de distintas esferas de actividad, cuyo libre juego concurrirá al establecimiento y conservacion de la armonía general.

La historia enseña que el poder y la fortuna fueron patrimonio de las naciones en donde la actividad individual fué mas respetada. Entonces la sociedad recoge el fruto del pensamiento y del trabajo de cada uno de sus miembros. Mas no por eso deben abandonarse á su propio movimiento todas estas esferas de actividad social, porque dejándolas obrar libremente pudieran destruir la unidad, es decir, romper el lazo orgánico que debe atraerlas y confundirlas en un todo. La civilizacion antigua incurrió en el extremo de aglomerar en el estado toda la vida social; y á la edad media se le increpa con justa razon el esparcimiento de esta vida en beneficio de ciertos hombres y corporaciones. A la autoridad social corresponde mantener el equilibrio entre las fuerzas individuales que pugnan por adquirir una independencia anárquica, y las fuerzas sociales que propenden á una concentracion despótica. Este pacto de alianza entre el orden y la libertad, es el árduo problema de los políticos y la tierra de promision que los pueblos vislumbran como término al nebuloso horizonte de nuestro siglo.

CAPITULO II.

Del gobierno.

8.—Idea del poder político.

los poderes políticos.

9.—Gobierno.

11.—Poder ejecutivo.

10.—Clasificacion y distribucion de

8.—Poder es querer con eficacia: donde no hay voluntad para concebir y fuerza para ejecutar, allí no existe poder de ninguna especie. La voluntad sola significa un pensamiento estéril ó un deseo ineficaz: la fuerza, tambien sola, supone un instrumento ciego, un acto de obediencia pasiva. En este sentido no hay sino un solo poder político, cuya idea mas exacta es «la voluntad social expresada por el órgano de sus intérpretes legítimos y seguida de efectos.» Por manera que la vida de las sociedades se manifiesta en el libre ejercicio de estas dos facultades, *deliberacion* y *ejecucion*, que corresponden

á la *voluntad* y *accion* humanas. Tan íntimo es el enlace que existe entre la organizacion del individuo y la del estado, entre la psicología y la política.

9.—Si *deliberar* y *ejecutar* son ministerio propio del Gobierno, *governar* será «dirigir la *voluntad* y encaminar la *accion* social hácia el bien comun.» El *Gobierno* ejerce un poder general sustituido á los poderes individuales; y en este sentido se dice que el Gobierno es la personificacion del estado.

El Gobierno, en su acepcion mas lata, resume todos los poderes públicos, ó mejor dicho, posee la plenitud de las facultades propias del único poder social existente: dicta la ley, declara el derecho y provee al bien comun, ó *legisla*, *juzga* y *administra*.

10.—Esta triple accion legislativa, judicial y administrativa, se ha desmembrado por el influjo de las teorías políticas, que no consienten tamaña aglomeracion de fuerzas sociales en manos de una sola persona ó corporacion. «Cuando el poder legislativo, dijo Montesquieu, se reune con el poder ejecutivo en la misma persona ó cuerpo de magistratura, no existe la libertad, porque es de temer que el mismo monarca ó el mismo senado dicten leyes tiránicas y las hagan ejecutar tiránicamente. Tampoco hay libertad, si el poder de juzgar no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Si estuviese junto con el poder legislativo, la vida y la libertad de los ciudadanos quedarian á merced de un poder arbitrario. Si se uniese al poder ejecutivo, el juez pudiera llegar á oprimir (1).»

De aquí nació la teoría mal llamada del equilibrio ó balanza, y mejor dicha, de la limitacion de los poderes. Cualquiera que sea la organizacion política de un estado, si fuere libre, sus poderes públicos se limitarán reciprocamente, porque todo poder ilimitado, es un poder absoluto, indefinido, que destruye los derechos individuales ó puede arrebatarles su precaria existencia.

(1) *Espíritu de las leyes*, lib. XI, cap. vi.

Por esta causa se depositó la legislacion en asambleas deliberantes, la justicia en una magistratura inamovible y la administracion en un gobierno responsable.

11.—*Administrar*, pues, significa *governar*, en cuanto *governacion* equivale al ejercicio del poder ejecutivo. Ahora se deja ver que la palabra *Gobierno* es anfibológica, pues ya no declara como antes la suma de los poderes públicos, ni determina la organizacion política de un estado ó su *constitucion*; sino que expresa solamente la idea de «un poder central que representa á la sociedad en la persona de un jefe investido con todas las facultades necesarias para hacer cumplir la ley; pero sin atribuciones en punto á la legislacion y á la justicia.»

El Gobierno, así limitado, dispone del poder ejecutivo, en el cual se comprenden la *política* y la *administracion* propiamente dicha. La primera imprime una direccion moral á la sociedad, mueve y ordena los poderes constitucionales y restablece entre ellos la perturbada armonía. Tal es su ministerio en lo interior. La política exterior vela por los intereses colectivos del estado, dirigiendo sus relaciones diplomáticas ó comerciales, ya pacíficas, ya belicosas con las potencias extranjeras.

Estos oficios son de un orden tan elevado, que puede afirmarse que la política regula y atempera la actividad social, y concierta todos sus movimientos, imprimiéndoles una misma direccion y subordinándolos á un solo impulso.

CAPITULO III.

De la administracion.

- | | |
|---------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 12.—Objeto de la administracion pura. | 14.—Objetos de la administracion práctica. |
| 13.—Fin de la ciencia administrativa. | 15.—Necesidades públicas que la administracion satisface. |

12.—La *administracion* considerada como ciencia, ó la *administracion pura*, es «el conjunto de principios y reglas que determinan las relaciones entre el estado y sus miembros.»

La existencia colectiva de los hombres que viven bajo unas mismas leyes y están regidos por un mismo Gobierno, es el origen de una multitud de conexiones nuevas de donde nacen derechos y deberes especiales. Y así como la religión determina nuestras relaciones para con Dios, la moral nuestra conducta privada, la justicia los derechos civiles y la política exterior el derecho común de los estados; así la ciencia administrativa estudia y señala las relaciones que conviene establecer entre los gobernantes y los gobernados; orden de derechos y deberes intermedio respecto á la justicia y á la política internacional.

13.—La ciencia de la administración abraza todos los intereses, las necesidades todas de la sociedad. Fomentar el bien, combatir el mal, ora nazcan de causas físicas, ora procedan de un origen moral, es la tarea inmensa del poder administrativo. Es una verdadera providencia de los estados, porque debe ser sábio, previsor y estar siempre despierto y presente en todas partes.

14.—La administración como poder ó *administración aplicada* acompaña al hombre desde la cuna hasta el sepulcro, y todavía antes y después de estos linderos del mundo, tiene deberes que cumplir, porque espera á las generaciones en las puertas de la vida y vela por su reposo en la mansión de los muertos.

La administración es cual otro ángel tutelar del hombre, porque á cada paso que damos en la sociedad corresponde un acto administrativo que nos ampara ó nos reprime; de suerte que, en medio del absoluto aislamiento de nuestros conciudadanos, todavía no vivimos solos, pues la autoridad de la administración nos sigue á donde quiera y vela de continuo á nuestro lado.

Las escuelas públicas del arte obstetricia y los asilos de maternidad prueban que, antes de nacer, somos ya objeto de la solicitud paternal de la administración. La débil infancia, la frágil adolescencia, la edad adulta, la achacosa senectud, hallan siempre amparo y protección en este benéfico poder. Por él halla el expósito nodriza, la juventud recibe enseñanza, la

edad viril trabajo, la vejez socorros, el enfermo la salud, el desvalido amparo, el vicioso enmienda y castigo el criminal. Si la abundancia reina en los pueblos: si la baratura proporciona alimentos sanos y agradables al mas humilde habitante: si una variedad infinita de artículos de comodidad y de lujo hacen amable la vida; á la administración lo debemos, pues protegiendo la industria, fomenta la riqueza, y abriendo caminos ó canales, difunde el comercio. Si las maravillas del arte nos encantan y suspenden, ó el áura embalsamada de un paseo ó de un jardín público halaga nuestros sentidos, tales placeres la administración nos los procura, pues cuida del ornato de los pueblos y del bienestar de sus habitantes, y promueve todo género de bienes construyendo estas obras, plantando aquellos árboles ó sembrando aquellas flores.

Nada hay indiferente para la administración desde lo mas grande hasta lo mas pequeño; ó por mejor decir, nada parece pequeño á los ojos de una administración solícita por el bien del estado, porque las cosas mínimas en la vida privada adquieren gigantescas proporciones en la existencia social; de que se infiere que su mirada debe ser penetrante, su voluntad firme, permanente su acción y su perseverancia infatigable.

El objeto, pues, de la administración son las necesidades *materiales y morales* de los pueblos: su fin satisfacerlas con la mayor amplitud y á costa de sacrificios leves cuanto fuere posible. Este principio demanda las siguientes explicaciones.

15.—I. Por necesidades morales no se entienden tan solo las relativas al corazón, sino también las que nacen del pensamiento ó las *necesidades intelectuales*.

II. La administración no solo acude á satisfacer las necesidades existentes, sino á precaver las futuras, pues uno de los caracteres de la acción administrativa es participar antes del régimen *preventivo* que del *represivo* mas análogo á la naturaleza de la acción judicial.

III. Estas necesidades no son tan solo del número de aquellas cuya satisfacción es de rigor para la conservación de la

sociedad, sino también las conducentes á su perfección y adelantos.

IV. Cumple á la administración no acudir á la satisfacción de otras necesidades que las *públicas*, y de estas, solo atiende á las que no puedan abandonarse sin inconveniente y sin peligro á la actividad individual. Regla general: el Gobierno jamás debe hacer lo que la sociedad sabe y puede hacer por sí misma.

Hay, pues, una vida moral y social separada de la vida oficial y política, y descúbrese en las naciones una marcha natural en que la administración no puede intervenir, sin sofocar todo sentimiento individual y sin trastornar las leyes del orden, sustituyendo una voluntad ciega y forzada al movimiento espontáneo y colectivo de los hombres.

Aun dentro de estos límites la administración abraza la existencia entera de la sociedad, su pasado, su presente y su futuro; y por eso, *prever, ver, proveer* son tres palabras que encierran todos los actos de todos los Gobiernos.

CAPITULO IV.

De la acción administrativa.

16.—Qué se entiende por acción administrativa.

17.—Reglas de esta acción.

18.—Con respecto á las personas.

19.—Relativamente á las cosas.

16.—La sociedad es esencialmente activa, porque donde hay vida hay movimiento; pero esta actividad no la puede ejercer por sí propia. Necesita toda nación una cabeza que piense y un brazo que obré. Su cabeza pensadora es el poder legislativo y el administrativo su brazo fuerte.

La acción administrativa es por consiguiente la misma actividad social, ó la reflexión de las fuerzas individuales que se concentran para constituir el poder político, el cual las irradia para formar la administración. De suerte que la acción administrativa no supone la intervención de ninguna voluntad ni

fuerza extrañas; sino la organización de las fuerzas y de las voluntades ingénitas en la sociedad por el solo hecho de la asociación.

La acción administrativa es ó debe ser la acción misma del poder ejecutivo á quien corresponde procurar la utilidad común, guardando y haciendo guardar las leyes que miran á los intereses colectivos del estado, ó supliendo con el poder discrecional la falta de reglas preexistentes á sus actos.

17.—Debe la acción administrativa ejercitarse en los hombres y en las cosas.

En los hombres: porque como el Gobierno ni absorbe ni debe absorber de tal manera al individuo que le prive de su actividad, resulta que esta justa libertad permite nacer y desarrollarse en el hombre ciertos sentimientos privados, ya favorables, ya adversos, ora convergentes, ora divergentes con respecto al objeto y al fin de la sociedad. Así que hay unas inclinaciones *sociales*, *antisociales* otras y otras *mixtas*. Aquellas son las compatibles con el bien público cuya satisfacción, por esta causa, no tiene límites definidos por la ley: las siguientes son las hostiles á la felicidad general, y las últimas pertenecen á un tercer género de sentimientos *sociales* hasta cierto punto, mas allá del cual degeneran en *antisociales*.

La acción administrativa debe proteger la satisfacción de los sentimientos amigos de la sociedad, combatir los enemigos y moderar los propensos á un fácil abuso.

A la dirección que á cada individuo imprime la variedad de sentimientos é inclinaciones que determinan su conducta, llaman *interés particular*; y la suma de todos los intereses privados compone el *bien público* ó la *felicidad general*.

Cuando varios intereses privados, inocentes todos respecto á la sociedad, son antipáticos entre sí, la acción administrativa debe suavizar su encuentro; si son simpáticos, fundirlos; si divergentes, concentrarlos; si afines, no turbar su reposo. El orden social exige que en vez de una pluralidad egoísta, reine en la sociedad la unión armónica de todos los intereses; y en

vez del tumulto de las hostilidades individuales triunfe un Gobierno unitario y una administracion moderadora.

De lo dicho se infiere que la accion administrativa no puede ser pura y simplemente negativa ó indirecta, limitada á remover los obstáculos al desarrollo del pensamiento y del trabajo individual: es preciso que sea tambien positiva ó directa, tomando la administracion la iniciativa en los casos en que el interés particular es débil ó ciego, discordante ó sospechoso.

18.—La máxima de *dejar obrar ó no gobernar demasiado*, consecuencia de aquella otra *libertad en todo y para todos*, carece de exactitud en el fondo y de conveniencia en la aplicacion. Si es cierto que debe la administracion respetar la actividad individual, tambien es verdad que para regularizar el ejercicio de estas fuerzas dentro del estado, se necesita un poder activo y fuerte encargado de aplicar la ley á todos los derechos y de medir con equidad todos los intereses. Todos deben ser pesados en la misma balanza; por manera, que la administracion ejecuta un trabajo de ponderacion y equilibrio, imposible de acabar con solo estar dotada de un poder negativo, de un *veto* que entorpece, pero no confiere autoridad alguna coercitiva. El Gobierno no es solo un escudo; es tambien una palanca.

19.—La accion administrativa se emplea además en las cosas, porque ya pertenezcan estos bienes al dominio público, ya formen la propiedad particular, son siempre medios de satisfacer nuestras necesidades y recursos de nuestra existencia; por lo cual, quien atenta contra las cosas, atenta indirectamente contra nuestra vida.

Cuando las cosas tienen un carácter nocivo, si dañan á nuestra existencia en vez de favorecerla, entonces la accion administrativa interviene igualmente para destruir ó debilitar los gérmenes del mal, ó convertirlo en bien, si fuese posible. Así es como la accion administrativa lucha aqui con los elementos oponiendo diques al mar, allí combate el rigor de los climas descependo bosques para que lleguen los rayos del sol á una

tierra cenagosa, ó plantando árboles que atraigan benéficas lluvias y fecunden ardientes arenales.

La accion administrativa con respecto á las cosas es positiva y negativa tambien, como queda dicho de las personas. Garantizar las propiedades es remover obstáculos al desarrollo del trabajo individual, y por tanto equivale á ejercer una accion indirecta ó negativa; mas desecar una laguna para purificar una atmósfera infecta, construir un camino ó abrir un canal que ponga en contacto un centro de produccion con un foco de consumo, esto es obrar, no impedir; es en suma hacer uso de un poder directo y positivo.

CAPITULO V.

Caractéres generales de la administracion.

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------|
| 20.—Verdad absoluta en la administracion. | lizacion administrativa. |
| 21.—Principios de la ciencia administrativa. | 38.—Unidad, como base de la centralizacion administrativa. |
| 22.—Fundamento de sus reglas. | 39.—Causas de la unidad administrativa. |
| 23.—Teoría general de la ciencia. | 40.—Topografía. |
| 24.—Organizacion administrativa. | 41.—Historia. |
| 25.—Caractéres de toda administracion. | 42.—Legislacion. |
| 26.—ANALOGÍA. | 43.—Economía. |
| 27.—ACTIVIDAD. | 44.—Religion. |
| 28.—Condiciones de la accion administrativa. | 45.—Inconvenientes y peligros de la centralizacion. |
| 29.—Generalidad. | 46.—Orden público. |
| 30.—Perpetuidad. | 47.—Libertad política. |
| 31.—Prontitud. | 48.—Argumentos en contra de la centralizacion. |
| 32.—Energía. | 49.—La centralizacion mas necesaria en los gobiernos populares. |
| 33.—CENTRALIZACION. | 50.—INDEPENDENCIA. |
| 34.—Idea de la centralizacion administrativa. | 51.—Potestad coercitiva de la administracion. |
| 35.—Su necesidad en el órden administrativo, en el político y en el civil. | 52.—RESPONSABILIDAD. |
| 36.—Diferencia entre la centralizacion política y la administrativa. | 53.—Amovilidad de los agentes administrativos. |
| 37.—Límites inciertos de la centra- | 54.—Resúmen del capítulo. |

20.—La ciencia administrativa enseña pocas reglas fijas y verdades absolutas para dirigir segun ellas la accion del Go-