

LIBRO TERCERO.

DE LA ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE LAS
AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.

TÍTULO I.

DE LAS AUTORIDADES ACTIVAS.

SECCION I.

AUTORIDADES CENTRALES.

CAPITULO I.

De la organizacion administrativa en general.

- | | |
|--|---|
| 136.—Organizacion administrativa. | dad administrativa. |
| 137.—Gerarquía administrativa. | 149.—Autorizacion para procesar á los agentes del Gobierno. |
| 138.—Sus caracteres. | 150.—Necesidad de esta autorizacion previa. |
| 139.— <i>Uniformidad</i> . | 151.—Argumentos en contra. |
| 140.—Régimen especial de las provincias Vascongadas. | 152.—Consecuencias de aquel principio. |
| 141.— <i>Subordinacion</i> . | 153.—La falta de la autorizacion previa vicia el proceso. |
| 142.—Deber de obediencia. | 154.—Necesidad de consulta para concederla ó denegarla. |
| 143.—La obediencia gerárquica es una obediencia pasiva? | 155.—Exámen del principio de la autorizacion y justos límites de esta doctrina. |
| 144.—Leyes conservadoras de la subordinacion gerárquica. | 156.—Efectos de la autorizacion administrativa. |
| 145.—Amovilidad de la autoridades y agentes administrativos. | 157.— <i>Presencia</i> . |
| 146.—Suspension, enmienda y revocacion de los actos del agente inferior. | 158.—Observacion final. |
| 147.— <i>Responsabilidad</i> . | |
| 148.—Extension de la responsabili- | |

136.—No basta que el poder administrativo exista: es preciso además que para corresponder á su objeto, tome formas adecuadas á la naturaleza de sus funciones; es necesario, en fin, que tenga una *organizacion* conveniente.

La organizacion administrativa debe fundarse en el principio de que la administracion es una é indivisible, y que la autoridad emana de un poder central responsable, quien la trasmite de grado en grado hasta los últimos agentes de esta escala, unidos entre sí como eslabones de una misma cadena.

137.—Hay, pues, un orden gerárquico en la administracion ó una verdadera *gerarquía administrativa* que definiremos «la série ordenada de autoridades que bajo la direccion y responsabilidad del poder central, están encargadas de ejecutar las leyes de interés comun.»

138.—De la definicion expuesta se colige que cuatro caracteres constituyen la gerarquía administrativa, á saber: *uniformidad, subordinacion, responsabilidad y presencia* de las autoridades en todos los grados del orden gerárquico.

139.—Sin *uniformidad* no fuera la gerarquía administrativa série ordenada, sino disposicion confusa y repartimiento desigual de las fuerzas de la administracion.

La uniformidad se manifiesta en la presencia constante de unas mismas autoridades en unos mismos distritos con idénticas atribuciones, sea relativamente á la accion, ó sea en cuanto al consejo. Así vemos que nuestra gerarquía administrativa observa esta ley de la uniformidad al establecer el Consejo Real y varios consejos especiales cerca del Gobierno: un gobernador en cada provincia asistido también de un Consejo y una Diputacion provincial, y un alcalde en cada pueblo rodeado de su Ayuntamiento.

140.—La uniformidad de nuestra administracion no es completa, ni las reformas introducidas para establecerla datan de larga fecha. Navarra tuvo su régimen especial económico, judicial y militar hasta el convenio de Vergara, y las provincias Vascongadas gozaron íntegramente de sus fueros hasta igual

época. Entonces se publicó la ley de Cortes que confirmó estos fueros y los de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía (1).

Las Cortes de aquel tiempo, apoyándose en el principio de la unidad constitucional, extendieron el régimen administrativo común á Navarra, salvo algunas diferencias mas bien en cuanto al nombre, que con respecto á las cosas, y esta es la legislación vijente en dicha provincia (2). Las Vascongadas disfrutaron de sus fueros y costumbres hasta que se mandó que con ningun motivo ni pretesto se sujetasen al pase y uso de la Diputación foral las providencias del Gobierno supremo ni las ejecutorias de los tribunales; y mas adelante, como consecuencia de la ley de 16 de agosto, declaró el Regente del reino, que si bien no aceptaba el principio de una centralización extremada que ahogase los intereses provinciales y municipales bajo el peso de la mano fiscal, defendia, sin embargo, la unidad administrativa y la dependencia efectiva de sus agentes en todo lo concerniente á las funciones que le corresponden segun la Constitución; «de otro modo (añade), ni el Gobierno seria posible, ni tampoco la responsabilidad ministerial» (3).

Y en efecto, la integridad de los fueros no solo coartaba la libre acción del poder ejecutivo, sino además la del mismo poder legislativo, porque en rigor tambien las leyes votadas por las Cortes con asistencia de los representantes de dichas provincias y despues sancionadas por la Corona quedaban sujetas al pase foral, y los actos del poder judicial sufrían una especie de fiscalización, por cuanto era permitido á la administración provincial impedir la ejecución de los fallos de la justicia. «El pase, prosigue el Gobierno, conspira contra la división armónica de los poderes del estado, contra la dignidad de la Corona y del Gobierno y contra la independencia judicial

(1) Ley de 25 de octubre de 1839, art. 1.º

(2) Ley de 16 de agosto de 1841.

(3) Orden de la Regencia de 5 de enero, y decreto del Regente de 29 de octubre de 1841.

y la autoridad de la cosa juzgada.» En consecuencia de estos principios los fueros de las provincias Vascongadas quedaron casi completamente abolidos, aunque la palabra abolicion no se hubiese pronunciado.

Posteriormente el Gobierno de la Reina, sea que cediese al imperio de las circunstancias políticas, ó que prefiriese el sistema de introducir lentamente la unidad administrativa influyendo primero en las costumbres, declaró que el estado de cosas creado por el decreto de 16 de agosto no podia ser considerado como definitivo, sino como puramente transitorio é interino, y que su intención era ejecutar lealmente la ley de 25 de octubre; y mientras no se procedia á la formación de un proyecto de ley que resolviese para siempre esta cuestión, acordó que los gobernadores de Vizcaya, Alava y Guipúzcoa presidiesen las juntas generales de dichas provincias con el carácter de corregidores políticos, se conservasen las Diputaciones forales y su nombramiento se hiciese en la forma antigua ó segun fuero, y tuviesen las mismas facultades que las Diputaciones provinciales en lo restante del reino, cuyos cuerpos subsisten sin embargo, mas bien por respeto al principio de la unidad, que por ser allí necesarios para el gobierno económico de los pueblos. Los Ayuntamientos gozan, interin no se hace el arreglo definitivo de los fueros, de las mismas atribuciones que les correspondian antes del decreto de 29 de octubre, salvo en aquellos pueblos que á petición suya prefieran sujetarse á la legislación común, la cual rige con graves excepciones en punto á rentas, y completamente en cuanto á las aduanas, protección y seguridad pública y administración de justicia (1).

141.—La *subordinación* consiste en la dependencia sucesiva de la autoridad menor de la mayor y en el cumplimiento de los deberes de obediencia y respeto para con todas las superiores en grado. La administración, como la milicia, tiene su dis-

(1) Real decreto de 1.º de julio, publicado en 8 del mismo de 1841.

ciplina, cuya base es este deber mas ó menos estrecho de la obediencia, sin la cual no hay subordinacion ni orden posible.

Así como el poder central obedece á la ley y la ejecuta y la manda cumplir bajo su responsabilidad, así las autoridades provinciales le obedecen á él, y á las de provincia las municipales. Rota la cadena, ni habria unidad en el pensamiento, ni regularidad en la accion, ni podria exigirse la responsabilidad moral ó legal á Gobierno alguno.

142.—El deber de la obediencia está expresamente consignado para todas las autoridades en la ley que declara responsable á todo general, junta, audiencia ó cualquier otro superior á quien incumba dar cumplimiento á las órdenes del Gobierno y los castiga con la privacion de sus respectivos empleos, si por culpable omision, negligencia ó tolerancia, dejaren de ser ejecutadas (1); y en cuanto á las autoridades del orden administrativo en particular, este deber está textualmente consignado:

I. En la ley para el Gobierno de las provincias donde se dice «que corresponde al Gobernador ejecutar y hacer que se ejecuten en la provincia de su mando, las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto le comunique el Gobierno;» y mas explicitamente en donde expresa que los gobernadores de provincia, bajo su responsabilidad, «están obligados á obedecer y cumplir las disposiciones y órdenes del Gobierno que al efecto se les comuniquen por el conducto debido, sin que por su obediencia puedan incurrir nunca en responsabilidad de ninguna clase (2).»

II. Y en la ley de Ayuntamientos que dispone corresponder al alcalde, bajo la autoridad inmediata del gobernador de la provincia, «publicar, ejecutar y hacer ejecutar las leyes,

(1) Decreto de las Córtes de Cádiz de 14 de julio de 1811 restablecido por la ley de 31 de enero de 1837.

(2) Ley de 2 de abril de 1845, arts. 4 y 7.

reglamentos, reales órdenes y disposiciones de la administracion superior (1).»

143. La obediencia gerárquica es un deber riguroso en la administracion, aunque no tan estrecho como en la milicia; es decir, que nunca llega á ser una obediencia puramente pasiva. La variedad de circunstancias y de intereses locales reclama á menudo introducir ciertos cambios que no están al alcance de la administracion central ó provincial; novedades de pormenores que no alteran la ley, pero modifican los actos de ejecucion.

En casos semejantes el funcionario público se halla colocado entre dos deberes, el de una obediencia estricta y el de ilustrar á la autoridad superior acerca de la necesidad ó conveniencia de atender á estos cuidados locales. El mejor medio que se ofrece de conciliar ambos extremos, es acordar la ejecucion provisional y representar exponiendo las dificultades ó peligros de aquella disposicion administrativa; mas si de la ejecucion, aunque momentánea, pudiesen resultar graves perjuicios de naturaleza irreparable, no repugna la doctrina que aconseja suspender la ejecucion ilustrando á la autoridad superior en punto á los motivos que provocan tal acuerdo. Esta es una cuestion de prudencia y de celo que jamás podrá resolverse por principios generales.

La doctrina expuesta no es en modo alguno subversiva del orden gerárquico, ni relaja el principio de la obediencia á las autoridades superiores, como se colige de hallarla expresamente consignada en un servicio tan riguroso cual es el de las rentas del estado. En el real decreto para la organizacion de la administracion central y provincial de la Hacienda pública se dice: «los administradores obedecerán las órdenes del intendente; pero si alguna de ellas alterase las reglas establecidas para el servicio, *suspenderán su cumplimiento y le harán presentes las observaciones que crean convenientes.* Si el intendente,

(1) Ley de 8 de enero de 1845, art. 73.

no obstante, mandase llevar á efecto lo dispuesto, el administrador obedecerá, dando cuenta de todo por el correo mas próximo al director general de quien dependa. Los jefes de la administración *participarán de la responsabilidad de los intendentes, cuando no le hayan manifestado oportunamente los perjuicios que pueden producir sus providencias*; y cuando habiendo hecho esta exposicion no hayan dado cuenta inmediatamente al director general (1): de todo lo cual se infiere que la disciplina gerárquica dista mucho de la obediencia pasiva.

144.—Conservan la subordinacion gerárquica dos clases de disposiciones administrativas:

I. Las relativas al método que debe observarse en la correspondencia con las autoridades superiores en mas de un grado, á quienes nunca pueden las inferiores dirigirse sino por mano de las intermedias; como el alcalde que no puede representar al Gobierno sino por conducto del gobernador de la provincia (2), salvo en el único y exclusivo caso de comunicar alguna noticia importante y urgente cuyo conocimiento se retardaría de esperar el conducto ordinario (3).

II. Y las que facultan á las autoridades superiores para detener, modificar y revocar los actos de las subalternas y suspenderlas en el ejercicio de sus funciones, ó destituir las de sus cargos.

145.—Todas las autoridades y agentes administrativos son amovibles á voluntad del Gobierno, porque si fuesen inamovibles no habría obediencia gerárquica ni el poder sería flexible ni responsable. El Gobierno escoge sus mandatarios como quien debe dar cuenta de su eleccion: los actos del último funcionario público, actos son de una autoridad delegada, cuya responsabilidad pesa sobre el jefe superior que la instituye; si no la declina legalmente. Pero la amovilidad de los funcionarios públicos dista mucho de la arbitrariedad en punto á instituir-

(1) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 54.

(2) Ley de 8 de enero de 1845, art. 74, § 11.

(3) Real decreto de 1.º de diciembre de 1845, art. 4.

los, trasladarlos ó removerlos. Cuando la autoridad administrativa mas celosa é ilustrada es sustituida sin razon por otra, sus proyectos, sus trabajos empezados, el fruto tardío de sus conocimientos locales, todo es perdido para los pueblos; y cuando esta movilidad nace del justo deseo que el Gobierno abriga de recompensar ascendiendo á sus mejores servidores, entonces olvida que el fin es la provincia y el hombre solo es el medio.

La administracion suprema ejerce esta facultad sin mas límites que los de la justicia y de la conveniencia pública; pero los jefes inmediatos los tienen ya mas estrechos.

146.—Cuando el gobernador de una provincia suspende, modifica ó revoca segun las circunstancias los actos de las autoridades, corporaciones y agentes á él subordinados, debe mirar no se opongan á ello las leyes ó los decretos y órdenes del Gobierno. Suspender de empleo solo puede en casos urgentes, dando inmediatamente cuenta al mismo de la providencia y de sus motivos (1).

147.—La *responsabilidad* del poder administrativo es una condicion esencial de la libertad pública: se funda en la Constitucion que declara sagrada é inviolable la persona del Rey y responsables los ministros, en quienes residen la autoridad y la fuerza necesarias para ejecutar la ley en todo el ámbito del territorio nacional (2).

A las Córtes corresponde exigir la responsabilidad ministerial; pero además de esta alta responsabilidad política, hay otra inferior á que están sujetos todos los funcionarios públicos ó agentes del Gobierno, y es la responsabilidad administrativa.

148.—Incurren en ella los gobernadores de provincia y todos los empleados y corporaciones dependientes de su autoridad por delitos ó faltas cometidas en el ejercicio de sus atribuciones.

(1) Ley de 2 de abril de 1845, arts. 5 y 6.

(2) Art. 42.

149.—Claro está que para exigir la responsabilidad administrativa debe abrirse un juicio ante el tribunal ordinario competente, porque siendo una cuestión civil ó penal, solo á los jueces instituidos por la ley corresponde administrar justicia. Mas como por otra parte, si se concediese al poder judicial sin limitacion alguna la facultad de encausar á los agentes administrativos, conoceria indirectamente de los actos de la administracion, turbando la armonía constitucional y destruyendo el principio de la reciproca independencia de los poderes; de ahí dimana que no se pueda procesar á ningun gobernador de provincia sin autorizacion del Gobierno (1), y sin la autorizacion de aquel, á ningun funcionario ó corporacion subalterna (2).

150.—Por otra parte, nadie sino la administracion puede apreciar exactamente el acto de un funcionario público, porque solo la administracion sabe si aquel obedeció una orden superior ú obraba por su propio impulso, y solo ella conoce los deberes de cada servicio, sus necesidades y sus reglas; y así solo el Gobierno debe examinar la conducta de sus agentes antes de someterlos al fallo de los tribunales, porque como se supone que el funcionario de la administracion no procede en virtud de determinacion propia y personal, sino á consecuencia del mandato del poder ejecutivo, ó el ministro aprueba el hecho de su mandatario y cubre con su responsabilidad la responsabilidad del subalterno, degenerando la cuestion administrativa en política, ó lo desaprueba fundado en que el agente obró sin orden ó excedió los límites de su potestad, y entonces abandona á su agente y le entrega á los tribunales para que le juzguen y le castiguen.

Al mismo tiempo que la autorizacion prévia para procesar á cualquier funcionario público es un medio de conservar la unidad en la administracion y la responsabilidad en el Gobierno, es tambien una garantía eficaz y una justa proteccion que el

(1) Ley de 2 de abril de 1843, art. 9.

(2) Id. art. 4, §. 8.º

Gobierno les dispensa para que no sean molestados ni perseguidos por personas que se obstinan en ver un agravio en tal acto riguroso del funcionario que no es sino el exacto cumplimiento de un deber, duro acaso, pero asimismo inviolable. Abrogada esta garantía, todos los agentes administrativos serian victimas de su obediencia, y quedarian expuestos á las reclamaciones mas insensatas, á los procedimientos mas severos y á la susceptibilidad de los tribunales: el temor de ser procesados, encarcelados y sentenciados sin poder el Gobierno impedirlo, haria que fuesen flojos y tímidos en el desempeño de sus deberes, y la administracion se resentiria de la lentitud y languidez de sus miembros.

Esta garantía contra las acusaciones apasionadas y recriminatorias de los particulares no es una excepcion en favor de los funcionarios del orden administrativo, pues en el orden político los diputados y senadores gozan de igual ó mayor proteccion, y los magistrados la tienen en la inamovilidad de sus cargos y en la independencia del orden judicial.

151.—Podiera oponerse una reflexion, á saber: ¿no está igualmente y aun mas comprometida la independencia mútua de los poderes políticos deteniendo el administrativo la accion judicial, que si este conoce por incidencia de algun acto de la administracion? ¿No es ya el poder administrativo bastante fuerte de suyo, armado con la máquina formidable de la centralizacion, para inclinar mas todavia la balanza en su favor?—Esta cuestion se ventilará mas despacio cuando se tratare de las competencias: por ahora nos contentaremos con recordar que hay dos caracteres que dividen profundamente y separan el poder administrativo del judicial: el primero es amovible y responsable: el segundo independiente é inamovible. Al funcionario público se le *manda*: el magistrado *obedece* á su conciencia: puede exigirsele exactitud; pero dictarle una sentencia, jamás.

A esta mayor flexibilidad y responsabilidad del poder administrativo, así como á la consideracion que representa los in-

tereses públicos, se debe la amplitud también mayor que se otorga á su accion, y en el caso presente en tales razones se funda la autorizacion prévia para procesar á los empleados como condicion de independencia y regla de disciplina.

152.—De los principios establecidos se infiere:

I. Que esta garantía no alcanza á los ministros, porque carecen de autoridad superior que anule ó reforme sus actos y defienda sus personas, debiendo aquellos gefes superiores de la administracion dar cuenta directa de su mandato á las Córtes, segun las leyes constitucionales que establecen la manera de exigir la responsabilidad al poder ejecutivo (1).

II. Que la autorizacion prévia para procesar á las autoridades y agentes administrativos no se requiere cuando se procede contra ellos por actos que no tienen relacion alguna con el ejercicio de sus funciones públicas, pues en tal caso son juzgados con arreglo á la ley comun (2). La autorizacion prévia no se extiende ni se aplica á sus actos privados; de suerte que la proteccion del Gobierno es una garantía constitucional aneja al desempeño de una funcion pública, no un privilegio inherente á la condicion y menos á la persona del empleado.

III. Que solo procede esta autorizacion cuando los funcionarios responsables de excesos ó delitos oficiales estan bajo la autoridad del superior á quien por regla general corresponde otorgarla, y no bajo su inspeccion y protectorado (3).

IV. Que de ningun modo procede la autorizacion en el caso que el superior legítimo hubiese aprobado implícita ó explícitamente el acto del inferior, porque la confirmacion de la providencia hace veces de mandato, y suprimida la voluntad propia y personal del agente, resume el primero toda la responsabilidad del segundo (4): doctrina confirmada por el Código

(1) Real decreto de 29 de noviembre de 1848.

(2) Real órden de 7 de junio de 1848.

(3) Real órden de 15 de abril de 1844, y real decreto de 23 de marzo de 1847.

(4) Real decreto de 29 de noviembre de 1848.

penal que declara exento de responsabilidad el que obra en virtud de obediencia debida (1).

V. Que la autorizacion para procesar se habrá de requerir lo mismo cuando se intenta contra las autoridades y agentes administrativos una accion civil en indemnizacion de daños, que cuando se les persigue por medio de una accion criminal, pues de ambas maneras los tribunales ordinarios vendrian á conocer de actos propios de la administracion y totalmente ajenos á su competencia.

VI. Que esta garantía debe extenderse al funcionario, aun despues de volver á la vida privada, con respecto á los actos de su vida pública; y también es equitativo que alcance á los herederos citados ante los tribunales civiles con ocasion de un acto administrativo de su causante.

VII. Las reglas de la recta interpretacion aconsejan sostener que la necesidad de la autorizacion prévia no es obstáculo para que los tribunales ordinarios instruyan las primeras diligencias de los procesos contra los funcionarios públicos; pero de ningun modo podrán someterlos á interrogatorio ni expedir mandamiento de prision sin llenar antes aquel requisito.

VIII. Igualmente se deduce que la aquiescencia ó la renuncia voluntaria de esta proteccion por un agente del Gobierno no dispensa de solicitar la prévia autorizacion para procesarle, puesto que semejante requisito no constituye un privilegio personal, sino una garantía de órden público, ni protege al empleado sino al empleo.

IX. Y por último, cuando una autoridad ejerce funciones diversas, por ejemplo, los alcaldes que pueden ser agentes de la administracion y auxiliares ó delegados de los jueces de primera instancia, la autorizacion para procesar alcanza en todo lo concerniente á sus actos administrativos; pero de sus actos judiciales ó de otro género responden á sus superiores respectivos dentro de cada órden.

(1) Art. 8, § 12.

153.—La falta de la autorizacion prévia es un vicio sustancial del proceso, y sin ser causa de inhibicion puede dar lugar á una cuestion de nulidad ante el mismo juez ó el tribunal superior durante el procedimiento, y cerrado este, á una cuestion de responsabilidad judicial ó administrativa; pero nunca á una contienda de competencia, porque las de esta naturaleza versan sobre cuál de las dos autoridades debe conocer de un asunto, y no sobre el modo de proceder en el uso de su respectiva autoridad ó jurisdiccion.

154.—La ley ha querido que un acto tan delicado, cual es conceder ó denegar la autorizacion prévia para encausar á un agente del Gobierno, no quedase completamente á merced del superior gerárquico, pues antes de resolver le impone la obligacion de consultar al Consejo Real ó provincial segun el caso. (1) Verdad que este requisito no envuelve la necesidad de seguir el dictámen de estos cuerpos administrativos, pero si la de oír un informe ilustrado y prudente; y si no obstante todo, asume el gobernador de la provincia la responsabilidad del acto de un subalterno y el ministro la del gobernador, ya no habrá excusa para exigirla ante las Córtes.

155.—Discurren los publicistas y jurisconsultos con variedad acerca de la doctrina tocante á la autorizacion administrativa para procesar; y no faltan graves autores que, considerando la gran fuerza que comunica al Gobierno el principio de la centralizacion, los daños de convertir la sumision y disciplina de los agentes del poder ejecutivo en obediencia ciega y pasiva, y la importancia de los derechos é intereses que así se ponen á merced del Gobierno y quedan pendientes del arbitrio ministerial, soliciten la abolicion de una tan exorbitante garantía, y prefieran la responsabilidad directa y personal de los empleados.

Seguramente que si no hay discreccion y prudencia en el uso de este derecho, ni la ley será guardada, ni cumplida la justicia, ni los ciudadanos tendrán ningun amparo contra los abu-

(1) Reales decretos de 22 de setiembre de 1843, art. 7, §. 6, y 27 de marzo de 1850, arts. 2 y 8.

sos de la omnipotencia de los ministros y los delegados de su potestad infinita. Mas entre el ejercicio moderado de la prerogativa y su abolicion, existe un prudente arbitrio que es limitarla á ciertos casos donde parece necesaria, dejando en los demás libre y desembarazado el curso de la justicia. La cobranza de impuestos ilegales, la malversacion de los fondos públicos, las violencias y falsedades en las elecciones y los delitos cometidos por agentes muy subalternos en el desempeño de sus deberes oficiales, merecen una represion dura, un castigo pronto y un remedio eficaz, si debe algun dia purificarse la administracion de los vicios que la debilitan y quebrantan mucho mas que puede fortalecerla una autorizacion para procesar sin tasa ni medida. El Gobierno empezó á reconocer esta necesidad, y tarde ó temprano habrá de aceptar tan sana doctrina (1).

156.—Por último, conviene advertir que el otorgamiento de la autorizacion para procesar á una autoridad ó agente administrativo, no prejuzga cuestion alguna: el Gobierno ó el gobernador de la provincia, no hacen suyo el hecho del subalterno, ni tampoco lo califican; y al declarar que el exámen de aquel acto administrativo no se opone á la independencia de la administracion, ni al interés comun, solamente se abstienen de paralizar el curso de la justicia.

157.—La presencia de las autoridades administrativas es necesaria en todos los grados de la gerarquía, porque la administracion es perpétua vigilancia y accion continua. Donde el poder central no está presente, allí envia mandatarios que inspeccionen y ejecuten en su nombre, ó informen y comuniquen lo que excediere de sus atribuciones.

Esta omnipresencia de la administracion lleva consigo el deber de la *residencia* impuesto á todas las autoridades del orden administrativo; por cuyas razones se fija el término perentorio de un mes contado desde la fecha del nombramiento para en-

(1) Real órden de 17 de marzo de 1836.

trar en ejercicio de las funciones públicas, y está prohibido ausentarse del lugar de su destino sin la licencia competente (1). Por iguales y todavía mas poderosos motivos, no pueden los gobernadores de provincia salir de la capital sin autorizacion previa del Gobierno, aun cuando se propongan apreciar el estado de la opinion pública, la manera como se hubiese ejecutado alguna disposicion importante, sus consecuencias en bien ó en mal de los pueblos ú otros objetos análogos, pues aunque estas autoridades están obligadas á girar *visitas* dentro del territorio de su mando, deben consultar antes al Gobierno y obtener su permiso.

No obstante, cuando sobreviniere en cualquier punto de la provincia un acontecimiento grave ó imprevisto, como la perturbacion del orden ó alguna calamidad pública, los gobernadores deben acudir inmediatamente por sí ó por medio de sus subordinados, segun la necesidad lo exija ó lo aconsejen las circunstancias, á los puntos de su territorio amenazados ó invadidos, sin esperar la autorizacion del Gobierno (2), porque la accion administrativa debe ser rápida y enérgica en proporcion que el mal es intenso, temible el contagio y los peligros mas ciertos y mayores.

158.—Tales son las propiedades esenciales ó los caracteres fundamentales de la organizacion administrativa; y si entre ellos no contamos, como suelen respetables autores, la unidad y la centralizacion, es porque vemos en ambas mas que una simple cualidad de forma, una ley inherente á la esencia misma del poder; y por equivalente razon, si tampoco incluimos la moralidad y la capacidad, atribúyase á que son estas condiciones de los agentes de la administracion y no reglas de la gerarquía administrativa.

(1) Real orden de 29 de junio de 1833, y real decreto de 23 de febrero de 1848.

(2) Real orden circular de 4 de noviembre de 1846.

CAPITULO II.

Del Rey.

- | | |
|---|---|
| 159.—El Rey, jefe supremo de la administracion. | 174.—Dos medios legítimos de oposicion. |
| 160.—Sus prerogativas como superior gerárquico del orden administrativo. | 175.—Tercer medio. |
| 161.— <i>Promulgacion de las leyes.</i> | 176.—Reales órdenes. |
| 162.—Desde cuando son obligatorias las leyes. | 177.—Circulares. |
| 163.—Fórmula de promulgacion. | 178.— <i>Administracion de justicia.</i> |
| 164.— <i>Potestad reglamentaria.</i> | 179.—Division de la justicia. |
| 165.—Potestad general y local. | 180.—Potestad real con respecto á la justicia comun. |
| 166.—Reales decretos. | 181.—Potestad del Rey para decidir las competencias entre las autoridades administrativas y judiciales. |
| 167.—Reglamentos, instrucciones y ordenanzas. | 182.— <i>Derecho de gracia.</i> |
| 168.—Diferencias entre estos actos reglamentarios y los actos legislativos. | 183.— <i>Declaracion de guerra y celebracion de la paz.</i> |
| 169.—Inconstitucionalidad de los reglamentos por razon de la materia. | 184.— <i>Mando de la fuerza armada.</i> |
| 170.—Cláusula penal de los reglamentos. | 185.— <i>Direccion de las relaciones exteriores.</i> |
| 171.—Los reglamentos desenvuelven el espíritu de la ley. | 186.— <i>Acuñacion de moneda.</i> |
| 172.—Inconstitucionalidad en cuanto á la forma. | 187.— <i>Aplicacion de las rentas públicas.</i> |
| 173.— <i>Quid</i> si el Rey dictare reglamentos inconstitucionales? | 188.— <i>Nombramiento de empleados públicos y concesion de honores.</i> |
| | 189.— <i>Nombramiento y remocion de los ministros.</i> |
| | 190.—El Rey no administra. |

159.—No examinamos en este lugar todas las prerogativas de la Corona; solamente consideramos al Monarca como jefe supremo de la administracion, y en este concepto exponemos sus atribuciones constitucionales.

En la potestad real se contiene la plenitud de la autoridad encargada de ejecutar las leyes (1).

«La persona del Rey es sagrada é inviolable, y no está sujeta á responsabilidad; son responsables los ministros (2);» y como consecuencia de este principio, «todo lo que el Rey mandare

(1) Art. 43 de la Constitucion.

(2) Art. 42.