

D. Alonso el Sabio ordenó que señorío para hacer justicia non lo puede ganar ningund ome por tiempo; como si quisiera vincular perpétuamente este derecho en la Corona (1).

179.—Suelen dividir los publicistas la justicia en administrativa y ordinaria: aquella, ó la potestad de decidir los asuntos contenciosos de la administracion llámanla con mas ó menos exactitud *retenida*, porque el Rey se reserva su ejercicio como complemento necesario del poder ejecutivo; y esta ó la potestad de conocer y juzgar las cuestiones civiles y criminales, la denominan *delegada*, porque el Rey, aunque gefe del orden judicial, no administra directamente la justicia, sino por medio de jueces instituidos segun la ley, inamovibles é independientes de toda autoridad (2).

180.—La potestad del Rey en cuanto á la justicia comun ú ordinaria se concreta á velar porque sea administrada pronta y cumplidamente en todo el reino: á este fin nombra é instituye los jueces y magistrados; pero su mandato es irrevocable.

De lo dicho se sigue que ni el Rey, ni autoridad alguna delegada extraordinariamente por él, puede sentarse en un tribunal y administrar justicia, ni exigir un fallo, ni reclamar una sentencia, ni variar los trámites, ni cometer el conocimiento de una causa á un juez incompetente, ni entorpecer la ejecucion de un juicio, ni atentar á la santidad de la cosa juzgada, ni en suma, menoscabar de cualquier modo la independencia del poder judicial (3).

181.—Mas el Rey tiene potestad para decidir soberanamente las competencias entre las autoridades administrativa y judicial, porque siendo cada una independiente de la otra, en ninguna hay potestad de dirimir cualquiera cuestion sobre atribuciones respectivas que se suscitare, pretendiendo ambas

(1) *Concil. leg.* cap. 18, *Fuero viejo de Castilla*. lib. 1. tit. 1, ley 1. y ley 6, tit. 29. Part. 3.

(2) Art. 69 de la Constitucion.

(3) Art. 66.

ser competentes ó incompetentes para conocer de un asunto determinado. Solo el Rey como gefe supremo de toda justicia, árbitro de todos los poderes y regulador de todas las jurisdicciones, tiene autoridad para restablecer la concordia entre estos dos órdenes paralelos y alguna vez rivales.

182.—IV. «Indultar á los delincuentes con arreglo á las leyes.»—La clemencia es la mas bella prerogativa de la Corona, y tan antigua en la monarquía de España, que ya las leyes godas asentaron la doctrina que el principe tenia derecho de hacer merced ó remitir la pena á los culpados, por su voluntad ó por Dios, con el consejo de los sacerdotes y de los mayores de la córte. Ejemplos notables hay del ejercicio del derecho de gracia durante la edad media; y no solamente usaron de magnanimidad los Reyes de Castilla en casos particulares, pero tambien otorgaron la merced por via de perdon general á petición de los procuradores del reino en las Córtes de Medina del Campo de 1328, y en las de Briviesca de 1387 se hicieron ordenamientos para templar la justicia con la misericordia (1).

183.—V. «Declarar la guerra y hacer y ratificar los tratados de paz, dando despues cuenta documentada á las Córtes.»—Estas facultades pertenecen al género de las que constituyen la administracion exterior. Si el Rey vela por la seguridad del estado, debe mover la guerra ó ajustar la paz libremente bajo la responsabilidad de sus ministros. La intervencion del poder legislativo, por mas que parezca necesaria en actos de tan grave importancia y consecuencia, no debe ser directa sino indirecta, ni anterior sino posterior. El Rey, para hacer la guerra, necesita hombres y recursos que no puede obtener sino de los pueblos por medio de contribuciones de sangre y de dinero. El poder legislativo, negándose á votar los impuestos que el Gobierno pide á fin de atender á los gastos extraor-

(1) Ley 7, tit. 3, lib. 6 del *Fuero Juzgo*; Córtes de Medina del Campo, pet. 63, y Ordenamiento de leyes hecho en Briviesca, trat. 3, ley 4.

ordinarios de la guerra, le incapacita para intentar ó proseguir una empresa loca ó temeraria; y sin menoscabar la independencia del poder ejecutivo en cuanto á la acción, *deliberando* le encierra dentro de los límites señalados por la razón y por la conveniencia pública.

184.—VI. «Disponer de la fuerza armada, distribuyéndola como mas convenga.»—El Gobierno nunca es coactivo por esencia sino racional, ni debe por consiguiente hacer alarde de fuerzas para requerir la obediencia de los súbditos, sino obtener su voluntaria sumisión empleando medios morales; por cuyas razones, tanto mas perfecto será un régimen político, cuanto mas se apoye en el entendimiento y menos recurra á la violencia y al terror. Casos hay, sin embargo, en que agotados todos los recursos de la persuasión y del consejo, es preciso acudir á la resistencia, y domar con entereza ciertas voluntades individuales y ciertas pasiones enemigas de la sociedad, de carácter indócil y rebelde; y entonces el poder ejecutivo tiene el derecho y el deber de apelar á la coacción para proteger el orden social.

Para esto se ha instituido el ejército permanente, que coopera al mantenimiento de la paz de los pueblos y los defiende contra las agresiones extrañas. Y como al Rey toca velar por la conservación del orden público en lo interior y por la seguridad del estado en lo exterior, á él también debe corresponderle el mando y distribución de las fuerzas sociales, como instrumento necesario para el logro de ambos fines.

El Rey, no obstante, carece de una potestad ilimitada en cuanto al ejercicio de esta atribución constitucional, porque no es dueño de aumentar el ejército á su placer, pues las Cortes fijan todos los años la fuerza militar y permanente de mar y tierra (1); ni puede mandar el ejército ó la armada personalmente, sino por medio de jefes responsables que nombra ó separa á propuesta y por el conducto necesario de su ministro

(1) Art. 79 de la Constitución.

de la guerra; ni en fin, puede tampoco admitir tropas extranjeras en el reino, á no estar autorizado para ello en virtud de una ley especial (1).

185.—VII. «Dirigir las relaciones diplomáticas y comerciales con las demas potencias.»—La diplomacia, ó el arte difícil de las negociaciones, se funda en adivinar los intentos de un gabinete, precaver los sucesos, aprovechar los accidentes, conducir tal cuestión complicada á un desenlace feliz, granjearse la confianza de los gobiernos extranjeros, convencerlos y determinarlos á tomar un partido.

Apreciar la situación política de un estado y tratar con su soberano, son cosas que no pueden concluirse sino en la intimidad y en el silencio de los gabinetes, por lo menos hasta las ratificaciones y canges segun los usos diplomáticos; y por eso en todos tiempos y en todas las naciones la guerra, la paz, las alianzas y tratados, se han confiado á los príncipes solamente, porque solo entre ellos es posible guardar un inviolable secreto. Solo, pues, el Rey debe poseer la facultad de conducir las relaciones con las potencias extranjeras por medio de su ministro de Estado ó de las personas acreditadas al efecto, sin tener la representación nacional otra participación que la de examinar la conducta de los consejeros de la Corona y acusarlos, si hubiere motivo bastante para exigirles la responsabilidad de sus actos.

186.—VIII. «Cuidar de la fabricación de la moneda, en la que se pondrá su busto y nombre.»—Acuñar moneda es una prerogativa del soberano desde los tiempos mas remotos de nuestra monarquía, y así quien labra moneda falsa no solo comete hurto y defrauda el tesoro, pero también atenta á los derechos reservados al príncipe segun las leyes fundamentales del reino. La efigie del príncipe y el escudo ó sello de armas impresos en ambas superficies garantizan la fé pública y atestiguan la verdad de los contratos. El Rey, pues, debe ejercer

(1) Art. 46, §. 2.

exclusivamente la facultad de acuñar moneda; principio reconocido en todas las edades, porque si alguna vez los señores feudales gozaron de tan alta prerogativa, fué en calidad de partícipes que eran de la autoridad soberana, ó por privilegios y mercedes especiales que arrancaron á los reyes en aquellos tiempos aciagos en que la nobleza ejercía tan fuerte preponderancia y estaban tan humilladas las Coronas. Los Reyes Católicos revocaron las mercedes otorgadas por sus antecesores, y principalmente por Enrique IV, en punto á labrar moneda, incorporando este derecho en la Corona y estableciendo penas muy severas contra los monederos falsos.

187.—IX. «Decretar la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de administracion pública.»—El poder legislativo vota las contribuciones; el poder ejecutivo las aplica á cada servicio; el uno considera las necesidades sociales en su conjunto; el otro atiende á sus minuciosos pormenores; aquel, agrupando cuotas individuales, forma las rentas públicas; éste, invirtiendo las rentas públicas, promueve el desarrollo de la riqueza individual.

De muy antiguo viene en Castilla el otorgamiento de pechos y servicios por las Córtes, pues así quedó asentado por la primera vez en las de Valladolid de 1507, sobre lo cual hizo ordenamiento Fernando IV á petición de los procuradores de estos reinos que solicitaron y obtuvieron su confirmacion en las de Medina del Campo de 1528, en las de Madrid de 1529, 1591 y 1595, y en otras posteriores. Mas si votar las contribuciones es una prerogativa del poder legislativo, ya se considere su ejercicio como una garantía constitucional, ya se mire en el impuesto una disminucion de los derechos de la propiedad que la ley establece y solo la ley puede menoscabar, la gestion de la fortuna del estado es un acto administrativo, y *administrar* incumbe exclusivamente al Monarca segun la Constitucion y los principios fundamentales del régimen representativo. Si los cuerpos colegisladores llevan á las regiones del Gobierno abundante caudal de luces y doctrinas, su encargo

es y debe ser puramente teórico, puesto que ni los muchos son á propósito para ejecutar, ni á los miembros de las asambleas deliberantes los debemos suponer adornados por lo comun de conocimientos prácticos, ni sabedores á fondo de la situacion política, moral y económica de los pueblos, ni por tanto dotados del tino para el mando que no se halla de seguro en los hombres especulativos, sino en los adoctrinados con la experiencia de los negocios.

188.—X. «Nombrar todos los empleados públicos y conceder honores y distinciones de todas clases, con arreglo á las leyes.»—El Rey posee la plenitud de la potestad ejecutiva, y debe por tanto estar revestido de las facultades necesarias para ejercer su autoridad. El primer medio es crear una gerarquía administrativa, compuesta de autoridades superiores y subalternas encargadas de dar cumplimiento á las órdenes que les fueren comunicadas; y como estos funcionarios, en vez de favorecer la marcha de la administracion la entorpecerian, si no hubiese unidad en el pensamiento, sumision al poder, diligencia para ejecutar y entereza para vencer toda resistencia á la voluntad del Monarca, de ahí nace la necesidad de otorgar al Rey la prerogativa de nombrar ó remover los empleados públicos, porque quien se obliga á un trabajo es fuerza quede árbitro de elegir sus instrumentos.

Para escoger los funcionarios con acierto debe quien los nombra estudiar los deberes especiales de cada cargo, inquirir las cualidades de las personas útiles y comparar estas noticias; pormenores y cuidados propios de la administracion solamente; y para removerlos del servicio proceder con suma discrecion y prudencia, sin amor ni ódio, considerando cuánto vale la experiencia para el buen despacho de los negocios, y la confianza que inspiran el celo y aptitud para arraigar los hábitos de moralidad y las prendas de carácter, mas ó menos necesarias en todos los grados de la gerarquía administrativa.

Los honores y distinciones son recompensas otorgadas al

mérito contraído en el servicio del estado; y como no habria justicia en el premio si la distincion ó el honor no guardasen la proporcion debida con la magnitud é importancia de los servicios, resulta que solo el Rey, único capaz de conocer y apreciar los actos administrativos, puede y debe decretar las recompensas.

Hay otra razon poderosa para atribuir exclusivamente al Monarca esta facultad constitucional, á saber, la responsabilidad á que están sujetos todos los actos del poder ejecutivo; responsabilidad que, si bien no alcanza á la persona del Rey, sagrada é inviolable segun la Constitucion, pesa de lleno sobre sus ministros; por lo cual á ellos les toca aconsejar y proponer al gefe del estado el nombramiento y remocion de los funcionarios públicos y la concesion de las recompensas á que se hicieren acreedores, pues no hay responsabilidad ni moral, ni efectiva donde no hay hechos imputables, y no son imputables sino los actos propios ó los de nuestros mandatarios.

El poder legislativo, sin embargo, señala los límites dentro de los cuales deberá el Rey ejercer esta prerogativa que no es absoluta, ni convendría quedase á merced de la arbitrariedad ministerial, sino moderada de tal suerte, que sin destruir la justa libertad de premiar el mérito y los servicios al estado, se ponga coto á las demasias del poder y no degeneren las recompensas en favores palaciegos ó gracias vituperables; y eso mismo significa la expresion final *con arreglo á las leyes*.

189.—XI. «Nombrar y separar libremente los ministros.»— Esta facultad constitucional no solo se deriva naturalmente de la anterior, sino que se funda en el carácter de poder moderador inherente á la autoridad real. Sabido es que solamente en el Rey reside la potestad de hacer ejecutar las leyes; pero esta potestad no la ejerce por sí mismo, sino que la delega á sus ministros responsables. Cuando graves cuestiones dividen á los poderes públicos y su concordia aparece turbada, el Rey es árbitro entonces de estas diferencias, y cambia su ministerio para poner en consonancia el poder ejecutivo con el legis-

lativo, ó disuelve el Congreso de los diputados sometiendo la decision de la contienda al juicio de la nacion. Estas prerogativas del Rey dan tal flexibilidad al régimen representativo, que si le suponemos por un instante despojado de ellas, la existencia de la monarquía constitucional es un imposible.

Aunque en rigor de principios el Rey es dueño de nombrar, despedir y reemplazar á sus ministros, las prácticas parlamentarias ó el espíritu, mas que la letra de las leyes constitucionales, coartan su libre albedrío y le hacen consultar la situación política que atraviesa, es decir, le obligan á tener en cuenta la mayoría de las Córtes, el estado de la opinion pública, la conveniencia de los pueblos y cuantas circunstancias pueden influir en tan grave determinacion y en sus resultados.

En ningun acto se manifiesta mas claramente el carácter que el Rey tiene de gefe supremo de la administracion, que en el ejercicio de esta facultad constitucional.

190.—Ora el Rey reine y no gobierne, ora reine y gobierne, es un axioma constitucional que no administra; de suerte que si bien la potestad de ejecutar las leyes reside en el Monarca, la ejerce siempre por el conducto necesario de sus ministros responsables, por manera que todos los actos administrativos son esencialmente actos ministeriales.

CAPITULO III.

De los ministros.

- | | |
|--|---|
| 191.—Carácter de los ministros. | 198.—Cambios y arreglos de secretarías hasta la fecha. |
| 192.—Administracion superior durante la monarquía goda. | 199.—Necesidad de un ministerio en los gobiernos representativos. |
| 193.—Y en la época de la reconquista. | 200.—Es un cuerpo intermedio y una autoridad delegada. |
| 194.—Novedad introducida por don Alonso VII. | 201.—Clasificación de los negocios administrativos. |
| 195.—Reforma de don Juan I. | 202.—Necesidades generales de los pueblos. |
| 196.—Régimen administrativo bajo la dinastía austriaca. | 203.—Distribucion de los ministerios segun estas necesidades. |
| 197.—Origen de los ministerios al advenimiento de la casa de Borbon. | 204.—Atribuciones de los ministros. |