

mas partes correspondientes á la fuerza, armamento, entretimiento y buena asistencia del ejército.

4.º Todo lo relativo á la hacienda militar, nombramiento de intendentes militares, comisarios ordenadores y de guerra y demas individuos de este cuerpo.

5.º La artillería en todas sus partes, el cuerpo de ingenieros y sus escuelas especiales.

6.º La concesion de empleos, grados y honores por servicios de guerra, excepto aquellos cuya ejecucion corresponda á otro ministerio, en cuyo caso debe oficiar al que hubiere de expedir los decretos.

7.º La provision de las plazas que le corresponden en el Tribunal supremo de Guerra y Marina, y el nombramiento de auditores de guerra.

8.º El cuerpo de Sanidad militar.

9.º El servicio presidial de las plazas menores de Africa.

10.º Y las mercedes de hábitos de las órdenes militares, pero dirigiéndose al ministerio de Gracia y Justicia para que comunique los nombramientos al Tribunal de las Ordenes (1).

215.—IV. Toca al ministerio de *Hacienda*:

1.º La imposicion, repartimiento, cobranza y distribucion de las contribuciones ordinarias y extraordinarias en ambos hemisferios.

2.º Los negocios de las casas de moneda.

3.º Las minas cuyo beneficio se reserva el estado y forma parte de los ingresos del tesoro.

4.º Las fábricas de tabacos.

5.º Los resguardos de mar y tierra.

6.º La vigilancia sobre todas las oficinas de cuenta y razon y administracion de Hacienda pública.

7.º La administracion de los bienes mostrencos y nacionales, ó sea de rentas y arbitrios de amortizacion, como asimismo de

(1) Ley 11, tit. vi, lib. iii, Nov. Recop. y real órden de 21 de octubre de 1847.

los maestrazgos y encomiendas de las órdenes militares incluso las de san Juan de Jerusalem.

8.º Las loterías y todos los demás derechos y efectos de la Hacienda pública.

9.º Los nombramientos de ministros del Tribunal mayor de Cuentas, directores de rentas, intendentes, sus asesores y todos los demás gefes subalternos dependientes de este ministerio (1).

216.—V. Son atribuciones del ministerio de *Marina*.

1.º Todo lo concerniente á los arsenales y astilleros de la real armada, construccion de bajeles, armamentos y expediciones, provisiones de viveres, pertrechos y municiones de guerra, matriculas de gente de mar, pesca, naufragios, presas y todo lo demas comprendido en la jurisdiccion de marina, segun se previene en las ordenanzas generales del ramo.

2.º Las disposiciones relativas al armamento, distribucion, mando y empleo de las fuerzas navales y el servicio de los guarda-costas.

3.º La junta del Almirantazgo, el Tribunal supremo de Guerra y Marina en la parte que le corresponde, el nombramiento de generales de departamento, comandantes de tercios navales, de arsenales y capitanes de puerto, de auditores asesores y fiscales, intendentes y contadores de marina.

4.º El colegio naval militar, la escuela de condestables, el observatorio astronómico de San Fernando y el depósito hidrográfico.

5.º Y el cuerpo de capellanes de la armada (2).

217.—VI. Al de *Gobernacion del Reino* pertenecen:

1.º Las relaciones con el Consejo Real, Consejos provinciales, Diputaciones provinciales y Ayuntamientos.

(1) Leyes 10 y 12, tit. vi, lib. iii, y ley 6, tit. ix, lib. vi, Nov. Recop.; real decreto de 4 de julio é instruccion de 18 de diciembre de 1825, y reales órdenes de 29 de octubre de 1814 y 25 de noviembre de 1839.

(2) Ley 9, tit. iv, lib. iii, Nov. Recop., ordenanzas del cuerpo, real órden de 25 de setiembre de 1845, reales decretos de 2 de diciembre de 1846, 5 de febrero de 1847 y 7 de mayo de 1851 y otras disposiciones.

- 2.º Las competencias.
- 3.º Los propios y comunes de los pueblos.
- 4.º Los pósitos.
- 5.º La policía administrativa en todos sus ramos, y por consiguiente la seguridad pública y personal, la guardia civil y municipal, los espectáculos y reuniones públicas y la policía urbana.
- 6.º Las quintas, alojamientos, bagajes, cargas y servicios públicos.
- 7.º Los disensos, secuestros, indemnizaciones, conservación, reparación y obras de los cuerpos colegisladores, estadística general, división territorial, cartas geográficas y topográficas.
- 8.º La beneficencia pública, y por consiguiente, los hospitales, hospicios, casas de refugio y de socorro, casas de maternidad, establecimientos de dementes y sus análogos, montes píos, limosnas y socorros públicos, cajas de ahorros, y las calamidades públicas.
- 9.º Los establecimientos de corrección como cárceles, presidios y demás penitenciarios.
- 10.º La sanidad, policía sanitaria y baños minerales.
- 11.º Todo lo perteneciente á la construcción de las nuevas líneas telegráficas de cualquier especie cuyo establecimiento se determine.
- 12.º Y por último, la contabilidad de todos los ramos dependientes de Gobernación (1).

Este ministerio se reserva para su despacho personal:

- 1.º Todo lo que haya de someterse á la resolución de la Corona.
- 2.º Todo lo relativo á nombramiento de senadores y á elecciones de diputados á Cortes, de Diputaciones provinciales, Ayuntamientos y al personal de estas corporaciones.
- 3.º Todo lo tocante á la política, al orden público, á la

(1) Reales decretos de 20 de octubre de 1847 y 15 de abril de 1857.

seguridad pública y personal, estados excepcionales y fuerza armada dependiente de su autoridad.

- 4.º Lo concerniente á la libertad de imprenta.
- 5.º El personal del ministerio.
- 6.º La gobernación de Ultramar.
- 7.º Y los demás asuntos que por circunstancias especiales juzgare oportuno reservarse (1).

218.—Al de *Fomento* incumben:

1.º Todos los negocios y establecimientos relativos al comercio, como sus tribunales y juntas: los asuntos relativos al aumento ó reducción de los derechos de importación y exportación y al recargo ó supresión de arbitrios, cuyas decisiones en último resultado corresponden al ministerio de Hacienda: la mejora y fomento del cabotaje: el arreglo de pesos y medidas: los expedientes gubernativos sobre el cumplimiento del Código de comercio y ley de enjuiciamiento: las casa-lonjas ó bolsas de comercio, y las consultas del ministerio de Estado sobre los tratados de comercio é incidencias del ramo con las demas naciones.

2.º La instrucción pública, y por tanto, las universidades: institutos de segunda enseñanza y colegios de humanidades, la instrucción primaria: los colegios de sordo-mudos y de ciegos: los de San Telmo de Málaga y Sevilla: las escuelas de veterinaria: las academias y demas sociedades científicas y literarias, escuelas de bellas artes, y las especiales de ingenieros de caminos, canales y puertos, de minas, de comercio é institutos industriales: las bibliotecas, archivos, museos, conservatorio de artes y de música y declamación, propiedad literaria, premios á sábios, literatos y artistas, y comisión de monumentos históricos y artísticos.

3.º Las carreteras y ferro-carriles: los caminos provinciales y vecinales, canales de navegación y de riego, acéquias, obras públicas y privadas de los rios navegables y flotables y

(1) Real decreto de 25 de agosto de 1849, art. 5.

policia de los caminos : el desagüe de lagunas y formacion de pantanos : las obras de mar, faros y todas las accesorias de los puertos, su limpia y conservacion, fosos, hoyas y balisas : la junta consultiva de estos ramos : el cuerpo de ingenieros civiles y su escuela especial : los portazgos, pontazgos, barcajes, aranceles y tarifas de peaje y transporte de toda via pública, administracion y arriendo de sus productos, y las concesiones y contratos de estos servicios, monumentos y edificios costeados por el estado.

4.º La proteccion y fomento de los diversos ramos de la agricultura : los proyectos de ley para su mejora y desarrollo : la enseñanza y perfeccion de los procedimientos agrícolas : la introduccion de nuevos y útiles cultivos : las escuelas especiales de agronomía : la destruccion de las plagas del campo, premios y recompensas á los cultivadores, uso y aprovechamiento de los productos rurales, ganaderia lanar, cria caballar y acotamientos : los montes, baldíos y sus disfrutes y la policia rural.

5.º La industria general, su proteccion y fomento : la concesion de privilegios de invencion y perfeccion, establecimientos industriales, y la direccion del ramo especial de mineria (1).

219.—La distribucion de los negocios públicos entre los distintos ministerios incumbe al poder ejecutivo, pues es un medio de ordenar la administracion y procurar la fácil ejecucion de las leyes ; y por eso cabe dentro de la autoridad real variar la linea divisoria de cada secretaria, y atribuir á una facultades pertenecientes á otra. Tambien puede el Rey crear nuevos ministerios, si las necesidades de la administracion los reclaman, y con tal que sus gastos no traspasen el límite constitucional de los presupuestos.

220.—El ministerio, aunque dividido para el despacho de

(1) Reales decretos de 5 de febrero, 16 de junio, 11 de agosto, 20 de octubre y 9 de diciembre de 1847 y 18 de octubre de 1850.

los negocios, debe mantener la unidad de pensamiento y accion en su seno, formar un cuerpo homogéneo y compacto, y organizarse de una manera adecuada á este fin, y debe por último reconocer un jefe que sea la personificacion viva del Gobierno.

221.—De ahí la necesidad del *Consejo de ministros* cuyas frecuentes reuniones sirven para extender y conservar la uniformidad en las ideas y en los actos del ministerio, al mismo tiempo que delibera acerca de los árdulos asuntos de cada secretaria y resuelve colectivamente los mas graves, sean cuestiones de gobierno ó negocios de pura administracion.

Ya Felipe V habia acudido al remedio de esta necesidad creando el consejo de Gabinete, sábia reforma que no debió prosperar, pues guiado del mismo intento, vemos que Carlos III establece la Junta Suprema de Estado que tampoco alcanzó larga vida. En tiempos mas cercanos se organizó definitivamente el Consejo de ministros como una condicion del acierto, y se mantiene como una consecuencia del sistema representativo (1).

222.—De ahí tambien la necesidad de un presidente del Consejo de ministros que encabeza el ministerio, le imprime direccion y con frecuencia le dá su nombre. Bajo un régimen absoluto es el Rey jefe del ministerio, porque los ministros son meros secretarios suyos y ciegos servidores ; pero en los regímenes representativos, tiene el ministerio una vida propia que el Monarca puede darle ó quitarle ; pero mientras existe, es libre porque es responsable.

La presidencia del Consejo de ministros estaba antes unida á la secretaria de Estado, cuyo ministro llevaba el título y reunia el carácter de primer secretario de Estado y del Despacho universal (2) ; pero hoy es una dignidad personal y no inherente á ningun ministerio en particular. Aquel de los ministros á

(1) Reales decretos de 30 de noviembre de 1714, 8 de julio de 1787 y 19 de noviembre de 1823.

(2) Real decreto de 31 de diciembre de 1824.

quien puede considerarse como la representación genuina de cierto sistema político ó pensamiento de gobierno, es el jefe natural del gabinete, cualquiera que sea el ministerio puesto á su cuidado, ó aun cuando no desempeñe ninguno ó sea ministro *sin cartera*. El Rey lo nombra presidente del Consejo, y á falta de él preside el ministerio el ministro á quien le corresponde segun el orden de su precedencia.

223.—La institucion de los ministros sin ministerio, si bien á primera vista parece anómala, se justifica observando que su objeto es dar entrada en el gabinete á tal personaje á quien se considera como la encarnacion viva de la política dominante en las altas regiones del estado, á fin de consagrarse con mas libertad y ahinco á la realizacion de sus ideas y ejercer con mas fuerza el influjo preponderante de su persona. Suele estar exento del despacho ordinario de los negocios, quedándole desembarazada su voluntad y expedita su accion para dar color é imprimir la direccion conveniente al Gobierno, así en cuanto á la política como respecto á la administracion. Por eso acompaña siempre al carácter de ministro sin cartera, la presidencia del Consejo de ministros. Sin embargo, hay ciertos asuntos cuyo despacho no corresponde á este ó el otro ministerio, sino tan solo á la presidencia del Consejo, como todas aquellas resoluciones que tienen el carácter de inter-ministeriales, por ejemplo, la concesion de créditos extraordinarios y supletorios, la traslacion de un negociado dependiente de un ministerio á otro, el deslinde de su respectiva competencia, etc. Tambien pertenecen á la presidencia todos los asuntos tocantes á las provincias de Ultramar, excepto los que dependen de los ministerios de Estado, Guerra y Marina (1).

224.—Supuesto que cada ministro es superior gerárquico de todas las autoridades encargadas del servicio administrativo inherente á su ministerio, claramente se manifiesta que es una de sus principales facultades vigilar, suspender, reformar ó re-

(1) Real decreto de 17 de mayo de 1854.

vocar los actos de todos los funcionarios sujetos á sus órdenes, bien proceda espontáneamente, bien á peticion de los agraviados. Es tambien consecuencia del carácter que los ministros tienen de agentes superiores de la administracion, su independenciam recíproca, es decir, que ninguno puede conocer de los actos del otro, alterarlos ni corregirlos, aunque estuviese en sus atribuciones darles cumplimiento; pero puede cada ministro reformar sus propios actos y los de sus antecesores, salvo si las decisiones revocadas hubiesen constituido derechos á favor de tercero.

225.—De suerte que el ministro, considerado no como juez y sí como agente administrativo, decide sin sujecion á otra autoridad alguna en los actos de simple gestion, de potestad reglamentaria, de poder discrecional, y dicta las providencias de orden público ó seguridad comun. En suma, de todas cuantas disposiciones emanen de su potestad dentro de los limites de la administracion pura, no queda á los interesados otro recurso que acudir nuevamente al ministro mejor informado. Mas si de sus várias disposiciones, en vez de intereses lastimados, resultare algun derecho ofendido, debe el agraviado pedir la revocacion del acto; y si su queja no fuere escuchada, desde entonces empieza un juicio contradictorio entre el particular y el ministro, y ya cae el negocio dentro de la jurisdiccion contencioso-administrativa.

226.—Los ministros son constitucionalmente responsables de sus actos y de los de sus mandatarios ó agentes subordinados; y por eso tambien los nombran, suspenden y destituyen libremente, aprueban ó desaprueban su conducta como funcionarios públicos y conceden ó niegan la autorizacion para procesarlos.

227.—Esta responsabilidad es individual ó colectiva, segun que el acto que la provoca emana de la autoridad especial de un ministro solamente, ó nace de una resolucion propuesta al Rey por acuerdo del Consejo de ministros; y aunque la firma señala desde luego la persona contra quien debe dirigirse la

acusacion, se extiende tambien á los no refrendatarios, si aparece haber el Rey adoptado aquella disposicion inconstitucional *oido el Consejo de ministros*; ó aun cuando no aparezca dicha fórmula, si en efecto resulta haber sido deliberada, resuelta y aconsejada á la Corona por todo el ministerio. Por manera que esta responsabilidad viene á ser solidaria en los actos de gobierno en general, y personal únicamente en aquellos negocios en que proceden los ministros con absoluta independencia, en uso de las atribuciones especiales comprendidas en la esfera administrativa que las leyes y reglamentos han trazado á cada ministerio.

CAPITULO IV.

De los subsecretarios.

- | | |
|--|---|
| 228.—Ministerios mas importantes en el estudio del derecho administrativo. | 233.—Atribuciones comunes y especiales. |
| 229.—Subsecretarios. | 234.—Facultades del subsecretario de Hacienda. |
| 230.—Origen y motivo de su institucion. | 235.—De Gobernacion. |
| 231.—Carácter de los subsecretarios en Inglaterra. | 236.—El ministerio de Fomento no tiene subsecretario. |
| 232.—Naturaleza de sus atribuciones en los demás pueblos regidos por un gobierno representativo. | 237.—Subsecretarios, como ministros interinos. |
| | 238.—Forma de nombramiento de los subsecretarios. |

228.—Aunque el derecho administrativo comprende la exposicion de las leyes y reglas secundarias relativas á todo el servicio público, concretaremos, sin embargo, nuestros estudios al exámen de las facultades inherentes á los ministerios de Hacienda, Gobernacion y Fomento, y á sus mas íntimas conexiones con los restantes, de los cuales tomaremos solo cuanto fuere análogo á nuestro propósito, que es la administracion general del reino. El ministerio de Gracia y Justicia ejerce funciones encaminadas al orden civil: el de Estado cuida de la administracion exterior, y los de Guerra y de Marina tienen á su cargo servicios especiales y facultativos; de suerte que úni-

camente los tres primeros deben ser objeto directo de nuestras investigaciones.

229.—Despues de los ministros siguen en el orden gerárquico los subsecretarios de los ministerios, agentes auxiliares é intermedios, y órganos de instruccion y comunicacion inmediatamente subordinados á los jefes superiores de cada grande rama del servicio administrativo.

230.—Los subsecretarios de los ministerios son una reciente importacion de Francia, que á su vez los ha tomado de Inglaterra, y puede ser considerada su institucion como una necesidad del régimen constitucional. Cuando estas autoridades fueron establecidas en España, el Gobierno motivó su creacion en la necesidad de descargar á los ministros de los asuntos de leve cuantía, ó que se reducen á meros trámites de instruccion de los expedientes, á fin de que pudiesen dedicarse á introducir en los diversos ramos de la administracion reformas importantes y asistir á las Córtes generales del reino con la frecuencia que el servicio del estado reclama (1).

231.—En Inglaterra no son los subsecretarios, como en Francia y en España, meros auxiliares de los ministros, sino los ministros verdaderos en la acepcion administrativa de esta palabra, quedando á cargo de los secretarios de estado presentar los proyectos de ley y dirigir las discusiones en el Parlamento; organizacion que si bien puede parecernos extraña, tal vez convenga á las circunstancias singulares de aquel país, en donde el principio aristocrático, las poderosas corporaciones, un régimen municipal esencialmente distinto del nuestro, y en suma, la falta de centralizacion administrativa, requieren acaso esta distribucion de facultades entre el ministro y el subsecretario, si la accion del Gobierno ha de ser fuerte, regular y uniforme.

232.—En las demás naciones donde prevalece el sistema representativo, son los secretarios de estado quienes adminis-

(1) Real decreto de 17 de junio de 1834.