

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.

tran y dan cuenta de sus actos; de suerte que á ellos solos corresponden juntamente la direccion de los negocios públicos desde el fondo de su gabinete y la defensa de su política ante la representacion nacional. Por efecto de hábitos constitucionales mal comprendidos, se ha considerado la discusion como el deber principal de los ministros, y la administracion cual si fuese un trabajo accesorio; de donde ha nacido que no pudiendo darse sustitutos en la tribuna, se han nombrado auxiliares para el despacho. Al fijar, pues, las atribuciones de los subsecretarios, túvose presente el principio que eran, aunque jefes de la administracion, agentes subordinados, y huyóse por lo mismo de conferirles tales facultades que pareciesen tutores y los ministros sus pupilos; combinacion tanto mas inadmisibla, cuanto que aquellos poseerian todo el poder para administrar, y estos soportarian toda la responsabilidad de los actos administrativos. Por manera que las funciones de los subsecretarios deben pertenecer naturalmente á un orden secundario ó puramente reglamentario, y referirse á la parte menos móvil de los negocios; es decir, á la tramitacion y resolucion de los asuntos leves y de los que ofrecen fácil despacho, aplicando las reglas claramente establecidas.

233.—Estos altos funcionarios pertenecen á la administracion activa y central por el carácter de sus facultades, de las cuales, á semejanza de los ministros, unas son comunes y otras especiales.

Son comunes las de firmar de orden del ministro todas las comunicaciones preparatorias relativas á la instruccion de los expedientes hasta que se hallen en estado de resolucion, y los traslados de todas las resoluciones definitivas cuya comunicacion principal suscribe el ministro (1).

Son especiales las que les corresponden segun la organizacion de cada secretaria, ó las particulares que en ellos delegan los ministros.

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

234.—Al subsecretario de Hacienda corresponden la instruccion y firma, hasta ponerlos en estado de resolucion definitiva del ministro, de los expedientes en que bubiere necesidad de dirigirse á cualquiera de los demás ministerios, ó por conducto de estos á las autoridades dependientes de los mismos y el despacho de aquellos para que estuviere autorizado por el ministro (1).

235.—Al de Gobernacion, como tal, pertenece: 1.º el orden interior de la secretaria, la direccion general del trabajo y la presidencia de todos los actos en ausencia del ministro: 2.º la direccion de todos los asuntos pertenecientes á la seccion de Ultramar: 3.º los negocios reservados en materia de orden público y seguridad personal: 4.º la inspeccion de las direcciones generales: 5.º la firma de real orden de toda comunicacion oficial procedente de resoluciones propias de los directores generales, siempre que se dirijan á funcionarios de superior categoria: 6.º la firma tambien de real orden comunicada de todos los traslados de reales órdenes: 7.º la autorizacion con su firma de todas las copias y documentos justificativos que no necesitaren precisamente la del ministro: 8.º la redaccion de todos los reales decretos, reales órdenes, instrucciones ó reglamentos generales ó particulares que no fueren sobre asuntos peculiares de otra direccion, salva la autoridad del ministro para confiársela á quien estime oportuno, con otras facultades menos dignas de memoria (2).

El subsecretario de la Gobernacion tiene además el carácter de inspector general del cuerpo de administracion civil, y como á inmediato subordinado al ministro le pertenece todo lo concerniente á la inspeccion del personal en sus diversos ramos, y está obligado á proponer las reformas que estime oportunas en su organizacion (3).

El espíritu reinante en este conjunto de facultades es la de-

(1) Real decreto de 21 de junio de 1830, art. 4.

(2) Real decreto de 11 de junio de 1836, art. 3.

(3) Real decreto de 8 de enero de 1844.

legacion en el subsecretario de aquellas atribuciones propias del ministro, de las cuales puede, sin menguar su autoridad, desprenderse y contribuir por este medio á la mas rápida expedicion de los negocios, como el despacho y firma de los expedientes, la mera aplicacion de las leyes, decretos, reales órdenes y reglamentos y otras cualesquiera de fácil solucion: principio expresamente consignado en nuestro derecho administrativo (1).

236.—El ministerio de Fomento ha considerado que podia aun dispensarse de admitir la autoridad auxiliar de los subsecretarios, cuya necesidad no se dejará sentir mientras el desarrollo progresivo de la pública prosperidad no multiplique las atenciones del Gobierno hasta el punto de fatigar el ánimo del ministro con los pormenores de un prolijo despacho, distrayéndole de otros mas árdulos negocios y graves cuidados de la administracion, y estorbándole seguir el curso de las cuestiones constitucionales (2).

237.—Algunas veces los subsecretarios desempeñan interinamente el ministerio en ausencia del ministro ó en caso de vacante, prévia la autorizacion del Rey expedida en forma de real decreto.

238.—Es consecuencia de la elevada categoria de dichos funcionarios que hayan de ser nombrados por decreto del Rey, y es prerogativa de su clase que pueda recaer en los que fueren ó hubieren sido subsecretarios de los ministerios, el nombramiento de consejeros reales.

(1) Real decreto de 20 de octubre de 1847, art. 5.

(2) Real decreto de 29 de octubre de 1831. Tambien fueron suprimidos los subsecretarios de Estado y de Marina. Reales decretos de 13 de setiembre de 1833 y 29 de febrero de 1836.

CAPITULO V.

De las direcciones.

- | | |
|---|--|
| 239.—Necesidad de las direcciones. | ministerio de Hacienda. |
| 240.—Argumentos en contra. | 245.—Subdirectores. |
| 241.—Bases para la organizacion de las direcciones. | 246.—Facultades de los directores generales de rentas. |
| 242.—Carácter y facultades de los directores. | 247.—Direcciones del ministerio de la Gobernacion. |
| 243.—Direccion de Ultramar. | 248.—De Fomento. |
| 244.—Direcciones pertenecientes al | 249.—Antiguas direcciones. |

239.—Es achaque del gobierno representativo que sean llamados al poder, mas bien hombres politicos ó parlamentarios, que personas dotadas de conocimientos especiales y prácticas en el despacho de los negocios. Tambien es condicion de estos regimenes la mayor movilidad de los jefes superiores de la administracion, que cambian segun el viento de la opinion pública, y caen ó se levantan al impulso de una tal vez débil ó accidental mayoria. La necesidad, pues, de aliviar á los ministros del peso de infinitos pormenores de la administracion: la conveniencia de segregar los servicios menos análogos y señalar á cada cual una esfera distinta regida por un jefe experimentado, hábil ó facultativo, y el interés general que exige dar unidad y firmeza á los pensamientos y actos administrativos, poniéndolos á cubierto hasta cierto punto de los vaivenes y oscilaciones de la política, fueron las causas poderosas del establecimiento de las direcciones.

240.—Objétase que las direcciones embarazan la accion administrativa, excentralizan el Gobierno, y son un obstáculo para que prevalezcan en el despacho de los negocios públicos la uniformidad y acuerdo convenientes; mas estas objeciones mejor cuadran á los defectos de su organizacion, que convienen á la institucion misma, pues ni las direcciones deben obrar con absoluta independencian, ni resolver los negocios árdulos, ni participar del carácter instable de los ministros.

241.—Para que las direcciones correspondan á su objeto

deben reunir dos circunstancias: primera, que sean oficinas generales y formen una seccion de cada secretaria, á fin de sujetarlas á la inmediata dependencia y vigilancia continua del ministro, de quien parte el impulso que mueve todos los resortes de la administracion; y segunda, que no tengan la forma de cuerpos colectivos encargados de ejecutar, sino el carácter de autoridades unipersonales auxiliadas con el consejo de los jefes próximamente subordinados; de suerte que, en suma, las direcciones se conviertan en *directores* individualmente responsables de sus actos al ministro.

De esta manera desaparecerán la accion independiente, la diversidad y aun contradiccion en el despacho de negocios semejantes, las excusadas y molestas dilaciones, una organizacion monstruosa y la responsabilidad colectiva tanto mas ilusoria cuanto mas vaga; vicios de que adolecian casi todas las direcciones antiguas y aun algunas de las que hoy subsisten. En vez de dichos inconvenientes habremos llevado la regularidad al servicio, el acierto y la bondad al despacho de los negocios, la responsabilidad efectiva á los actos, y la administracion habrá adquirido algunos grados mas de solidez é independencia, asegurándola un tanto contra las veleidades de la politica.

242.—Las direcciones ó los directores son, como los subsecretarios, agentes auxiliares y órganos de instruccion y comunicacion y suceden á estos en grado: no ejercen ningun poder nominal, pero tienen muchas veces un poder real fundado en sus conocimientos facultativos, en su probada experiencia y en su fidelidad á las reglas establecidas. Sus funciones, aunque modestas, porque están encerradas en el estrecho recinto de un gabinete, no son menos útiles que aquellas á las cuales la publicidad da mayor brillo; pues no solo contribuyen á ejecutar las órdenes superiores, sino que preparan los negocios, los resuelven dentro de ciertos límites, dictan disposiciones relativas á la instruccion de los expedientes, declaran dudas, piden datos á las autoridades, vigilan el cumplimiento de las leyes y

reglamentos administrativos, y proponiendo las mejoras convenientes á su ramo provocan la accion del Gobierno.

Tales son las facultades inherentes á la indole de las direcciones. Si otras cualesquiera les pertenecen de naturaleza distinta, las desempeñan como delegados especiales del ministro.

243.—Depende de la presidencia del Consejo de ministros la direccion de Ultramar que antes estuvo incorporada al ministerio de Hacienda, y cuyas atribuciones, por la especialidad del asunto á que se refieren omitimos en este libro (1).

244.—El ministerio de Hacienda está repartido en ocho direcciones generales: 1.^a del Tesoro: 2.^a de Contabilidad: 3.^a de Contribuciones: 4.^a de Rentas estancadas: 5.^a de Aduanas: 6.^a de Loterías, Casas de moneda y Minas: 7.^a de Ventas de bienes nacionales y 8.^a de la Caja de depósitos. Todos los directores, con el subsecretario, forman el consejo del ministro de Hacienda (2).

245.—Cada direccion general tiene dos ó mas subdirectores, quienes sustituyen por el orden de su graduacion al director y bajo su presidencia forman un consejo de direccion, además de ocuparse en sus trabajos ordinarios (3). En ciertos asuntos señalados por los reglamentos el director *debe* oír el dictámen del consejo de direccion: en aquellos que no estando expresos, considere de gravedad, *puede* pedirle su opinion; pero nunca son obligatorios para el director los acuerdos del consejo relativos á los asuntos que hubiere de resolver segun sus atribuciones (4), ni por consiguiente atenúa su responsabilidad la circunstancia de asentir á su dictámen.

246.—Los directores generales de rentas tienen facultades mas extensas que los de los demás ministerios; pero siempre

(1) Reales decretos de 30 de setiembre y 23 de octubre de 1831 y 30 de abril de 1834.

(2) Reales decretos de 23 de mayo de 1845, 11 de junio de 1847, 14 de enero de 1848, 21 de junio de 1850, 27 de mayo de 1851, 29 de setiembre de 1852, 3 de junio de 1853, 29 de diciembre de 1854 y 27 de agosto de 1855.

(3) Real decreto de 23 de mayo de 1845, art. 4.

(4) Instruccion provisional para la administracion de la Hacienda pública, arts. 3, 4 y 5.

se refieren al cumplimiento y comunicacion de las órdenes superiores, á la vigilancia de sus dependencias, á la proposicion de medidas generales, á la declaracion de dudas y resolucion de consultas, á la reclamacion de datos y noticias para apreciar el estado del servicio que dirigen, y á todo lo concerniente al gobierno interior de sus oficinas. Tambien proponen al ministro la traslacion, cese, separacion ó jubilacion de los jefes y empleados y nombran los de cierta inferior categoría, é instruyen por sí y bajo su firma los expedientes tocantes á su ramo hasta ponerlos en estado de resolucion definitiva del ministro, salvo si hubiere necesidad de dirigirse á cualquiera de los otros ministerios, ó por conducto de ellos á las autoridades subalternas; mas su primer y principal deber es procurar la recaudacion íntegra de las contribuciones é impuestos de su cargo, el fomento de las rentas públicas de producto eventual y el puntual ingreso de unas y otras en las cajas del Tesoro (1).

247.—Seis son las direcciones generales dependientes del ministerio de la Gobernacion: 1.^a de Gobernacion de la Peninsula y Ultramar, incorporada á la subsecretaria; 2.^a de Administracion local; 3.^a de Correos, Postas y Policia de las vías de comunicacion; 4.^a de Beneficencia y Policia sanitaria; 5.^a del Sistema carcelario y penitenciario; 6.^a de Telégrafos, y la Ordenacion de pagos que hace veces de la antigua direccion de Contabilidad (2).

Cada una de las cinco direcciones consta de un director, un subdirector, de oficiales de secretaria y auxiliares.

Las facultades positivas de estos directores son: 1.^a dictar las resoluciones de instruccion y trámites claramente previstas en las leyes, reglamentos y disposiciones generales ó especiales del ramo; 2.^a dar las instrucciones necesarias para la pronta y cabal ejecucion de los reglamentos y reales órdenes; 3.^a cor-

(1) Instr. citada, arts. 1 y 2, y real decreto de 21 de junio de 1850, artículo 3.

(2) Reales decretos de 25 de agosto de 1849, 11 de junio de 1851, 23 de febrero, 10 de julio y 21 de octubre de 1853 y 11 de julio de 1856.

responderse con todos sus inferiores en el ramo, así como con las autoridades y funcionarios públicos de igual ó inferior categoría: 4.^o examinar y anotar, despues de los oficiales de secretaria, todos los expedientes de resolucion del Rey y redactar sus decretos, así como las reales órdenes de grave importancia y los reglamentos é instrucciones de su ramo, conformándose á lo que les prevenga el ministro y salva la autoridad de este: 5.^o informarle, siempre que se lo ordenare sobre cualquier punto de la administracion y proponerle cuanto en ella crea conveniente al bien del estado: 6.^o dirigir siempre é inspeccionar cuando el ministro se lo ordenare, los establecimientos de su dependencia, dictando las medidas urgentes en el acto, y proponiendo á la superioridad las demás reformas ó providencias que el bien del servicio reclamare: 7.^o presidir los remates y subastas pertenecientes á sus respectivos ramos, siempre que no lo hiciere el ministro ó el subsecretario de real orden, y algunas otras facultades menos importantes.

248.—El ministerio de Fomento está dividido en tres direcciones: 1.^a de Instruccion pública; 2.^a de Obras públicas; 3.^a de Agricultura y Comercio con su Ordenacion de pagos.

Cada direccion se compone de un director, oficiales de secretaria, de jefes de negociado y oficiales de direccion. En caso de enfermedad ó ausencia de los directores, son subdirectores los oficiales de secretaria mas antiguos de cada direccion.

Los directores tienen facultades propias, no solamente para la tramitacion é instruccion de los expedientes, sino tambien para dictar las disposiciones que estimen oportunas y decidir los negocios que no exijan real resolucion con arreglo á los decretos y reglamentos. Tambien despachan con los ministros los asuntos que, además de su importancia, exijan ser resueltos por el Rey mediante decretos ó reales órdenes (1).

La Ordenacion de pagos sustituye á la extinguida direccion

(1) Reales decretos de 18 de febrero de 1849, 21 de enero de 1852 y 9 de agosto de 1854.

de Contabilidad, así como esta reemplazaba á la antigua Junta de centralización de fondos de instrucción pública, llevando la cuenta y razón de estos y de los pertenecientes á la también suprimida dirección general de Caminos, Canales y Puertos (1).

249.—Tales son las direcciones que hoy sustituyen al considerable número de cuerpos colectivos con una vida propia á quienes antes estaba cometido el encargo de ejecutar las leyes y reglamentos relativos á ciertos servicios públicos: en ellas se hallan ahora refundidas con ventaja sus atribuciones.

La antigua dirección general de Presidios fué suprimida, y sus atribuciones incorporadas á una de las existentes en el ministerio de la Gobernación: la de Correos suprimida también, pasando la administración de este ramo á la misma secretaría: la de Estudios trocada en dirección de Instrucción pública, una de las que componen el ministerio de Fomento: las de Caminos absorbida de igual modo, mudado el nombre en dirección de Obras públicas, y la de Minas quedó extinguida, despachando ahora sus negocios el director de Agricultura, Industria y Comercio (2).

(1) Real decreto de 7 de abril de 1847.

(2) Ley de 11 de abril y reglamento de 31 de julio de 1849.

SECCION 2ª.

AUTORIDADES LOCALES.

CAPITULO VI.

De los gobernadores de provincia.

- | | |
|---|--|
| 250.—Intereses generales y locales. | 273.—Procuran la acción administrativa. |
| 251.—La administración los promueve por medio de autoridades y agentes subalternos. | 274.—Promueven los intereses y administran la fortuna de las provincias. |
| 252.—Antiguo sistema de administración provincial. | 275.—Tienen potestad coercitiva. |
| 253.—Variaciones en tiempo de don Alonso VII. | 276.—Aplican penas por vía de disciplina. |
| 254.—Adelantados mayores. | 277.—Imponen multas. |
| 255.—Corregidores. | 278.—¿A quién corresponde su exacción? |
| 256.—Política de los Reyes Católicos. | 279.—¿Cómo deben recaudarse? |
| 257.—Autoridad de los corregidores. | 280.—Instruyen sumarias. |
| 258.—Intendentes. | 281.—Requieren la fuerza armada. |
| 259.—Confusion de atribuciones. | 282.—¿Quién reemplaza á los gobernadores de provincia? |
| 260.—Jefes políticos. | 283.—Actos del gobernador de provincia. |
| 261.—Sus vicisitudes. | 284.—Su forma. |
| 262.—Su nombramiento. | 285.—Su publicación. |
| 263.—Su autoridad. | 286.—Enmienda ó revocación de los actos simplemente administrativos. |
| 264.—Deben ser jefes únicos de la administración provincial. | 287.—Casos en que no puede el gobernador anularlos ni corregirlos. |
| 265.—Incorporación de las intendencias á los gobiernos políticos. | 288.—Solo el Rey y el ministro de la Gobernación los suspenden, modifican ó revocan. |
| 266.—Atribuciones de los gobernadores de provincia. | 289.—Actos del gobernador de provincia como autoridad delegada. |
| 267.—Como agentes subordinados á la administración central, son: | 290.—Actos de tutela y de gestión. |
| 268.—Organos de comunicación. | |
| 269.—Instrumentos de ejecución. | |
| 270.—Medios de instrucción. | |
| 271.—Tutores de las provincias. | |
| 272.—Como jefes de la administración provincial: | |

250.—Distinguese en todos los estados una vida general y comun y otra particular ó local, aquella propia del ente colectivo llamado nación, y esta especial de las diversas partes del territorio que entran á componerla. La administración debe proteger la primera, subordinando los intereses de corpora-