

legacion respectiva, y remitirlas á los gobernadores directamente, si son subdelegados de la capital, ó por conducto de los alcaldes si fueren de partido.

VII. Llevar los registros necesarios para formar las listas y tomar las notas anteriores.

VIII. Desempeñar los encargos y comisiones que los gobernadores ó los alcaldes les confien, y evacuar los informes que les pidan sobre asuntos de su facultad (1).

353.—Los delegados de la cria caballar, como auxiliares de la direccion de Agricultura, Industria y Comercio, cuidan de ejecutar sus disposiciones, de inspeccionar los depósitos particulares, de intervenir en los del estado, y de proporcionar á la primera cuantas noticias y datos exija para el mejor servicio del ramo (2).

354.—Los agentes administrativos que en el silencio del gabinete se consagran al modesto trabajo de instruir expedientes, evacuar informes y preparar el despacho de los negocios, si bien no poseen ninguna autoridad nominal, cuando la instruccion los guia y la experiencia los aconseja, ejercen un poder real fundado en su fidelidad á las reglas establecidas. Hacen relacion de los asuntos, proponen las providencias oportunas y aplican la decision del ministro ó del jefe inmediato á casos iguales. Merced á esta oscura clase de empleados, digna del público aprecio y de la proteccion de la ley mientras fuere laboriosa é inteligente, las oficinas son archivos vivientes y depósitos de las tradiciones administrativas; y solo á sus esfuerzos se debe el mantener aquel espíritu de uniformidad y consecuencia que se descubre en todos los actos de un Gobierno sábio, á pesar de los cambios de la política y de la rápida sucesion de los tiempos y las personas.

(1) Reglamento de 24 de julio de 1848, art. 7.

(2) Reales decretos de 3 de marzo y 7 de octubre de 1847.

TÍTULO II.

DE LAS AUTORIDADES CONSULTIVAS Y DELIBERANTES.

SECCION 1.^a

AUTORIDADES CENTRALES.

CAPITULO I.

De la administracion consultiva y deliberante.

- | | |
|---|---|
| 355.—Necesidad de la deliberacion administrativa. | 359.—Jamás es obligatorio. |
| 356.—Cuerpos consultivos de la administracion. | 360.—Los consejeros de la administracion deben ser amovibles. |
| 357.—Existen en todos los grados de la gerarquía. | 361.—Atribuciones deliberantes de algunos consejos administrativos. |
| 358.—Su dictámen no es siempre necesario. | 362.—Potestad de jurisdiccion. |

355.—La administracion tiene el encargo de ejecutar y hacer ejecutar las leyes de interés comun, y para esto se organiza su poder en una série de agentes directos y auxiliares que transmiten la accion de unos en otros desde el centro del Gobierno hasta los mas remotos confines del territorio nacional. Mas aunque las atribuciones de la administracion sean esencialmente activas, no por eso se excluye de sus actos toda deliberacion y consejo, pues ocurren con frecuencia casos en que importa, antes de resolver, oír el dictámen de alguna corporacion instituida por la ley para ilustrar á los agentes administrativos en negocios árdüos, en materias facultativas ó en asuntos de interés local.

356.—Como el auxilio de la ciencia y las luces de la experiencia son necesarias en todos los grados de la gerarquía administrativa, la ley cuida de colocar al lado de cada agente un consejo que le alumbre y le guie con acierto: por manera que

toda organizacion administrativa, conforme á los principios expuestos (1), debe consistir en dos series paralelas de agentes y consejos: aquellos únicos dispensadores de la accion, y éstos solamente instituidos para ilustrar y preparar la resolucioe de las mas difíciles é importantes cuestiones administrativas.

357.—Esta doble organizacion hállase admitida entre nosotros y se observa constantemente desde donde el poder central tiene su elevado asiento, hasta el humilde recinto de una administracion comunal. El Gobierno es ilustrado y dirigido por los Cuerpos Colegisladores, por el Consejo Real y otros especiales; el gobernador de provincia oye unas veces al Consejo y otras á la Diputacion provincial, y el alcalde consulta á su Ayuntamiento ó á las juntas municipales.

358.—La ley señala cuándo deben los agentes administrativos oír el dictámen prèvio de estas corporaciones, en cuyos casos es tan necesario consultarlas antes de adoptar cualquiera resolucioe, que las autoridades cometerian un exceso de poder si no les pidiesen consejo: en los demás casos es potestativo oír ó no su parecer.

359.—Pero es regla constante que el dictámen de los consejos administrativos no es obligatorio para las autoridades, ni el seguirlo ó apartarse de él agrava ni atenúa su responsabilidad. Las atribuciones de los consejos son, como su nombre lo indica, puramente consultivas: los actos ejecutorios emanan todos de los agentes subordinados al Rey, en quien reside la plenitud del poder ejecutivo. Quebrantada la unidad, roto un solo eslabon de esta cadena, ni hay movimiento libre, ni accioe fuerte, ni poder independiente, ni seria posible responsabilidad alguna.

360.—No obstante que los actos de los consejos administrativos carecen de fuerza obligatoria, todavía pudieran contrariar la accioe de las autoridades, si se empeñasen, llevados por un espíritu de sistema ó de oposicioe al Gobierno, en re-

(1) Véanse núms. 93 y 94.

sistirle ó no auxiliarle, dando dictámenes contrarios á lo que exigen la ley ó la conveniencia pública. Entonces la administracion debe remover estos obstáculos que debilitan su pensamiento ó entorpecen su marcha, destituyendo á los consejeros como destituye á los agentes mismos; de suerte que el principio de la revocacion sea aplicable tanto á las atribuciones activas como á las consultivas.

Y en efecto, toda participacion en el poder nace de dos fuentes, la delegacion ó el mandato expresados por el nombramiento real ó la eleccioe popular; y así como es ley constante para los mandatarios del pueblo que sean sus poderes irrevocables mientras no espira el plazo del mandato, así la regla general, con respecto á los delegados del Rey, es que sus facultades estén sujetas á revocacion, salvo en la administracion de justicia, porque la delegacion es absoluta, en cuya excepcion se funda el principio de la inamovilidad judicial.

361.—Además de las atribuciones puramente consultivas poseen algunas corporaciones de esta clase facultades deliberantes, como las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos que toman acuerdos y adoptan resoluciones con fuerza ejecutoria.

Nace la reunion de ambos géneros de facultades de la doble consideracion que dichos cuerpos tienen, como encargados de administrar una provincia ó pueblo y revestidos por la ley, dentro de tales límites, de un verdadero poder administrativo que ejercen bajo la autoridad ó bajo la vigilancia de la autoridad superior; y como corporaciones dotadas de conocimientos especiales, cuyo concurso es sumamente útil para resolver cuestiones, procurar intereses ó dictar providencias de aplicacion local.

Ni son estas solas sus atribuciones: tambien examinan, discuten y dirigen en parte la marcha de la autoridad administrativa, aprobando ó reprobando ciertos actos, y entonces representan el ojo de los ciudadanos siempre abierto y siempre lijo en la administracion, y son el órgano de la opinion

dispuesta á ejercer la censura en nombre de la libertad. El poder de los consejos es entonces tanto mas alto, cuanto su existencia es independiente del Gobierno. Mandatarios de los pueblos, á la eleccion deben su origen; y si la administracion tiene facultades en los casos previstos por la ley para disolverlos, tambien está obligada á promover su reconstitucion, llamando de nuevo á los ciudadanos á emitir sus sufragios y á nombrar los administradores de sus intereses locales.

Considerando el origen popular de estos cuerpos, parece que predomina el carácter deliberante; mas si observamos que por lo comun sus deliberaciones no son ejecutorias sino despues de confirmadas por la autoridad superior, resalta mas un carácter consultivo, con la singularidad de existir el derecho de iniciativa, no en el agente, sino en la corporacion.

362.— Aunque ciertos consejos ejercen tambien jurisdiccion, fieles á la severa deduccion de doctrinas que nos hemos propuesto seguir, examinaremos estas facultades de nueva especie cuando tratáremos de los jueces y tribunales administrativos. Esto nos permitirá observar en el estudio de las facultades consultivas igual método que hemos aplicado al análisis de las atribuciones activas, es decir, que procederemos tambien de la cabeza á los miembros, del centro á la circunferencia. El órden inverso cuadra solamente á las materias contenciosas á causa de las alzadas, porque asi como la autoridad descende del Rey en union con el Consejo Real, asi los recursos de apelacion ascienden de grado en grado hasta encontrar al gefe del estado.

Vicio grave es el método opuesto en que sin embargo incurrieron todos los publicistas al exponer la teoria y la práctica de estos cuerpos consultivos y deliberantes, y en que no cabe una enmienda parcial sino total, dando una ordenacion mas lógica y una mas rigurosa filiacion á las materias que comprenden el derecho administrativo.

CAPITULO II.

Del Consejo Real.

ARTÍCULO 1.º—Organizacion del Consejo Real.

- | | |
|---|--|
| 363.—Antiguo Consejo de nuestros Reyes. | 374.—Consejo Real. |
| 364.—Proyectos de Enrique II. | 375.—Carácter de esta institucion. |
| 365.—Fundacion del Consejo de Castilla por D. Juan I. | 376.—Su composicion. |
| 366.—Novedades introducidas por D. Enrique III. | 377.—Intervencion de los ministros en el Consejo Real. |
| 367.—Abusos en tiempo de don Juan II. | 378.—Nombramiento de los consejeros ordinarios. |
| 368.—Reformas de los Reyes Católicos. | 379.—Condiciones de aptitud. |
| 369.—Espíritu del Consejo segun Felipe II. | 380.—Amovilidad de este cargo. |
| 370.—Incremento de su poder bajo Felipe IV. | 381.—Incompatibilidad. |
| 371.—Abolicion del Consejo de Castilla. | 382.—Consejeros extraordinarios. |
| 372.—Su existencia ligada con el antiguo régimen. | 383.—Razones de su creacion. |
| 373.—Proyecto de un Consejo de estado. | 384.—Observaciones. |
| | 385.—Condiciones de aptitud. |
| | 386.—Forma del nombramiento. |
| | 387.—Limitacion de su número. |
| | 388.—Sus facultades. |
| | 389.—Secretario general. |
| | 390.—Auxiliares. |
| | 391.—Secciones del Consejo Real. |

363.— Durante la edad media fué el Gobierno de Castilla militar; y como el ascendiente del clero y de la nobleza era tan poderoso, todos los prelados y ricos-hombres tomaban parte en los asuntos públicos, deliberando sobre los graves intereses de la nacion juntamente con los Reyes; pero éstos solian nombrar además otras personas de su particular confianza las cuales formaban su Consejo privado. Sin embargo, semejante Consejo no constituia un verdadero cuerpo con influencia colectiva, sino mas bien individual, porque no todos los consejeros particulares gozaban de igual grado de autoridad y merecian la misma confianza al Monarca.

364.— Atribuyen algunos historiadores á Don Fernando III el origen del Consejo Real llamado comunmente de Castilla, aunque á decir verdad, sin bastante fundamento. Pensó en ello; pero sin duda hubo de creer que no era llegada la sazón