

titutos poseen el derecho privativo de administrarse á sí mismos por convenio con el Gobierno, las Juntas inspectoras carecen de toda atribucion económica y deben limitarse á sus facultades gubernativas (1).

Las Comisiones locales de instruccion primaria, se componen del alcalde, presidente, un regidor, de un párroco elegido por el Ayuntamiento donde hubiere mas de uno y de dos personas celosas é instruidas nombradas tambien por el Ayuntamiento.

Sus facultades son:

I. Vigilar la conducta de los maestros de las escuelas públicas y privadas.

II. Proponer á la Comision de la provincia los puntos donde convenga establecer nuevas escuelas y los medios de dotarlas.

III. Proporcionar á la misma Comision todas las noticias que les pida tocantes á instruccion primaria.

IV. Cuidar de que no se distraigan los fondos asignados á las escuelas, y excitar al alcalde á que exija las cuentas á los administradores de las obras pias destinadas á sostenerlas (2).

Las Juntas inspectoras de los Institutos y las Comisiones locales de instruccion primaria representan la intervencion de la provincia en la primera y segunda enseñanza; intervencion cuya justicia y conveniencia se fundan en la naturaleza de este asunto de interés local y en la idea de que con fondos provinciales y municipales principalmente se sostienen dichos establecimientos.

553.— Los gobernadores de provincia y los alcaldes son presidentes natos de las juntas inspectoras, y en representacion de estas autoridades y como delegados suyos, los vicepresidentes ejercen aquel cargo (3).

(1) Arts. 17 y 18.

(2) Ley de 21 de julio de 1838, arts. 31 y 32.

(3) Real órden de 16 de enero de 1849.

LIBRO CUARTO.

DE LA MATERIA ADMINISTRATIVA.

TÍTULO I.

DE LOS DEBERES DE LA ADMINISTRACION EN CUANTO A LAS PERSONAS.

CAPITULO I.

Objetos del derecho administrativo.

554.—Administracion objetiva.

administrativo.

555.—Clasificacion del derecho civil.

337.—Deberes y derechos de la ad-

556.—Aplicacion al derecho admi-

ministracion.

554.—Hasta aquí hemos tratado de la *administracion sugestiva*, esto es, considerada como poder ó instrumento de la accion social; ahora nos corresponde estudiar la *administracion objetiva*, es decir, la materia de sus actos.

555.—Los jurisconsultos romanos enseñan que son tres los objetos del derecho, *personas*, *cosas* y *acciones*, cuya division prevalece aun en nuestros dias y es seguida en la docta Alemania por los partidarios de la escuela histórica, apartándose sin embargo más ó menos de ella los que defienden el opuesto sistema filosófico.

De esta cuestion se deriva otra de muy alta importancia para Alemania é Inglaterra; la de codificacion, que entre nosotros carece de interés en cuanto á la práctica, porque nuestro derecho civil no es consuetudinario, sino que está codificado segun el principio clasificador de la jurisprudencia de Roma. Y siendo el derecho administrativo una rama colateral del derecho civil, y debiendo verse en el estudio del uno el comple-

mento del otro, el rigor lógico exige aplicar á la exposicion y enseñanza del primero igual método que se observa en el segundo, dando así á toda la jurisprudencia pátria formas análogas y proclamando la unidad de sistema.

556.—Tres serán, por tanto, los objetos del derecho administrativo, á saber, *personas, cosas y juicios*. Examinense cuanto se quiera las leyes de la administracion, analicense sus actos, meditense sus providencias, siempre aparecerán influyendo en las personas ó en las cosas, aunque en último resultado terminará su acción en las primeras, porque *omne jus circa personas versatur*. Los juicios son fórmulas para aplicar el derecho, y de consiguiente medios de influir ya en las personas, ya en las cosas.

557.—Quien gobierna ejerce derechos y contrae obligaciones á las cuales son correlativas otras obligaciones y otros derechos por parte de los gobernados. En la administracion se personifica la sociedad, y esta no existe sino mediante el cambio recíproco de servicios entre el príncipe y los súbditos.

Deberes y derechos de la administracion relativamente á las personas; deberes y derechos de la administracion respecto á las cosas, y la jurisdiccion administrativa como fuerza reguladora de toda autoridad, serán el objeto de nuestros estudios sucesivos.

CAPITULO II.

De las personas y de sus relaciones generales con las personas.

- | | |
|--|---|
| 558.—Materia administrativa. | respecto á las personas. |
| 559.—Distincion entre las personas y las cosas. | 561.—Primer deber general, la conservacion de los individuos. |
| 560.—Clasificación de los derechos y deberes administrativos con | 562.—Método que exige el desarrollo de este principio. |

558.—El hombre y el mundo exterior en sus relaciones de interés público componen la materia administrativa, y dentro de este inmenso círculo se ejercita la actividad del Gobierno.

559.—Generalmente es clara la semejanza entre estos dos objetos del derecho administrativo; mas sucede algunas veces ligarse con nudos tan estrechos las cosas á las personas, que ofrece dificultad clasificar ciertos actos de la administracion de orden mixto. El lenguaje económico y aun el vulgar reconocen la fortaleza de semejantes vinculos, cuando llaman á los artículos de primera necesidad en la vida *subsistencias*, y con mas exactitud todavía *medios de existencia*.

Para obviar estos inconvenientes de método deberemos trazar una linea divisoria bien marcada y profunda entre los dos campos, asentando la regla que corresponden á la primera clase aquellos actos en los cuales aparecen las personas como objeto inmediato y directo del poder administrativo; y al segundo aquellos otros en que los hombres están interesados á consecuencia de sus relaciones íntimas con las cosas, ó por su cualidad de poseedores ó propietarios.

560.—Hay deberes y derechos administrativos generales ó comunes á todos los individuos de la sociedad política, cualquiera que sea su condicion, y otros hay particulares ó análogos al estado de las personas. Los primeros son absolutos; los segundos relativos. Unos y otros se refieren á la *conservacion* ó á la *perfeccion* de las personas, porque siendo el fin de toda asociacion política el desarrollo del individuo en la sociedad, todos los actos administrativos con respecto al hombre deben proponerse alguno de dichos objetos.

561.—El primer deber general de la administracion hácia las personas es velar por su conservacion ó proteger la vida de los administrados, alejando los peligros que pueden amenazarla ó destruirla, asi como es un derecho de los administrados exigir de la administracion actos protectores de su existencia.

562.—Tres causas comprometen la vida del hombre en la sociedad, á las cuales puede la administracion poner remedio total ó parcial, á saber: la escasez de mantenimientos, la insalubridad pública y la falta de orden interior: tres serán,

por tanto, los tratados que naturalmente se ofrecen los primeros á nuestro exámen, á saber, la policía de subsistencias, la policía sanitaria y la policía de seguridad.

Mas como antes de procurar la conservacion de las personas conviene asegurarse de su existencia ó comprobarla de una manera oficial, abriendo registros en donde conste de una manera auténtica y solemne que el hombre vive para la sociedad y pertenece á cierta categoría, si ha de gozar de los fueros inherentes á su estado ó condicion, consideramos como necesaria introduccion á estas materias, ó como doctrina preliminar, exponer nuestro derecho administrativo respecto al censo de poblacion y al registro civil, que es su natural consecuencia.

SECCION 1.^a

DEBERES DE LA ADMINISTRACION COMUNES Á TODAS LAS PERSONAS.

CAPITULO III.

De la poblacion.

- | | |
|---|---|
| 563.—Importancia de la poblacion. | 568.—Reformas. |
| 564.—Censos. | 569.—Sistema vigente. |
| 565.—Los actos civiles se confunden con los actos religiosos. | 570.—Medidas coactivas. |
| 566.—La administracion reivindica sus derechos. | 571.—Diferencias entre el registro eclesiástico y el civil. |
| 567.—Registro civil á principios de siglo. | 572.—Emigraciones modernas. |
| | 573.—Sus causas mas generales. |
| | 574.—Legislacion. |

563.—«La ciudad, decia Augusto á los romanos, no la componen las casas, ni los pórticos, ni las plazas; son los hombres quienes constituyen la ciudad.» La poblacion tiene la mayor importancia á los ojos del Gobierno, porque no hay derechos ni deberes administrativos sin titulo de ciudadano, como no hay vínculos de sociedad donde no existen una vida comun é intereses recíprocos. La administracion cuenta los miembros del estado y los ordena por clases, porque cada individuo que nace le impone obligaciones nuevas, cada uno que muere desata con los lazos de la vida los de la sociedad, y siempre que

el hombre cambia de condicion entra en distinta esfera, y sus relaciones con el poder se modifican y transforman.

564.—Otras graves consideraciones obligan á la autoridad á seguir el movimiento de la poblacion, á formar un censo de los habitantes y á clasificar las personas por sexos, por edades y por razon de su estado político y civil. En primer lugar, así como para imponer una contribucion es preciso empezar formando la estadística de la riqueza y conociendo la materia contribuyente, así tambien para cumplir la administracion con sus deberes con respecto á las personas ó repartir equitativamente las cargas y los beneficios entre ellas, debe comenzar averiguando el número y la categoría, ó la cantidad y la calidad de la poblacion.

En segundo lugar, el incremento ó decremento de la poblacion es un barómetro seguro de la prosperidad pública, porque si no siempre el aumento de habitantes supone un progreso proporcional en la felicidad de los pueblos, por lo menos es una verdad eterna que sin medios de existencia, sin cierto grado de abundancia de artículos necesarios á la vida, la poblacion, en vez de crecer, menguaria, ya porque la ley de los nacimientos caminaria con suma lentitud disminuyendo el número de matrimonios, y ya porque el exceso de la miseria precipitaria en la tumba á millares de hombres gastados antes de tiempo por crueles privaciones y victimas de una precoz ancianidad, ó porque las débiles generaciones que viniesen al mundo, apenas nacidas, caerian lastimosamente segadas en flor, y pasarían breves instantes de la cuna al sepulcro.

El primer censo de poblacion de que tenemos noticia es el verificado por el contador Alonso de Quintanilla en tiempo de los Reyes Católicos, segun el cual ascendia á 7.900,000 el número de habitantes de las provincias de Castilla en 1482. Las Cortes de Tarazona de 1495 mandaron formar el del reino de Aragon, dando por resultado 50,591 vecinos, ó sean, por término medio, 251,955 habitantes. Juntado á estos datos las noticias oficiales que tenemos de la poblacion de Navarra y Ca-