

dependencia del ministro, al frente de un *ramo* especial de los que comprende el departamento ministerial; sus atribuciones generales pueden reducirse á éstas: *a)* preparar y estudiar las resoluciones ministeriales; *b)* decidir por sí aquellos asuntos que legalmente le competan, salvo el recurso ministerial; *c)* inspeccionar sus servicios y dependencias; *d)* promover las mejoras convenientes en el ramo sometido á su dirección. Para ser director general (ley de 1876) es preciso ser ó haber sido diputado ó senador en dos elecciones generales, contar diez años de servicios administrativos ó haber disfrutado sueldo igual ó superior á 8.750 pesetas.

3.—El personal dependiente de cada Ministerio constituye un *núcleo burocrático* sometido al ministro y distribuido reglamentariamente en la subsecretaría y en las direcciones generales, formando *secciones*, con sus jefes, y éstas *negociados* con sus jefes y dependientes y auxiliares.

4.—El resumen de un Ministerio, sin contar los auxiliares de la Administración consultiva, es como sigue:

1.º El ministro. 2.º El subsecretario. 3.º Los directores generales. 4.º Las secciones. 5.º Los negociados.

5.—La organización de cada Ministerio en particular en España es del modo siguiente:

Presidencia del Consejo de Ministros.—No suelen los autores considerarla como un departamento ministerial. No lo es de un modo riguroso; pero todo nuestro régimen de la Administración central se mueve en relación con la *Presidencia*.

Organización. L. de 17 de Octubre de 1889 y regl. de procedimiento administrativo de 11 de Agosto de 1892. La Presidencia del Consejo tiene: *subsecretaría*: asuntos políticos, sección de administrativos; *negociados*: de lo *contencioso*, de *personal* y *presupuestos* (nombramiento y cesación de minis-

tros, presidente, vicepresidente del Senado y senadores, y demás de funcionarios que nombra el Consejo de Ministros), de *relaciones generales* (Real Casa, Cuerpos Colegisladores, etc.), de *material*, de *archivo y biblioteca* y del *registro*.

6.—*Ministerio de Estado.*—Función principal: dirección inmediata de las relaciones internacionales.

Organización. R. D. de Enero de 1875 y Septiembre de 1888, L. de presupuestos de 1893, etc.—*Subsecretaría.* Le corresponde: personal diplomático, consular é intérpretes, orden interior del Ministerio, Toisón de Oro, diputación de la grandeza, Maestranza, Tribunal de la Rota, Cuerpo colegiado de los hijosdalgo, pasaportes, correos de gabinete, etc.—*SECCIONES: de política: a)* de Europa y África; *b)* de América, Asia y Oceanía (correspondencia internacional, tratados, presas marítimas, nacionalidad y soberanía, deuda exterior); *c)* de asuntos contenciosos (cuestiones judiciales, extradición, propiedad literaria, expatriación y registro civil); de *contabilidad*, Obra Pía y Agencia de Preces á Roma (cuenta del Ministerio, créditos, formación del presupuesto, comisaría de *Santos Lugares*, Lugares píos de Roma, Colegio de Bolonia, Agencia de Preces, Bulas pontificias, Patronato real y jurisdicción eclesiástica); *a)* de *protocolo* (Real Casa y etiqueta, protocolo y ceremonial, cartas reales, plenipotencias, Cuerpo diplomático extranjero en Madrid, ratificación y publicación de tratados; *b)* *archivo y biblioteca* (clasificación y custodia de documentos, conservación de los tratados y demás pactos internacionales, etc.); *c)* *interpretación de lenguas*; *d)* *de las Órdenes* (lo relativo á las de Carlos III, Isabel la Católica, etc.); de *comercio*: relaciones científicas, industriales y comerciales de España, convenios y tratados comerciales y demás, sanidad, etc.

Personal dependiente. Se hablará de éste en el orden administrativo internacional.

7.—*Ministerio de Gracia y Justicia.*—Sus funciones en general refiérense á la *dirección y administración* del Poder judicial; pero tiene además el servicio de las relaciones con la *Iglesia* y el de los *registros*.

Organización. D. de 5 de Octubre de 1874 (reg.) R. D. de

10 de Mayo de 1875 y 1.º de Marzo de 1881. L. hipotecaria de 1861. L. de 17 de Junio de 1870. R. D. de 14 de Noviembre de 1885. L. de presupuestos de 1887, etc., etc. En el Ministerio de Gracia y Justicia los asuntos *técnicos* hállanse distribuidos en las direcciones generales, y los que éstas no comprenden se despachan por la *secretaría*; comprende diversos negociados: *asuntos generales*: personal del Ministerio, régimen interior, despacho y firma del ministro, estadística y legislación, biblioteca y archivo, contabilidad, presupuestos; *administración de justicia* (civil y criminal): organización de tribunales, personal, exhortos, suplicatorios, indultos, etc.; *asuntos eclesiásticos*: relaciones con la Santa Sede, Patronato real, personal del clero, culto; *estadística y legislación*. *Direcciones generales*: 1.ª, de los *Registros civil* (dirección del registro de población al día: nacimientos, matrimonios, nacionalizaciones y defunciones); de la *Propiedad* (ordenación de los registros de la propiedad); del *Notariado* (lo referente al Cuerpo notarial, con el *Registro de testamentos*); 2.ª, de *Establecimientos penales*: esta dirección ha pasado por diversas vicisitudes, figurando unas veces en el Ministerio de la Gobernación, y otras anexionada, sin ser *dirección*, á la subsecretaría de Gracia y Justicia; hoy entiende en lo relativo á la *administración de las penas*.

Personal dependiente. Comprende muy diversas series de funcionarios, distribuidos por el territorio nacional; son éstos: *a)* el personal de jueces y tribunales; *b)* el de registradores de la propiedad; *c)* el de notarios; *d)* el de cárceles y establecimientos penales; *e)* la policía judicial; *f)* y en cierto sentido, el clero católico (según el concordato de 1851).

8.—*Ministerio de Guerra y Marina*.—*La fuerza armada*.

9.—*Ministerio de Hacienda*.—Su función puede resumirse en la ordenación, dirección y práctica del *régimen económico del Estado*.

Organización. R. D. de 16 de Julio de 1895, etc. Está constituido este Ministerio por los siguientes centros: 1.º *SUBSECRETARÍA*: personal, orden interior, administración general (recursos), inspección general y estadística tributaria, presump-

tos y recaudaciones. 2.º *DIRECCIONES GENERALES*: *a)* de *contribuciones directas*; *b)* de *contribuciones indirectas*; *c)* de *aduanas*; *d)* de *propiedades y derechos del Estado* (todas estas direcciones entienden en el despacho de los asuntos relativos á los ingresos del Estado que sus nombres indican); *e)* del *Tesoro y ordenación general de pagos* (entiende en el movimiento de fondos del Estado y administra su Caja); *f)* de la *Deuda pública* (lo relativo á los créditos del Estado, pago de intereses, etc.); *g)* de lo *contencioso* (dirección jurídica de las cuestiones de la hacienda, pleitos y consultas). 3.º *OTRA DEPENDENCIA*: *a)* *Intervención general de la Administración del Estado* (contabilidad legislativa, intervención).

10.—*Ministerio de la Gobernación*. Su función propia es la *policía de seguridad*; pero por razones históricas acumula asuntos muy heterogéneos, como va á verse.

Organización. R. D. de 26 de Junio de 1889, regl. de 22 de Abril de 1890, etc., etc. Comprende: 1.º *SUBSECRETARÍA*, que abarca: *a)* *Personal* (gobierno interior); *b)* *Orden público* (servicio administrativo para su sostenimiento); *c)* *Política*: *Diputaciones y Ayuntamientos* (elecciones); *d)* *Sanidad*. 2.º *DIRECCIONES GENERALES*: *a)* de *Administración local* (aplicación de las leyes municipal y provincial, presupuestos y contabilidad, cuestiones generales de los pueblos y provincias, etc.), *beneficencia* (pública y particular); *b)* de *Correos y Telégrafos* (servicio de comunicaciones).

11.—*Ministerio de Fomento*. Es el Ministerio que parece resumir la acción de cultura social del Estado.

Organización. Regl. interior de 28 de Junio de 1895, etc. Este Ministerio no tiene subsecretaría: su estructura comprende: 1.º Un negociado central (personal, régimen interior, firma del Ministro, presupuestos). 2.º *DIRECCIONES GENERALES*: *a)* de *Instrucción pública* (gobierno y administración); *b)* de *Agricultura, Industria y Comercio* (relativa á los intereses sociales que indica su título); *c)* de *Obras públicas* (fomento, conservación, administración de éstas); *d)* del *Instituto geográfico y estadístico* (trabajos geodésicos y meteorológicos, topográficos y catastrales, formación del mapa del territorio y

los censos). 3.º La *Habilitación*. Y 4.º El *Registro general*.

12.—*Ministerio de Ultramar*. Dirección y administración de las colonias. Tiene: 1.º Subsecretaría. 2.º La Dirección general de *Hacienda y de Gracia y Justicia*. 3.º Secciones de *Administración y Fomento* y de los *Registros civil, de la Propiedad y del Notariado*.

§ 4.º—*Los Cuerpos consultivos de la Administración, y especialmente del Consejo de Estado.*

1.—En la estructura de los Gobiernos modernos distínguese, al lado de la manifestación *activa* de la Administración, una manifestación preparatoria de carácter *consultivo*. De ahí la división de la función administrativa como *activa* y *consultiva*. Ahora bien: el Ministerio con sus dependencias es el organismo *oficial* de la *Administración central activa*, completándose ésta con Cuerpos colegiados llamados á preparar su labor activa.

2.—La razón de esta diferenciación funcional está en el doble carácter *técnico* y *jurídico* de las decisiones ó actos administrativos. Las operaciones administrativas, en efecto, de cierta complejidad, entrañan á veces problemas técnicos que exigen estudio especial y conocimientos adecuados, y tienen siempre un aspecto *legal* que puede pedir examen de antecedentes y de circunstancias complicadas. Claro es que en una Administración sencilla y pobre no hace falta, ni acaso es posible, que la diferenciación de las operaciones *activas* y las *de consejo* se especifique en *personal* distinto. Cabe organización en que el consejo ó preparación del acto sea obra de los funcionarios activos mismos; pero desde el momento en que el Estado alcanza cierta complejidad, puede ser conveniente la existencia de *Cuerpos consultivos*.

3.—Dada la necesidad de un organismo consultivo en la Administración, las condiciones del mismo pueden reducirse á las siguientes: 1.ª, la Administración consultiva

debe residir en un personal convenientemente preparado, independiente y en relación inmediata con el de la activa; 2.^a, la Administración consultiva debe limitarse á informar y sin que su informe salve la responsabilidad del funcionario ejecutante; y 3.^a, las operaciones consultivas no deben en manera alguna detener la acción administrativa.

4.—Aun cuando la existencia de una Administración consultiva, como organización sistemática al lado del Poder activo del Estado, sea obra de los Estados modernos, el principio del *consejo para el Poder* se ofrece ya en las Monarquías medioevales y es característico de las Monarquías puras. «La tendencia de los Estados monárquicos de la Edad Media á conseguir que la Corona fuese el único centro del Poder político, tuvo la necesaria consecuencia de que, no pudiendo el Monarca atender individualmente á las variadas facultades que se le atribuían, se rodease de hombres especialmente versados, los cuales jurídicamente eran meros consejeros suyos: tales son los antiguos *Consilia regis*, que luego, bajo el impulso de causas históricas diversas, han sufrido muy varias transformaciones (1).» En unas partes, como en Inglaterra, el *Consilium regis*—*Privy Council*,—perdió su primitivo carácter bajo la acción del Gabinete. En otras partes, el Consejo Real ha persistido: por ejemplo, en Francia y en España. En Francia, en efecto, el antiguo *Conseil du roi*, suprimido por la Revolución, reapareció bajo Napoleón I, llegando á convertirse en el actual Consejo de Estado. Lo que puede decirse como indicación general de la mayoría de los Estados constitucionales, es que, en unos como influjo tradicional de las anti-

(1) Orlando, l. c.

guas Monarquías, y en otros como imposición de las conveniencias político-administrativas, en casi todos hay, al lado del Poder Ejecutivo en función activa, un Consejo, ó un Cuerpo político que tiene funciones de Consejo, para informar y auxiliar á la Administración central. La institución más corriente es el *Consejo de Estado* (Francia, Italia, Prusia y varios Estados alemanes, etc.) (1), aun cuando á veces ejerza funciones análogas otra institución. (El Senado americano, el *Bundesrath* alemán (2), etc.)

5.—En cuanto á España, la función consultiva en la Administración central cuenta con un conjunto de Cuerpos (Consejos, Juntas, Comisiones), que entrañan no poca confusión. Hay, indudablemente, exceso de Administración consultiva.

6.—No cabe, en verdad, discutir que dada la complejidad del sistema administrativo español, hace falta la función consultiva; pero al organizarla debería hacerse á partir de las dos clases de dificultades con que la Administración activa puede tropezar: las *técnicas*, que exigen un informe pericial, y las *jurídicas*, nacidas de la complicación práctica del Derecho. Si se hubiera tenido en cuenta al organizar nuestra Administración consultiva esta doble dificultad posible, dicha Administración resultaría muy simplificada con la creación de un Cuerpo consultivo general de carácter *jurídico*, compuesto por juristas y expertos en la aplicación de las leyes, y la formación de Juntas meramente técnicas de los principales servicios administrativos.

7.—Prescindiendo de esto, el hecho es que la Adminis-

(1) Meyer, *Lehrbuch des Deutschen Staatsrecht*, pág. 293.

(2) Goodnow, ob. cit., I.

tración consultiva central de España está compuesta: 1.º, por el *Consejo de Estado*; 2.º, por los Consejos, Juntas y Comisiones de carácter permanente en las diferentes ramas administrativas; y 3.º, por ciertas Juntas y Comisiones de carácter temporal y extraordinarias. Aquí hablamos de las dos primeras.

8.—El *Consejo de Estado* es el más importante y *general* de los Cuerpos consultivos del Estado en España.

9.—*Antecedentes históricos.* Ya se dijo que en España se ha mantenido la tradición del antiguo Consejo Real. Si prescindimos del actual carácter constitucional del Consejo de Estado y atendemos sólo á su función de consejo, su origen es muy remoto. Según algunos, puede llegarse hasta la época goda, debiendo verse sus precedentes en la indicación de la ley 3.ª del Fuero Juzgo, así como en las instituciones similares que en la Monarquía aragonesa y castellana se producen desde luego. Los consejos de los príncipes y magnates, el oficio palatino y el consejo privado, cítanse á menudo como los orígenes del Consejo. Pero esto es siempre indeterminado. La institución regular antecedente se señala en el organizado por San Fernando con doce personas letradas, como Consejo Real. Mas para ver dicha institución constituida como institución permanente del Estado, es preciso llegar á Juan I, quien en las Cortes de Valladolid de 1385 estableció un Consejo con potestad delegada real y compuesto de cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos luego con el carácter de letrados. Este Consejo sufrió varias vicisitudes. Modificáronlo Enrique III, Juan II y Enrique IV, aumentando el número de sus miembros y debilitando al fin su poder, hasta el punto de que en el último reinado tenía poco prestigio. Débese á los Reyes Católicos (1480) la nueva reorganización del Consejo: limitaron á doce sus miembros y regularon sus atribuciones y funcionamiento. Durante la Casa de Austria, Felipe II aumentó sus facultades. Bajo los Reyes de la Casa de Borbón, el Consejo sufrió diversas

transformaciones. Felipe V modificó, por D. de 10 de Noviembre de 1713, su organización y atribuciones, componiéndose el Consejo de cinco salas con su presidente y un total de 22 consejeros. Carlos IV, además del Supremo Consejo de Castilla, creó un Consejo de Estado.

Ahora bien: el actual Consejo de Estado arranca inmediatamente de la obra legislativa de las Cortes de Cádiz. Abolidos los antiguos Consejos, la Constitución de 1812, en sus artículos 231 á 241, funda y organiza el Consejo de Estado, compuesto de 40 individuos, con el carácter de *Consejo único del Rey* (art. 236). Naturalmente, este Consejo de Estado fué abolido en 1814, restaurándose en 1820 y desapareciendo en 1823; pero esta desaparición no fué absoluta, pues en 28 de Diciembre de 1824 se organizó, al lado de los Consejos de Castilla, Supremo de Indias y Supremo de Hacienda y otros, el Consejo de Estado. Muerto Fernando VII, el Consejo de Estado desaparece de nuevo, y se ofrece constituido posteriormente como Consejo Real por la ley de 6 de Julio de 1845, siendo modificada su organización en varias ocasiones (1847, 1856, 1858), hasta llegar á la ley de 17 de Agosto de 1860.

10.—*Legislación actual.* Para conocer la organización, atribuciones y funciones del Consejo de Estado, es preciso consultar, además de la ley de 1860, el D.-L. de 29 de Diciembre de 1875, las leyes de 30 de Diciembre de 1876, 19 de Enero de 1883, 13 de Septiembre de 1888 (de lo Contencioso-administrativo), el regl. de 28 de Junio de 1891, los R. D. de 28 de Julio de 1892 y 22 de Junio de 1894, artículos 6.º y 7.º de la ley de presupuestos de 1895, R. D. de 3 de Agosto del mismo año, etc.

11.—El Consejo de Estado, al tenor de su ley orgánica de 1860, tenía un doble carácter. Era un Cuerpo consultivo de la Administración activa y entendía, en apelación ó en única instancia, en los recursos contencioso-administrativos, limitándose á *consultar* las sentencias. El principio que regía era éste: *la jurisdicción para resolver los conflictos de ca-*

rácter administrativo corresponde al Rey, quien la retiene para decidir previa consulta del Consejo de Estado. Merced á la revolución de Septiembre (1868), lo jurisdiccional del Consejo pasó al Tribunal Supremo; pero con la restauración de 1875 volvió aquél á tener las atribuciones de su ley orgánica. La ley de 13 de Septiembre de 1888 cambió la situación de las cosas. Separó del Consejo de Estado lo Contencioso-administrativo, atribuyendo á un tribunal que forma parte del Consejo, pero con cierta independencia, su conocimiento, y dejando al Consejo como principal función la *consultiva* en lo *gubernativo* y la de entender en las competencias entre la Administración activa y las autoridades judiciales. La situación respectiva del Tribunal de lo Contencioso y del Consejo de Estado no es de completa separación. Por el art. 9.º de la ley de 1888, los ministros del Tribunal intervienen en las deliberaciones del Consejo pleno, forzosamente cuando se trata de competencias, y á voluntad del Gobierno cuando haya de informarse sobre reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes ó cualquier otro asunto, que produzca decisiones contra las cuales no proceda recurso contencioso-administrativo. Por su parte (R. D. de 28 de Julio de 1892), en el Tribunal pueden intervenir dos consejeros en concepto de sustitutos, aunque hayan intervenido en lo gubernativo, pero sin poder ser ponentes.

12.—*Organización del Consejo.* El Consejo de Estado se compone hoy de los Ministros de la Corona, consejeros natos, y de un presidente y 23 consejeros, incluyendo en este número á los ministros del Tribunal de lo Contencioso. El Consejo de Estado, para conocer de los negocios de su competencia, se reúne en pleno y se halla dividido en sec-

ciones. Para que el Consejo de Estado delibere en pleno de asuntos gubernativos, se requiere la presencia del presidente y diez consejeros, siendo necesaria la de 13 cuando se exige la asistencia de ministros de lo Contencioso.

Las *secciones* del Consejo son tres: de *Estado y Gracia y Justicia*, de *Hacienda y Ultramar* y de *Gobernación y Fomento*. Cada sección consta de un presidente y cuatro consejeros, tres de los cuales deben ser letrados en la primera, dos por lo menos en la segunda y uno en la tercera. El presidente del Consejo de Estado y los de sección deben ser elegidos entre ex-Ministros de la Corona, pudiendo serlo de sección los consejeros que lo hubiesen sido ocho años. (R. D. de 1892, artículos 2.º y 3.º) Para ser nombrado consejero es preciso ser español y tener treinta y cinco años cumplidos. Su nombramiento se hace por Real decreto, en Consejo de Ministros. Salvo *cuatro* de libre elección, el nombramiento de consejero debe recaer en quien sea ó haya sido presidente de alguno de los Cuerpos colegisladores, ministro, arzobispo ú obispo, capitán general, vicepresidente del Consejo Real, embajador, presidente del Tribunal Supremo, del de Guerra y Marina ó del de Cuentas (art. 5.º de la L. de 1860), ó bien en persona que haya ejercido en propiedad, por dos años, uno de estos cargos: teniente general, consejero ordinario ó de Estado, ministro ó fiscal de alguno de los Tribunales Supremos, ministro plenipotenciario con misión en corte extranjera, fiscal del Consejo de Estado, auditor de número ó fiscal del Tribunal de la Rota, decano ó ministro fiscal del Tribunal de las Ordenes militares, regente de la Audiencia de la Habana, ministro ó fiscal del Tribunal Contencioso-administrativo (art. 6.º, idem), jefe supremo de Administración con plaza efectiva de dicha ó mayor categoría (D.-L. de 1875, art. 1.º), debiendo, según la ley de 1876, contar los designados más de quince años de servicios efectivos al Estado los ministros plenipotenciarios, y más de diez y siete los jefes superiores de Administración. El personal del Consejo de Estado se completa con el auxiliar de un secretario, un

cuerpo de oficiales licenciados en Derecho y organizado como cuerpo técnico. (Véase el R. D. de 3 de Agosto de 1895.)

13.—*Atribuciones del Consejo.* El principio para distinguir estas atribuciones es el siguiente: el *Consejo de Estado puede ser oído por el Gobierno en PLENO ó en SECCIONES: en ciertos casos DEBE ser oído en pleno; en otros DEBE ser oído en secciones, mientras que en determinados casos PUEDE ser oído, ya en pleno, ya en secciones, según lo estime el Gobierno.*

El Consejo de Estado será oído NECESARIAMENTE Y EN PLENO:

1.º Sobre los reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes y cualquiera alteración que en ellos se haga. 2.º Sobre el pase y retención de las bulas, breves y rescriptos pontificios, y de las preces para obtenerlos. 3.º Sobre los asuntos del Real patronato de España é Indias, y sobre los recursos de protección y fuerza. 4.º Sobre los concordatos celebrados con la Santa Sede. 5.º Sobre las mercedes de títulos y grandezas, á no estar acordadas en Consejo de Ministros. 6.º Sobre la ratificación de los tratados de comercio y navegación. 7.º Sobre los indultos generales. 8.º Sobre presas marítimas. 9.º Sobre la competencia positiva ó negativa de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas, y sobre los conflictos entre los Ministerios, autoridades y agentes de la Administración. 10. Sobre los recursos de abuso de poder ó de incompetencia. 11. Sobre la autorización para encausar á las autoridades y funcionarios superiores administrativos. 12. Sobre suplementos de crédito, créditos extraordinarios ó transferencias, si no están reunidas las Cortes. 13. Sobre cualquiera innovación en las leyes, ordenanzas y reglamentos de Ultramar. Y 14. Sobre la provisión de plazas de magistrados y jueces y presentación de los beneficios eclesiásticos del Patronato real. (Art. 45 de la ley de 1860.)

El Consejo SERÁ oído en secciones: 1.º Sobre los indultos

particulares que no sean acordados en Consejo de Ministros. 2.º Sobre la naturalización de extranjeros. 3.º Sobre autorización para litigar que deba ser otorgada por el Gobierno. 4.º Sobre las autorizaciones para encausar á los empleados públicos no comprendidas en las atribuciones del pleno. 5.º Sobre la admisión ó denegación de la vía contenciosa contra las resoluciones de los Ministros de la Corona ó de los directores generales que causen estado. El Gobierno podrá consultar al Consejo en pleno sobre todos los asuntos enumerados en este artículo, y acerca de cualesquiera otros de los que se hallen atribuidos en esta ley á las secciones. (Art. 48 id.) Será también oído el Consejo en pleno ó en secciones sobre todos los demás asuntos que prescriban las leyes ó disposiciones generales ó que estuvieran atribuidos anteriormente al Consejo Real. (Artículo 49 id.)

El Consejo PODRÁ ser oído en pleno ó en secciones cuando el Gobierno lo estime conveniente: 1.º Sobre los proyectos de ley. 2.º Sobre los tratados con las Potencias extranjeras. 3.º Sobre los concordatos que hayan de celebrarse con la Santa Sede. 4.º Sobre cualquier punto grave que ocurra en el Gobierno y Administración del Estado. (Art. 50 id.)

14.—*Modo de funcionar.* No podrán reunirse más de dos secciones, á no ser por disposición del Gobierno, para instruir los expedientes y preparar el dictamen que sobre ellos haya de evacuar el pleno. Las sesiones del Consejo serán secretas. Los informes del Consejo ó de las secciones no podrán publicarse sin autorización expresa del Gobierno. (Arts. 53 á 55 id.) Cuando alguna de las secciones creyere conveniente oír á consejeros de las otras ó á cualquiera de los jefes de la Administración pública, profesor ú otro funcionario, ó particular de especiales conocimientos ó experiencia, podrá invitarlos según el art. 68.

15.—*La decisión del Consejo de Estado* es mera consulta, que el Gobierno puede ó no seguir, aun cuando en lo consultivo el pleno tiene la última palabra. (Véase el art. 67 de la ley de 1860.)

16.—La Administración consultiva central comprende, además del Consejo de Estado — corporación eminentemente *jurídico-administrativa* y general, — otros cuerpos, consultivos también, unos *técnicos* y otros de índole *jurídica*. En casi todos los Ministerios hay alguno ó algunos de éstos. Realmente, para la consulta de *carácter jurídico*, á distinción de la de índole *técnica*, ó sobra el Consejo de Estado, ó sobran las referidas Juntas consultivas. Pero veamos cuáles son las principales de éstas, que ya *consultan*, ya *preparan* la acción administrativa.

En el Ministerio de *Estado*, la *Comisión encargada de preparar los tratados de comercio*. (R. D. de 15 de Febrero de 1892.)

En el de *Gracia y Justicia* pueden citarse: 1.º, la *Comisión general de codificación* (R. D. de 16 de Mayo de 1875); 2.º, la *Comisión revisora del Código de comercio* (R. D. de 1.º de Marzo de 1881); y 3.º, la *Junta superior de prisiones*.

En el de *Hacienda* merecen especial mención: 1.º, la *Comisión inspectora de la Deuda pública* (L. de 21 de Julio de 1876); 2.º, la *Junta de clases pasivas* (R. D. de 28 de Diciembre de 1849, 4 de Diciembre de 1877 y 27 de Noviembre de 1884); 3.º, el *Consejo de Aduanas y Aranceles* (R. D. de 16 de Agosto y regl. de 26 de Septiembre de 1895); 4.º, la *Junta para la adquisición y reforma de edificios públicos* (L. de 21 de Diciembre de 1876); 5.º, la *Junta consultiva de la moneda y timbre*; 6.º, la *Comisión central de evaluación*; y 7.º, la *Comisión de codificación de la legislación de Hacienda* (R. D. de 15 de Agosto de 1895).

En los de *Guerra y Marina*: 1.º, el *Consejo Supremo de Guerra y Marina*; 2.º, la *Junta consultiva de Guerra*; 3.º, la *Junta de la marina mercante*, etc.

En el de *Gobernación*: 1.º, el *Real Consejo de Sanidad*; 2.º, la *Junta consultiva de urbanización y obras* (R. D. de 16 de Junio de 1894); 3.º, la *Comisión de reformas sociales* (R. D.

de 5 de Diciembre de 1883 y 13 de Mayo de 1890); 4.º, la *Comisión de estadística del trabajo* (R. D. de 27 de Agosto de 1894).

En el de *Fomento*: 1.º, el *Consejo de Instrucción pública* (L. de 27 de Julio de 1890); 2.º, el *Consejo superior de Agricultura, Industria y Comercio*; 3.º, la *Junta superior consultiva del servicio agronómico* (R. D. de 22 de Septiembre de 1893 y 28 de Junio de 1895); 4.º, la *Comisión del Mapa geológico*; 5.º, la *Junta consultiva del Instituto geográfico y estadístico*; 6.º, la *Comisión permanente de pesas y medidas* (regl. de 5 de Septiembre de 1895); 7.º, la *Comisión permanente de Exposiciones* (R. D. de 14 de Agosto de 1895); 8.º, la *Junta facultativa de minería*; 9.º, la *Junta facultativa de montes*; 10, la *Junta consultiva de caminos, canales y puertos*; 11, la *Junta facultativa del Cuerpo de archiveros, bibliotecarios, etc.*

En el de *Ultramar*: 1.º, el *Consejo de Filipinas y posesiones españolas del golfo de Guinea* (R. D. de 24 de Octubre de 1890); 2.º, la *Comisión de codificación de las provincias de Ultramar* (R. D. de 25 de Mayo de 1887).

17.—Completan á veces el organismo de la Administración central, dentro de la acción del Ministerio, ciertos Cuerpos jurisdiccionales de carácter administrativo y que responden á la existencia en la Administración de la facultad jurisdiccional contenciosa.

Nada diremos por el momento de estos Cuerpos, pues refiriéndose su respectiva jurisdicción á materias del Derecho administrativo que han de estudiarse por separado, para entonces dejamos el examen de los mismos. En España existe, para el conocimiento de los asuntos contencioso-administrativos, el Tribunal contencioso-administrativo. Para la apreciación judicial de las cuentas y la defensa jurisdiccional de los fondos del Estado, hay el Tribunal de Cuentas del Reino, cuyo origen se remonta á la Ordenanza de 2 de Julio de 1437, de Juan II, quien lo creó como Tribunal de

Contaduría Mayor, recibiendo el nombre que hoy tiene por la ley de 25 de Agosto de 1851. Por la Constitución de 1869 dióse á este Tribunal un origen legislativo, toda vez que se atribuía á las Cortes la facultad de nombrar su Presidente y Ministros, disposición que no prevaleció en la Constitución de 1876. La organización de este Tribunal es la de 25 de Junio de 1870, con las modificaciones de 1871, 87, 88, 92 y 93. Su reglamento es de 28 de Noviembre de 1893, habiéndose constituido según R. D. de 16 de Julio de 1895.

CAPITULO IV

LA ADMINISTRACIÓN DE LOS PODERES CENTRALES

(Conclusión.)

§ 1.º—*La Administración del Jefe del Estado.*

1.—La Administración, se ha dicho varias veces, abarca todo el organismo del Estado, por lo que todos los Poderes é instituciones políticas caen bajo la acción administrativa. En los organismos del Estado contemporáneo, el Jefe del Estado es centro del Poder administrativo, y el Parlamento centro regulador é inspector de la Administración; pero queda dicho que el que se conceptúa como organismo administrativo de los Poderes centrales comprende: la acción ejecutiva, la social, la judicial—que depende administrativamente del Ministerio,—la internacional, la vida local, no conceptuándose siempre, por motivos distintos, como objeto de la gestión ejecutivo-administrativa la institución del Jefe del Estado, y no considerándose casi nunca parte integrante de la Administración oficial, la de los Poderes legislativos.

2.—En principio, según la teoría representativa, el Jefe del Estado no debiera tener otro aspecto administrativo que el que todos los funcionarios tienen. El Jefe del Esta-