

CAPITULO X.

Del derecho administrativo.

El *derecho administrativo* es una consecuencia del político, cuyas reglas desarrolla acomodándolas en la práctica á las necesidades de los pueblos y de los tiempos. Su objeto es señalar el modo que tiene de ejercer su acción el poder ejecutivo. Esta acción comunmente recibe el nombre de *Administración*; de suerte que el derecho administrativo viene á ser la teoría de la administración del Estado. Difícil es su definición por la grande extensión que tiene, y por las disposiciones de diferente índole que comprende. Hay quien le define *el que organiza y arregla el modo de poner en acción el poder ejecutivo*, definición que ha sido impugnada por confundir con la Administración el ejercicio del poder político, que no solo extiende su acción sobre las leyes administrativas, sino tambien sobre las constitucionales. Otros lo consideran como *la reunión de todos los preceptos á excepción de los del derecho constitucional, que arreglan las atribuciones respectivas de los funcionarios públicos encargados de la gestión de los intereses de la sociedad*, explicación escasa á nuestro juicio, porque no da idea ni aun sucinta de la grande extensión del derecho administrativo, y parece limitada á la organiza-

ción, jerarquía y facultades de los agentes de la Administración. Menos inconvenientes tiene, en concepto nuestro, definirlo *el conjunto de reglas que, teniendo por base el derecho político, y por fin el interés general de la sociedad, establecen y fijan las relaciones generales del Estado con los particulares, y de los particulares con el Estado.*

Esta definición desde luego nos hace conocer la línea de separación entre el derecho político en sentido riguroso, el civil y administrativo. El primero se refiere solamente á los grandes principios políticos y á la organización de los poderes del Estado: el segundo á las relaciones mútuas de los ciudadanos; el tercero á las relaciones entre el Estado y los particulares.

Grande es la extensión del derecho administrativo, y muchos los pormenores á que descien- de. No es menor su importancia, porque tiene gran relación con todos los actos de la vida, acompañando al hombre desde la cuna hasta el sepulcro en la acciones al parecer mas insignificantes, dándole seguridad y garantía en su persona y en sus bienes.

La división de los poderes públicos en los gobiernos representativos viene á reflejarse en la distinta clase de leyes que arreglan su acción y su libre movimiento. El Poder legislativo, ligado solo por las leyes constitucionales, cuyo carácter es puramente político, y obrando en muy anch

esfera tiene por único objeto la conveniencia y la utilidad pública, fija su vista en el porvenir, y solo acude á lo pasado para sacar lecciones provechosas, poner en contribucion la historia y la experiencia de los siglos, ó conciliar los derechos y los intereses antiguos con los nuevos que se crean por efecto de las necesidades siempre crecientes de la sociedad.

El Poder ejecutivo, que cuida del cumplimiento de las leyes en general, es el primero obligado á guardarlas. Para poder llenar su encargo expide todas cuantas disposiciones generales ó especiales son necesarias, pero cuidando siempre de no invadir el terreno legislativo, que le está vedado, y si en momentos críticos ó impulsado por circunstancias extraordinarias, se vé en la imprescindible necesidad de adoptar disposiciones que constitucionalmente corresponden al poder legislativo, debe darle cuenta despues para obtener la aprobacion ó censura de su conducta.

El conjunto de las reglas generales establecidas para que el poder ejecutivo llene sus funciones, forma la materia del derecho administrativo. Este derecho trata de la organizacion de los distintos agentes del poder ejecutivo, de su jerarquia, de sus atribuciones, de sus mútuas relaciones, de su dependencia, de su responsabilidad, de las condiciones y forma de su eleccion, de su suspension, destitucion, derechos, deberes y garantías, de la

organizacion y atribuciones de los Cuerpos que ejercen funciones administrativas ó consultivas, de la seguridad interior y exterior del Estado, y sosten del órden público, del modo de hacer efectivas las leyes constitucionales, de los servicios públicos personales ó pecuniarios que deben prestar los individuos, de la policia en los diversos y complicados ramos que comprende, del fomento intelectual y material del país, de los establecimientos públicos, de los bienes del Estado, de su administracion y enajenacion, y para decirlo de una vez, de la ejecucion de todas las leyes y disposiciones que no caen especialmente bajo la jurisdiccion de los tribunales. Vigilante á todas horas el poder que dá impulso á tantas y tan diversas y complicadas atribuciones, necesita ser rápido en su ejercicio, y estar en continua accion y movimiento.

El derecho civil y penal es la norma del Poder judicial, que grave en sus funciones, y ligado siempre á formas rigurosas, está llamado únicamente á ejercer el alto cargo de juzgar de las contiendas individuales y de castigar los delitos. Su accion es, por decirlo así, individual, porque limitado á decisiones particulares, no debe establecer reglas que tengan un carácter general.

De lo dicho se infiere que el Poder legislativo legisla; que el ejecutivo gobierna; que el judicial juzga; que los actos del primero son de soberania, y los de los segundos de magistratura.

Hay Estados en que la Administracion tiene un doble carácter, el de *activa* y el de *contenciosa*. Este último carácter dá lugar á la jurisdiccion *contencioso-administrativa*, á que se da tambien el nombre de *retenida*, denominacion nacida de la suposicion de que el que está puesto al frente del Estado, en cuyo nombre se administra la justicia, la retiene sin que se haya desmembrado al pasar por regla general al Poder judicial todo lo que se refiere á los juicios civiles y criminales. El objeto de esta jurisdiccion es salvar la independencia del Poder ejecutivo, no permitiendo que actos que son emanacion de sus atribuciones, caigan bajo la competencia del Poder judicial, el que, á ser así, vendria á sobreponerse al ejecutivo, y á ejercer de hecho funciones administrativas, saliendo de los límites naturales que la teoría de la division de poderes le señala.

En este sistema la Administracion en su carácter de *activa*, atiende al cumplimiento de las leyes y disposiciones reglamentarias que son de su competencia, y con el carácter de *contenciosa* juzga los litigios que nacen de los actos administrativos cuando estos violan derechos de particulares. Mas esta jurisdiccion se limita sola y exclusivamente cuando la Administracion comete el agravio en actos relativos al ejercicio de sus funciones, pero nunca cuando el Estado como persona jurídica reclama derechos puramente civiles ó es deman-

dado por ellos, pues entonces la decision de estas cuestiones corresponden integramente al Poder judicial.

La separacion de los actos de una y otra clase es á veces difícil, y no lo es menos la fijacion de límites de las atribuciones entre los agentes de la Administracion y los del orden judicial, dificultades que no han permitido aun que se fije acerca de estos puntos una teoría tan completa y exacta como es de desear, sin que hayan bastado los esfuerzos de los que estudiando con cuidadosa diligencia y con distinguido talento los muchos y luminosos datos que hay ya, han procurado formular en principios teóricos, lo que en la práctica viene ejecutándose.

Del doble carácter de la Administracion ya activo, ya contencioso en donde existe, nace que el derecho administrativo en la ejecucion de las leyes tenga dos clases diferentes de procedimientos. Mientras los negocios están dentro de los límites de la Administracion activa, no hay por regla general trámites señalados para su instruccion; la naturaleza de los negocios, la prudencia, la equidad y buen deseo de evitar litigios y dificultades al promover los intereses públicos, indican á los agentes de la Administracion la conducta que han de seguir, y que no podria fijar la ley con acierto en la multiplicidad y complicacion de casos que se presentan. Pero cuando los negocios to-

man el carácter contencioso, cuando no son ya intereses, sino derechos los que se ventilan, entonces adopta la Administración las formas judiciales, como garantía de los que con ella tienen que litigar, y como prenda de acierto para que sea bien administrada la justicia. Formas también semejantes á las judiciales se hallan establecidas para la decisión de las competencias que entre las autoridades administrativas y las del orden judicial pueden promoverse.

También llegó á admitirse en España el doble carácter de la Administración activa y contenciosa, confiándose el ejercicio de la jurisdicción retenida á los Consejos provinciales que juzgaban en primera instancia causando ejecutoria sus fallos cuando no eran apelados, y llevándose al Consejo de Estado las apelaciones y todas las demandas contra los actos administrativos que vulneraban derechos cuando habían causado estado, ó lo que es lo mismo, cuando no admitían ningún recurso ante la Administración activa, y procedían los agravios alegados del Gobierno ó de los demás centros generales. El Consejo de Estado se limitaba á consultar, y el Gobierno tenía la facultad de conformarse ó no con el proyecto de sentencia, si bien la ley había introducido algunas precauciones para que no se abusara fácilmente de esta atribución. No puede desconocerse que esta era una verdadera jurisdicción re-

tenida. En la revolución de 1868 no predominaron los principios antes aceptados. Las cuestiones contenciosas administrativas, se atribuyeron á las Audiencias territoriales y al Tribunal Supremo respectivamente, que es donde ahora se siguen y se terminan en los mismos casos en que respectivamente entendían antes los Consejos provinciales y el de Estado. Introdujéronse sin embargo gravísimas alteraciones de las cuales para nuestro propósito bastará aquí decir que ni la Administración activa da su autorización para cursar las demandas, ni tiene facultad para alterar el fallo del Tribunal Supremo que causa verdadera ejecutoria sin más recursos que aquellos que para ante el mismo permite la ley. Esto supuesto, ¿se puede decir que hay pleitos contencioso-administrativos? De hecho así se llaman los que se siguen contra las providencias de la Administración, pero con impropiedad, puesto que no hay jurisdicción contencioso-administrativa, donde el Gobierno no está autorizado para alterar el fallo que por vía de consulta se le pasaba antes, y que ahora es una verdadera ejecutoria. Es de creer que se pondrán en relación exacta los hombres y las cosas, como lo aconseja el rigor de los principios.

Entre los muchos y complicados problemas que la época actual está llamada á resolver en los pueblos modernos, hay uno que por su genera-

lidad y trascendencia llama la atención sobre todos los otros. Este es el de la centralización, principio exagerado por algunos hasta el extremo de querer que la acción inmediata del Gobierno penetre en todos los intereses del país y pese con igual eficacia y vigor sobre los del municipio y de la provincia que sobre los generales del Estado, al paso que otros quisieran por el contrario dar tan grande libertad á estas unidades administrativas, que tuvieran casi completa independencia del poder central, llevando sus pretensiones hasta el extremo de hacer peligrar la acción política del Gobierno ante las resistencias de las libertades municipales y provinciales.

Ninguno de estos sistemas nos parece aceptable. El de la centralización rigurosa, invención del génio revolucionario, aceptada hasta con frenesi por gobiernos que se llaman conservadores, tiene los gravísimos inconvenientes de llevar toda la vida del Estado al centro, de hacer depender de él sola y exclusivamente la suerte del país en los días de conmociones populares y en aquellos en que un invasor osado llega al centro del Gobierno, lo dispersa y se hace dueño de la ciudad en que funciona, de sofocar los intereses provinciales y locales, impidiéndoles la libertad necesaria para que puedan desenvolverse; de no dejar á las ambiciones legítimas otro medio para hacer bien á su país, que el de las aspiraciones polí-

ticas, ocupando un lugar en los parlamentos ó en los consejos del que se halla al frente del Estado; de quitar esos centros intermedios de vitalidad política, que tan poderosos son algunas veces para salvar al país en las graves crisis por que atraviesa; de aumentar extraordinariamente el número de empleados; de ser en ocasiones un obstáculo continuo para las reformas; de amortiguar el amor á la patria, que naturalmente decae en los que sintiéndose con fuerzas para servirla en otras funciones que las del gobierno del Estado, se ven privados de la iniciativa y de los medios de poderlo hacer al menos con la libertad de acción que consideran necesaria; y por último, de la incompetencia que tiene la Administración general para conocer las necesidades provinciales y municipales mejor que los que constantemente las palpan y estudian.

Los que por el contrario quieren dar una libertad casi absoluta á los centros provinciales y municipales, no reparan en que hay intereses grandes del Estado á que sin peligro no puede llegar otra acción que la del Gobierno, que sus doctrinas podrían conducir á la pérdida de la independencia del país, ó á la desmembración de parte de su territorio, ó á la anarquía por falta de unidad y de armonía entre las diferentes partes del Estado, y de energía y fuerza en el Gobierno; y por último, que este no podría llenar su misión

para hacer cumplir las leyes, si encontrara resistencias que el legislador por imprevision hiciera invencibles.

Ambos sistemas nos parecen inaceptables: no creemos que la útil y verdadera unidad del Estado consista en ese avasallamiento de todo lo que no es él: nos parece que mejor se consigue este fin poniéndose en armonía la libertad de los municipios y de las provincias con la que necesita el gobierno central, no creando antagonismos, y teniéndose en cuenta que el poder contribuir al bien del pueblo ó al de la provincia, en que el hombre tiene sus relaciones de sangre, de amistad y las simpatías de toda la vida, cuyo dialecto habla, será un modo de dar á ciertas ambiciones direccion provechosa al país, alejándolas de pretensiones y deseos injustificados que son un embarazo permanente para los gobiernos. En una palabra, nuestra opinion es que deben centralizarse todos los intereses morales, políticos y permanentes, dejándose mayor latitud y mas libertad á las Administraciones provinciales y municipales respecto á los intereses materiales, transitorios y que no puedan comprometer el porvenir. Pero no por eso creemos que debe privarse al Gobierno de ese supremo derecho de inspeccion que le es indispensable para que las leyes sean bien y cumplidamente ejecutadas en el Estado, porque sin esta facultad el Gobierno se haria imposible, y

tendria que ser mas limitada la responsabilidad de aquellos que lo dirigieran.

CAPITULO XI.

Del derecho canónico.

La Iglesia, esta sociedad fundada por Jesucristo, que además de santificar la moral contribuye al bien universal de la especie humana, no es entre nosotros una asociacion particular regida por las leyes de derecho civil establecidas para las demás sociedades, sino que se distingue esencialmente de estas por su extension, que no tiene otros limites que los del Estado, por la diversidad de las relaciones que comprende, y por su grande influencia sobre el pueblo, á cuya instruccion y desarrollo intelectual tan eficazmente contribuye, no menos que por la gran mision que ha ejercido para el buen orden y civilizacion del mundo. Las divinas máximas, los sublimes preceptos del Evangelio suavizando las costumbres y confundiendo ante el altar todas las categorías de la tierra, han contribuido poderosamente á la perfeccion del derecho. Desde el momento en que el siervo vió un hermano en su señor, ya se vislumbró el dia feliz de la emancipacion de los esclavos: desde que la mujer, al ofrecer su fé al hombre al pié de los altares, fué llamada su com-