





LA SERNA
DERECHO
ADMINISTRAT



1



KJ20
.E8
G6
V.1
C.1

350



1080074832

Narciso Dávila.

350
—
6.

56 # 113

Narciso Dávila

\$ 6

350

G.

INSTITUCIONES

DEL

DERECHO ADMINISTRATIVO.

Instituciones
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
ESPAÑOL.

POR
D. Pedro Gomez de la Serna.

—
TOMO I.
—

MADRID: 1843.
Imprenta de D. Vicente de Lalama,
Calle del Prado, n. 27.

23720

NO
20
17
15
14

Biblioteca Central Mayor
UANL
FONDO
A.B. PUBLICA DEL ESTADO
74832



ADVERTENCIA.



La experiencia en el ejercicio de los cargos públicos, me habia hecho conocer la necesidad de unas Instituciones de nuestro derecho administrativo. Retirado en 1840 por algunos meses á la vida privada, entre otros trabajos emprendí su formacion. Nuevamente llamado en el mismo año á los negocios públicos, abandoné mis manuscritos. Los habia ya condenado al olvido, cuando mis antiguos compañeros en el magisterio me han instado para su publicacion, manifestándome lo convenientes que podrán ser á los jóvenes, que tienen que estudiar esta asignatura, y que carecen de un libro que les sirva de testo. Condescendiendo con ellos, coordino mis borradores que doy á la prensa, si bien no con la extension que al formarlos me propuse.

T. I.



INTRODUCCION.



El estudio del derecho administrativo español presenta mayores dificultades que el de las demas partes de nuestra legislacion. La falta de una coleccion metódica de las disposiciones que le regulan, y la poca uniformidad de las prácticas, que ha hecho nacer el silencio ó el desuso de las leyes, producen la necesidad de investigaciones laboriosas á los que son llamados al desempeño de las funciones que corresponden á los diferentes agentes del poder ejecutivo. De aqui proviene el hastío con que entre

nosotros se ha mirado un estudio que no ofrecia guia á los profesores; de aqui que se haya considerado la ciencia de la administracion y del derecho administrativo como un estudio abandonado al empirismo y á prácticas viciosas de curiales ignorantes y de oscuros oficinistas.

Así es que al mismo tiempo que son necesarios estudios previos á los que se dedican á otras carreras, cuyas doctrinas han llegado á adquirir una especie de autoridad dogmática, nada se cree indispensable para formar administradores hábiles, que comprendiendo la índole y la estension de sus deberes, puedan llenar cumplidamente la difícil mision confiada á los altos funcionarios del gobierno.

Exijir estudios preliminares al juez y al abogado, y no á los que están investidos del carácter de autoridades políticas, equivale á hacer de peor condicion á la sociedad que al individuo, ó suponer que los intereses de las familias no pueden ser perjudicados por las resoluciones de la administracion, y á establecer la doctrina de que los magistrados que pronuncian sus audiencias públicas sin juicios contradictorios, sin fórmulas, sin trámites, sin términos y sin de-

fensores, necesitan menor instruccion que los que con tantas prendas del acierto han de decidir de contiendas individuales. Nada, sin embargo, afecta mas inmediatamente á la felicidad pública que una buena administracion, porque refluye á todas horas hasta en las acciones menos importantes de la vida privada, y sus errores y sus aciertos son casi siempre de grave trascendencia.

Empresa difícil es la de gobernar á los pueblos sin los estudios del publicista, sin las vigiliass del jurisconsulto, sin las lecciones de la práctica, como lo seria la de administrar justicia al que desconociera el derecho civil y penal. El que gobierna tiene á su cuidado la ejecucion de las leyes que determinan la forma de gobierno, y organizan los poderes públicos, la de las que fijan las relaciones del ciudadano con el pais y las del pais con las demas naciones, y esto supone un estudio profundo del derecho natural, del internacional, del público, de la economía política y de la administracion general de los pueblos. De otro modo los intereses, tanto morales como materiales, de la sociedad, abandonados á la ignorancia y al acaso, acusarán constante-

mente á una administracion poco sagaz y previsorá.

No desconocemos que algunas circunstancias especiales en nuestra patria hacen mas difícil, complicada é incoherente la administracion. El principio de la unidad administrativa, que es el problema que hoy estamos resolviendo, dista mucho de estar completamente desenvuelto entre nosotros. La generacion actual puede gloriarse de haber dado pasos rápidos para llegar á este término.

La monarquía poderosa de Cárlos V no era compacta: mas que como nacion puede considerarse un conjunto de pueblos reunidos por tratados, por enlaces de familia, ó por la fuerza de las armas: ni las leyes, ni los usos y costumbres, ni el idioma, eran comunes á las diversas provincias, que en lugar de formar un solo pueblo, permanecian separadas entre sí, porque si bien reconocian á un mismo rey, diferentes eran sus derechos políticos, diferentes sus leyes civiles y diferente su administracion.

El espíritu de igualdad que hoy brilla en la ley fundamental, ha destruido ya muchos de estos inconvenientes, y las leyes orgánicas que nos faltan, completarán la

obra comenzada. Todos los españoles son ya admisibles á los derechos políticos, á los empleos y cargos públicos segun su mérito y capacidad, todos están obligados á defender la patria con las armas en la mano cuando son llamados por la ley, todos gozan de las mismas garantías individuales. Cuando se arregle el sistema tributario, todos contribuirán de un mismo modo en proporcion á sus haberes para los gastos del Estado, y cuando se formen los códigos, uno solo será para todos el fuero en los juicios comunes, civiles y criminales. Hé aquí como la Constitucion de la monarquía, proclama el principio de la unidad y de la centralizacion, y como destruye la anarquía administrativa, y echa por tierra los privilegios concedidos á los individuos, á las castas, á los pueblos y á las provincias.

Este principio, grande, vivificador y profundo de la unidad, hará desaparecer de entre nosotros antiguas reminiscencias, confundirá en uno nuestro diverso origen, y substituirá á las individualidades el todo, á los pueblos y á las provincias la Nacion. En parte ya lo ha conseguido: el Navarro y el Madrileño no se escusan de me-

ter la mano en el cántaro para tirar la suerte de soldado: el Aragonés, el Catalán y el Valenciano, participan del honor y de los peligros de nuestras milicias provinciales: han desaparecido del todo las diferencias entre nobles y pecheros, señores y vasallos, pueblos de realengo, de abadengo, de señorío, de órdenes y de behetría: todos los españoles, sin distincion de clases, con arreglo á sus facultades, sostienen el culto y los ministros del santuario: todos los que prestan á la sociedad la suficiente garantía son electores y elejibles para los cuerpos municipales, para los provinciales y para los colegisladores: las formas de las elecciones son las mismas en la antigua corona de Castilla y en la de Aragon, en las provincias Vascongadas y en Navarra: en las ciudades, en las villas y en las aldeas: ya no existen regimientos privilegiados en el ejército, y solo el número, y el servicio particular á que se les destina, es la diferencia que hay en nuestros soldados.

Basta esto para conocer los progresos de nuestra administracion hácia la unidad. Hecha, pues, la reforma en puntos tan capitales, estirpados felizmente abusos arraigados por tantos siglos, y que á la som-

bra de las leyes habian creado derechos, y ahogadas tantas esperanzas, debe alentarnos la persuasion de que no tardará el día en que uniformada la administracion en todas las provincias, cesen las leyes aun existentes que hacen de condicion diferente á los ciudadanos de una misma Nacion. Cuanto mas pierda el provincialismo entonces, mas ganará la nacionalidad.

Muchos medios nos aproximan á tan apetecido fin. Las relaciones entre los habitantes de las diferentes provincias se aumentan diariamente por la mayor facilidad de las comunicaciones interiores, por el aumento de nuestra industria, por la creciente actividad de las transacciones comerciales, y por el espíritu de asociacion que con tanta rapidez se difunde. La discusion parlamentaria de los intereses encontrados de las provincias produce una fusion en que se amalgaman todos para formar el nacional. La propagacion de nuestras escuelas estiende hasta en las últimas aldeas el armonioso idioma Castellano, y vá preparando su generalizacion en toda la monarquía, y con ella un vínculo estrecho de nacionalidad.

Tantos elementos combinados, el espíri-

tu de la época al que en vano se opondrían obstáculos, y el instinto natural de orden y conservación que tienen los pueblos, harán pronto que nuestra legislación sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la acción del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan estensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralización á la confusión y á la incoherencia. Entonces habrán desaparecido las causas que mas complicado hacen hoy el estudio del derecho administrativo.

Entre tanto formando estos elementos, sin pretensiones de ningun género, y no desdeñando adoptar alguna vez hasta literalmente las doctrinas que me han parecido útiles de escritores nacionales ó extranjeros, creo hacer un bien á mi país. Al público toca decidir de mi trabajo: á mí me basta la satisfacción de consagrarme á su servicio.



LIBRO PRIMERO.

DE LA NATURALEZA, LÍMITES Y ORGANIZACION GENERAL DE LA ADMINISTRACION.



TITULO I.

DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. Division del poder ejecutivo en administrativo y judicial.—2. Significacion de la palabra derecho.—3. Definicion de la administracion.—4. Definicion del derecho administrativo.—5. Base del derecho administrativo.—6. Su objeto.—7. Su fin.—8. Sus fuentes.—9. Sus límites.

1. Dos medios existen en todos los pueblos para la ejecucion de las leyes; uno es