

TITULO IV.

DE LA ACCION ADMINISTRATIVA.

El ejercicio de la administracion se desarrolla ya de un modo activo, ya por via de decision. No estando entre nosotros establecida la division de agentes bajo estos diferentes conceptos, reputamos tambien como accion de la administracion las decisiones que hoy toma, sin darles el carácter, en parte contencioso, que su índole reclama (1). Los modos de esplicarse esta accion, son:

1.º Como órgano de instruccion: en este sentido la administracion promulga las

(1) A la accion de la administracion es indispensable el derecho de dirimir las dificultades suscitadas en la ejecucion de las leyes. A no ser asi quedaria sin fuerza siempre que el interés particular opusiese al público una resistencia que no fuera conopidamente eriminal. Oríjen da esto á lo contencioso administrativo, que es el medio de destruir los obstáculos que á la activa marcha del poder ejecutivo opone el interés individual. No es nueva esta doctrina en España, en que á pesar de que los funcionarios del órden judicial eran en gran parte agentes

leyes, establece lo necesario para su ejecucion, inspecciona cuanto al bien público conviene, provoca, reune y transmite datos y noticias.

2.º Como instrumento de operaciones materiales: asi dirige los bienes comunes, contrata relativamente á ellos, ejerce en su representacion acciones judiciales, paga gastos, y cuida de las obras públicas.

3.º Como poder moral: esta es una mision altamente humana y benéfica, aunque indeterminada en su estension: cumpliéndola la administracion, instruye, recompensa, auxilia, anima y fomenta, sirve de guia á los pueblos, y vigila y autoriza actos relativos á sus intereses.

4.º Como autoridad: mandando por el

de la administracion, existian tantos tribunales especiales y privativos que arrancaban del conocimiento de los ordinarios los asuntos que podian afectar al interés público, traspasando los justos límites que señalaba la razon del privilegio. Las muchas decisiones que tiene que pronunciar la administracion, y que hoy pronuncia gubernativamente y sin prendas del acierto, claman por una institucion que, participando de la naturaleza de tribunal, garantice á la sociedad y á los particulares, y esté libre de los defectos de juzgados suprimidos. No decimos mas por no salir de nuestro propósito.

bien de la sociedad, sea con relacion á las cosas, como estableciendo servidumbres públicas ó espropiando por causas de utilidad general, ó con relacion á las personas, pudiendo servir de ejemplo las medidas para conservar el órden, precaver desgracias, y recordar y procurar la ejecucion de las leyes.

5.^o Como distribuidor de cargas y aprovechamientos comunes: á esta clase pertenecen los repartimientos de las contribuciones directas, y de hombres para el servicio de las armas, la prestacion de la mayor parte de servicios personales, y el goce de los bienes públicos indivisibles de que todos gozan en comun, de los que no pudiendo ser disfrutados así, son enagenados por el interés público, y de los divisibles que se reparten entre todos, como los de riego, pastos y otros semejantes.

6.^o Como inspector de gastos públicos: exijiendo cuentas de los bienes del Estado, de los pueblos y de las corporaciones que dependen de la administracion, á los que los han manejado.

7.^o Como medio de represion: cuando castiga con las multas y en los términos que permiten las leyes y reglamentos, la violacion de las disposiciones administrativas.

TITULO V.

DE LOS CARACTERES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA.

1. *Caractéres de la accion administrativa.*—2. *Unidad.*—3. *Dependencia.*—4. *Responsabilidad.*—5. *Residencia.*

1. La accion administrativa exige unidad en su ejercicio, dependencia inmediata, responsabilidad efectiva y residencia fija en sus agentes, para que no pierda el caracter de fuerza que debe distinguirla.

2. *Unidad.*—La unidad consiste en el poder, de que está revestido el gobierno para vigilar, y disponer la accion general de la administracion. Este poder lo ejerce por medio de sus agentes, á los que en toda la nacion da un mismo impulso y una misma direccion. Origen es la unidad de la fuerza y engrandecimiento de los pueblos, que sin ella no pueden tener buena administracion: de aqui dimana el órden gerárquico administrativo.

3. *Dependencia.*—Los diferentes agentes de la administracion tienen atribucio-

nes particulares, y funciones propias íntimamente encadenadas entre sí, y que partiendo de un centro comun, se estienden á la circunferencia, y de esta á su vez salen para el centro. Este centro es el Rey, grado supremo y gefe de todo el orden gerárquico de la sociedad, que por el nombramiento libre y revocabilidad absoluta de los agentes de la administracion, da fuerza con las altas prerogativas de su dignidad al principio de la responsabilidad de los que administran.

4. *Responsabilidad.*—Los agentes de la administracion no pueden tener otra voluntad que la de la ley, á la que están sujetos, y cuya ejecucion deben promover. La responsabilidad es la garantia material de que no abusarán de sus funciones; tiene por objeto crear órganos fieles de la ley, y por fin el sujetarlos al castigo de que sus omisiones ó sus excesos los hagan merecedores.

5. *Residencia.*—Por residencia entendemos la obligacion que tiene todo funcionario de residir en el punto á que le llama el cumplimiento de sus deberes. Tan interesada está en ella la accion de la administracion, que de otro modo las leyes y re-

glamentos no tendrian la ejecucion pronta, cumplida é inspeccionada en todos los momentos que exige la índole del poder ejecutivo.

TITULO VI.

DE LOS DIFERENTES AGENTES DE LA ADMINISTRACION.

1. *Orden gerárquico administrativo.*—
2. *Division de agentes en individuos y corporaciones.*—3. *Subdivision de estos mismos agentes.*

1. El Rey, en quien reside el poder ejecutivo (1), no puede ejercerlo por sí mismo; lo que ha dado origen á la necesidad de delegarle á diversos agentes, que constituyen un orden gerárquico en la administracion. Partiendo este de los altos funcionarios encargados inmediatamente de la ejecucion de las leyes, á quienes el Rey honra con su confianza, desciende primero á las grandes

(1) Tit. 6 de la Const.

divisiones de territorio, y despues á cada pueblo en particular, llegando de este modo la accion del gobierno á todos los puntos, á todos los ciudadanos. Nosotros en este título solo comprenderemos la organizacion general de la administracion, dejando para sus respectivos lugares hablar de los ajentes que, encargados de un ramo especial, no tienen un roce inmediato con todos los ciudadanos y con todas las clases.

2. La accion y la deliberacion ó el pensamiento son los elementos de la administracion. La primera es cosa de uno solo, pues que requiere unidad, rapidez y responsabilidad real; el segundo resulta mas esclarecido por el concurso de intelijencias. De aqui nace que la organizacion administrativa se compone de funcionarios que administran, y de corporaciones que deliberan acerca de negocios administrativos; division esencial muy interesante, de la que sin embargo se desvia en mucha parte nuestra actual legislación, si bien es de creer que las reformas que en ella sucesivamente se introduzcan, consagren en la práctica un principio incontestable á la luz de la razon y de la ciencia. El funcionario que administra, es un majistrado; el cuerpo que

delibera es un consejo; uno y otro son indispensables: el magistrado como medio de accion, y el consejo para auxiliarla, darle fuerza y hacerla mas respetable.

3. A la cabeza de los funcionarios que por si solos administran, está el Rey, centro de la administracion á que preside, cuya autoridad debe préviamente ocuparnos, y despues la de los ministerios, sub-secretarios de los ministros, directores, gefes políticos y alcaldes. A las corporaciones administrativas pertenecen las diputaciones provinciales y ayuntamientos. Pero antes de empezar á tratar de esta materia, menester es que como preliminar tratemos de la division del territorio.

TITULO VII.

DE LA DIVISION TERRITORIAL.

1. *Division territorial en general.*—2. *En provincias.*—3. *En partidos.*—4. *En pueblos.*

1. La division del territorio es la medida que precede á las demas en el órden de la administracion. Bien hecha facilita, la pronta y uniforme ejecucion de las leyes,

proporciona economía, rapidez y fuerza al poder ejecutivo, y agrupando los intereses, y haciendolos compactos, concurre al bien de la sociedad. Debe ser tal, que guarde armonía con las necesidades del Estado, y satisfaga á las exigencias generales: una subdivision ociosa es la complicacion inútil de una rueda mas en la máquina, es un despojo á los intereses comunes de la unidad que constituye su fuerza, y la falta de una division necesaria hace que la accion del gobierno sea lánguida ó tal vez ineficaz, y quita á cada parte del territorio la vida y el impulso necesario. La España está dividida en provincias, estas en partidos, y los partidos en pueblos, division á que hoy se arregla la parte política, administrativa, económica, judicial y militar, pero no la eclesiástica.

2. La division del reino en provincias constituye otros tantos centros de accion, que hacen posible el ejercicio de la autoridad suprema. Las provincias no son una unidad natural, y sus intereses no tienen el grado de cohesion que caracteriza el último grado de la division territorial: su existencia es hija de la ley, y para decirlo así, artificial, pero una vez creadas, tienen

una vida política, administrativa, económica y civil, é intereses propios materiales las mas veces. Estos no deben confundirse con los de la administracion central, que se ejerce dentro de la provincia, y que con frecuencia tienen un carácter político ó moral.

3. Cada provincia está subdividida en partidos. Estos tampoco son una unidad natural; y así es aplicable á ellos lo que por igual razon hemos dicho de las provincias. Aunque en el estado actual de la administracion esta division no es tan interesante como la primera, produce sin embargo bastantes efectos, de que nos ocuparemos en los lugares oportunos.

4. Las relaciones naturales de los habitantes de una poblacion ó de un mismo término rural, es la que dá origen á la subdivision de partidos en pueblos. Estas divisiones son tantas casi como poblaciones, pues que solo dejan de formar esta unidad natural las excesivamente cortas, y á que mejor podria aplicarse el nombre de caseríos. Los pueblos, pues, son otras tantas sociedades, que subordinadas á la accion central, tienen intereses propios, relaciones particulares y territorio determinado, del que generalmente se aprovechan los habitantes.

TITULO VIII.

DEL REY.

1. *El Rey es el gefe del poder ejecutivo.*
 —2. *Sus atribuciones en la formacion de leyes.*—3. *En lo que concierne al derecho de gentes.*—4. *Como fuente de justicia.*—5. *Como administrador supremo.*—6. *Intervencion ministerial.*

1. El Rey, elevado por la Constitucion del estado á una esfera superior á todos los ciudadanos y declarado sagrado é inviolable (1), es el gefe del poder ejecutivo. Su autoridad puede ser considerada bajo cuatro puntos de vista diferentes.

2. Primero. En la esfera del poder legislativo proponiendo leyes (2), sancionándolas (3), convocando las Córtes, suspendiéndolas, cerrando sus sesiones y disolviendo el congreso de los diputados (4).

(1) Art. 44 de la Const.

(2) Art. 36 de la Const.

(3) Art. 46.

(4) Art. 26.

3. Segundo. Como gefe supremo del Estado en cuanto concierne al derecho de gentes: en este concepto vela por la seguridad exterior de la nacion (1), dirige las relaciones estrangeras, diplomáticas, ó comerciales con las demas potencias (2), dispone de la fuerza armada de tierra y de mar (3), declara la guerra, y hace y ractifica la paz (4).

4. Tercero. Como fuente de justicia; por lo que se administra esta en su nombre (5), elije á los que la aplican (6), cuida de que sea pronta y cumplidamente ejecutada (7), indulta á los delincuentes (8), manda formar causa á los jueces y majistrados (9), es el regulador supremo de todas las jurisdicciones, á que está encomendada la ejecucion y aplicacion de las leyes, y apoya

(1) Art. 46 de la Const.

(2) Atribucion 7.^a del art. 47.

(3) Atrib. 5.^a

(4) Atrib. 3.^a

(5) Art. 68.

(6) Atrib. 9.^a del art. 47.

(7) Atrib. 2.^a

(8) Atrib. 3.^a

(9) Art. 66.

con la fuerza pública, de que es depositario, las funciones judiciales.

5. Cuarto. Como administrador supremo: publicando y haciendo ejecutar las leyes, y espidiendo al efecto los decretos, reglamentos é instrucciones convenientes (1), disponiendo cuanto conduce á la conservacion del órden público (2), decretando la inversion de los fondos destinados á cada uno de los ramos de la administracion que le está encomendada (3), cuidando de la fabricacion de la moneda (4), nombrando á los empleados públicos, y concediendo honores (5). Bajo este punto de vista es como debemos considerarle.

6. El Rey, en quien segun hemos dicho, reside el poder ejecutivo, no lo ejerce por sí. El principio de su inviolabilidad consagrado en la Constitucion, y la imposibilidad de atender por sí solo al gobierno de la Monarquía, induce la necesidad de la dele-

-
- (1) Atribucion 1.^a del art. 47 de la Const.
 (2) Art. 45 de la Const.
 (3) Atrib. 8.^a del art. 47.
 (4) Atribucion 7.^a del mismo art.
 (5) Atribucion 9.^a

gacion del poder ejecutivo en ministros responsables, que elige y separa libremente (1). Aun en los casos en que el Rey obra por sí, como sucede cuando espide reales decretos en que él mismo habla, adquieren fuerza coactiva y constitucional sus órdenes por la comunicacion y firma de sus ministros responsables (2).

(1) La absoluta libertad constitucional, que tiene el Rey para nombrar y separar á los ministros, esta restringida moralmente por la necesidad que en general tienen estos de atemperar su marcha á las opiniones de los cuerpos colegisladores, por el bien del país, y por la capacidad especial que cada ministro en su ramo necesita.

(2) Art. 61 de la Const.

TITULO IX.

DE LOS MINISTROS.

§. 1.º

MINISTROS EN GENERAL.

§. 2.º

CONSEJO DE MINISTROS.

§. 3.º

ATRIBUCIONES DE LOS MINISTROS INDIVIDUALMENTE.

§. 4.º

RESPONSABILIDAD MINISTERIAL.

§. 5.º

NUMERO, ATRIBUCIONES Y ORGANIZACION INTERIOR DE LOS MINISTERIOS.

§. 1.º

Ministros en general.

1. *Su definicion.*—2. *Su gerarquía.*—
3. *Su nombramiento.*

1. Los ministros (1) son los altos funcionarios del poder ejecutivo que firman y son responsables de cuanto el Rey manda ó dispone en el ejercicio de su autoridad (2). Deben ser considerados como los primeros agentes que tienen la mision de imprimir en el cuerpo político el movimiento y la accion que reciben del Rey.

2. Su jerarquía es la superior en el órden administrativo, y por lo tanto de ellos dependen todos los agentes de la administracion, que son amovibles y están sujetos

(1) Adoptamos el nombre que la Constitucion dá á los Consejeros de la corona con preferencia al de Secretarios de Estado y del Despacho, denominacion impropia en un gobierno representativo, pero que sin embargo se usa con frecuencia.

(2) Art. 61 de la Const.

á los ministros, en quienes reside el derecho de revisar y enmendar sus actos.

3. El Rey los nombra individualmente; pero procurando antes que se avengan, tengan un solo pensamiento político, y acepten la responsabilidad solidaria por sus actos. Nombrados así, forman un cuerpo que llaman *Consejo de ministros*. Este es presidido por el Rey, y en su defecto por el que este elige por presidente, del que toma nombre la administracion, y que es la expresion de la marcha del gabinete. Para mas fácil inteligencia debemos manifestar sucesivamente las atribuciones del Consejo de ministros, y las individuales de sus miembros.

§. 2.º

Consejo de ministros.

El Consejo de ministros solo tiene autoridad propia cuando el Rey le preside: fuera de su presencia, mientras vive, solo formula proyectos que adquieren fuerza ejecutiva por el asentimiento del monarca. Sus deliberaciones son siempre acerca de los graves asuntos del Estado, del manteni-

miento de las prerogativas de la corona, y del poder ejecutivo, propuestas de ley á los cuerpos colegisladores, sancion de las leyes, y seguridad interior y exterior de la Nacion. Cuando el Rey se imposibilita para ejercer su autoridad ó vaca la corona, siendo de menor edad el sucesor, y este no tiene padre ó madre que gobierne el Reino, el Consejo de ministros se encarga del gobierno hasta que las Córtes nombren la rege-
ncia (1).

§. 3.º

Atribuciones de los ministros individualmente.

1. *Atribuciones individuales de los ministros.* 2. *En los reales decretos.* 3. *En las reales órdenes.*

1. Pasemos á tratar de los ministros cuando no obran colectiva sino individualmente. Esto lo hacen de dos modos: 1.º autorizando lo que el Rey dispone en uso

(1) Facultad 4.ª del art. 49 de la *Constit.*

de sus prerogativas constitucionales: 2.º determinando por sí en virtud de la delegación que reciben al ser investidos del alto carácter de ministros, si bien usan siempre de la fórmula *de real orden* para indicar el origen de su autoridad delegada.

2. Los ministros autorizan lo que el Rey hace cuando transcriben los reales decretos, en que el Rey habla, y que solo se espiden para asuntos de grave interés público, ó para nombrar funcionarios de alta categoría en el Estado.

3. Los ministros determinan por sí en virtud de la delegación cuando espiden, si bien con la cláusula dicha reales órdenes para diferentes asuntos del servicio público. Esto lo verifican

1.º Vigilando la egecucion de las leyes, y formando y espidiendo los oportunos reglamentos al efecto.

2.º Dando órdenes é instrucciones á los agentes administrativos, que de ellos dependen, y censurando ó premiando su conducta.

3.º Ordenando los presupuestos de la Nación, disponiendo á su tenor la inversion de fondos, y haciendo contratos en nombre del Estado.

4.º Ejerciendo el derecho supremo de tutela sobre las provincias, pueblos, y establecimientos públicos.

5.º Teniendo una autoridad directa sobre los particulares por medidas reglamentarias y por decisiones individuales.

§. 4.º

Responsabilidad ministerial.

1. Responsabilidad en general.—2. Falta de leyes especiales en la materia.—Responsabilidad solidaria é individual.

1. Para contener al poder ejecutivo en sus verdaderos límites, está instituida en los gobiernos representativos la responsabilidad ministerial, que es una garantía para asegurar á los asociados el uso legal de los beneficios de la asociacion. La Constitucion la establece (1) dando el derecho de acusa-

(1) Art. 58 de la Const.

cion al Congreso de diputados, y las atribuciones de tribunal al Senado.

2. No existiendo entre nosotros una ley especial de responsabilidad, deberán ser juzgados los ministros por los crímenes de traicion, cohecho, soborno, concusion, abusos de poder, ó disipacion de los bienes públicos con arreglo á la legislacion comun, que castiga á los que los cometen.

3. La responsabilidad será solidaria en las cuestiones de gabinete, y en cuantos asuntos deben ser tratados en consejo de ministros, é individual en los demas casos.

§. 5.º

Número, atribuciones y organizacion interior de los ministerios.

El número y atribuciones de los ministerios, y su organizacion interior solo deben variarse cuando lo exija la facilidad y conveniencia del servicio. El número de ministerios, y las atribuciones de cada uno lo fija el Rey por ser una atribucion del

poder ejecutivo, de que está revestido: el órden interior lo establece el ministro como responsable que es del despacho de los negocios confiados á su inspeccion: seis son los ministerios hoy existentes Estado, Gobernacion de la Península, Gracia y Justicia, Hacienda, Guerra, y el de Marina, Comercio y Gobernacion de Ultramar.

TITULO X.

DE LOS SUB-SECRETARIOS DE LOS MINISTERIOS.

1. Razon de comprenderlos en este lugar.—2. Causa de su institucion.—3. Sus atribuciones.—4. Oficiales mayores con cargo de sub-secretarios.

1. Como los sub-secretarios de los ministerios firman en algunas comunicaciones que exigen cumplimiento, no es ageno de este lugar tratar de ellos, como lo seria si estuviera limitado su servicio al desempeño de funciones interiores en sus respectivas secretarías.