

COLECCION BIBLIOGRÁFICA

DE LO

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

FORMADA POR

D. JOSÉ GALLOSTRA Y FRAU.

Doctor en Administracion y Abogado del Colegio de Madrid.

Contiene escritos de los Excmos. Señores

D. FRANCISCO AGUSTIN SILVELA.
D. JOAQUIN FRANCISCO PACHECO,
MARQUÉS DE VALGORNERA.
D. FRANCISCO DE CÁRDENAS.
D. ANTONIO GIL DE ZÁRATE.
D. JOSÉ DE POSADA HERRERA.

D. ALEJANDRO OLIVAN.
D. PEDRO GOMEZ DE LA SERNA.
D. LUIS GONZALEZ BRAVO.
D. PEDRO GOTARREDONA.
CONDE DE TEJADA DE VALDOSERA.
CONDE DE TORREÁNAZ.

MADRID.

IMPRESA Y FUNDICION DE MANUEL TELLO,

IMPRESOR DE CAMARA DE S. M.

Isabel la Católica, 23.

1882.

COLECCION BIBLIOGRÁFICA
DE LO
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

B-1361

COLECCIÓN BIBLIOGRÁFICA

DE LO

CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

FORMADA POR

D. JOSÉ GALLOSTRA Y FRAU,

Doctor en Administracion y Abogado del Colegio de Madrid.

Contiene escritos de los Excmos. Señores

D. FRANCISCO AGUSTIN SILVELA.

D. JOAQUIN FRANCISCO PACHEGO.

MARQUÉS DE VALGORNERA.

D. FRANCISCO DE CÁRDENAS.

D. ANTONIO GIL DE ZÁRATE.

D. JOSÉ DE POSADA HERRERA.

D. ALEJANDRO OLIVAN.

D. PEDRO GOMEZ DE LA SERNA.

D. LUIS GONZALEZ BRAVO.

D. PEDRO GOTARREDONA.

D. MANUEL AGÜIRRE DE TEJADA,

CONDE DE TEJADA DE VALDOSERA.

Reg.^o 9,551

MADRID.

IMPRESA Y FUNDICION DE MANUEL TELLO,

IMPRESOR DE CAMARA DE S. M.

Isabel la Católica, 23.

1881.

PRÓLOGO.

En el extranjero, y particularmente en Francia, se ha estudiado con gran detenimiento lo contencioso-administrativo; pero no menor atención se le ha dedicado al mismo tiempo en nuestra patria: nos diferenciamos sin embargo de la nación vecina, en que en ella se han vulgarizado los estudios hechos sobre esta materia, mientras que en España han quedado encerrados en el círculo estrecho de personas aficionadas á los especiales de administración, sin alcanzar esa generalización que debe tener cuanto interesa á la perfecta organización de un país.

La constante afición que hemos profesado á las ciencias morales y políticas, nos hizo conocer desde nuestros primeros años algunos de los escritos que hoy publicamos con la vénia de sus autores ó de los herederos de los que desgraciadamente ha perdido ya la patria; y paulatinamente hemos recogido los demás de entre olvidadas publicaciones periódicas donde vieron la luz, ó de obras cuyas ediciones están agotadas.

Varios é importantes móviles hemos tenido para hacer esta colección y publicarla, y no será ocioso consignarlos aquí.

Ha sido el primero evitar que se pierdan para la memoria de las generaciones presente y venideras, trabajos científicos que honran á sus autores y que, á pesar de la remota fecha de alguno, pueden servir de estudio provechoso á los que quieran dedicarse de buena fé al de lo contencioso-administrativo.

Hemos tenido tambien presente que cuando tantas extravagancias se oyen ó leen, por desgracia, entre nosotros, á propósito de lo contencioso-administrativo, hasta el punto de que bien puede asegurarse que es ésta una de aquellas materias sobre las que se consideran con derecho para dogmatizar todos los que no las han estudiado, era trabajo caritativo y patriótico facilitar el conocimiento de estas tareas científicas que hombres de reconocido mérito tuvieron por propias y dignas de su inteligencia.

Más de una vez nos mantuvo en nuestro propósito tambien, el deseo de probar que, como decimos al principio, no fueron los hombres de Estado y publicistas españoles los últimos en preocuparse, una vez generalizado el régimen constitucional, de la modificación que habia de sufrir lo contencioso-administrativo, con arreglo á las nuevas instituciones y á los progresos científicos, si se queria que en la práctica llegaran á encontrarse fácilmente los mejores y más seguros procedimientos para garantizar los derechos é intereses de los ciudadanos.

Por último, el éxito verdaderamente inesperado que acabamos de obtener con la publicacion de nuestra modesta obra *Lo Contencioso-administrativo*, cuya edicion de dos mil ejemplares se ha agotado en poco más de cuatro meses, valiéndonos inmerecidos elogios de corporaciones y

de personas distinguidísimas, fué motivo sobrado para decidirnos á realizar nuestro propósito. Porque, nos decíamos, si la sencilla exposicion de lo que aprendimos en buenas fuentes, áun siendo esta exposicion pobre y concisa, ha excitado el interés del público, ¿cuánto más deberá satisfacerle el conocimiento de aquellas fuentes mismas, que por su origen nacional, y por el renombre de los autores, tienen desde luego asegurado el interés de todo el que sea amante de los estudios patrios?

Explicados ya los móviles que hemos tenido para llevar adelante esta publicacion, en la que no tenemos más papel que el de coleccionadores, preciso se hace indicar el plan que vamos á seguir en tal concepto, y la razon porque le hemos escogido.

De una parte, el método cronológico nos ofrecia como principal ventaja la facilidad que proporciona para conocer el progresivo desarrollo de los estudios; de otra, la exposicion unida de los trabajos de un mismo autor, nos reportaba la utilidad de conocer las opiniones de cada cual sin intercalar entre dos artículos de una misma persona otro diferente, que quitase unidad al estudio, truncando la ilacion de ideas; y en la imposibilidad de aceptar un criterio que allanase por completo los obstáculos de cada uno de los indicados sistemas, y reuniese las ventajas de ambos, hemos optado por el término medio, que suele con frecuencia ser el ménos expuesto á errores.

Así, nos servirá en lo posible la fecha del trabajo para colocarlo con preferencia á otro que sea posterior; pero cuando encontremos varios estudios debidos á un autor, ó diversos artículos de una misma Revista, los reunire-

mos para que se aprecie mejor el carácter de esa Revista ó de aquel autor.

El primer nombre que debemos mencionar, al dar comienzo á nuestro trabajo, es el del *Sr. D. Francisco Agustín Silvela*, que preparó el camino para el establecimiento de la jurisdiccion contencioso-administrativa, ya presentando proposiciones de ley en 1838, ya escribiendo en 1839 su notable obra *Coleccion de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, ó Estudios prácticos de Administracion*, en que, no sin razon, se queja de la falta de conocimientos administrativos que se advertia, y que aún sigue advirtiéndose; porque, como el mismo autor decia muy oportunamente, «hoy somos muchos los que presumimos de políticos y muy pocos, en verdad, los inteligentes en la ciencia de administrar, por lo que es más necesario dar al espíritu de cierta parte de la juventud otra tendencia, otra más acertada direccion, llamándola hácia estudios más positivos y ménos expuestos al extravío y violencia de las pasiones.»

En la *Revista de Madrid*, que ya en 1838 se publicaba, encontramos despues un importante artículo de *D. Joaquín Francisco Pacheco*, en que se hace la crítica del Consejo de Estado en 1812, y del posterior Consejo Real de Castilla é Indias, exponiendo detalladamente los proyectos presentados para un nuevo Consejo de Estado, por la Comision de las Córtes nombrada en 1838, y por el Gobierno en 3 de Enero de 1839, en los cuales se atribuia á aquel alto cuerpo la facultad, entre otras, de conocer ó consultar en los negocios contencioso-administrativos.

La discusion que en el Senado promovió el último citado proyecto, fué objeto por parte del *Marqués de Val-*

gornera de un concienzudo artículo publicado tambien en la *Revista de Madrid*, que por lo mismo trascribimos. Del Consejo de Estado hace una extensa historia, y por más que esto no forme parte, en puridad, del exámen de lo contencioso-administrativo, se refiere, al fin y al cabo, á describir los orígenes del Cuerpo que actualmente ejerce esa jurisdiccion, y por consiguiente, dignas de notarse son las vicisitudes porque en el trascurso de los tiempos ha pasado.

Don Francisco Cárdenas trató tambien en la misma *Revista* de la árdua cuestion relativa á determinar la fuerza de las resoluciones del Consejo de Estado, proponiendo que fuesen definitivas, siempre que no decidiesen cuestiones de fondo, en cuyo caso debian ser consultadas con el Gobierno.

Para concluir de dar cuenta de los artículos insertos en la *Revista de Madrid*, debemos citar el de *D. Antonio Gil de Zárate*, que esfuerza sus razonamientos sobre la necesidad de separar el poder judicial del administrativo, que en su concepto son y deben continuar completamente independientes; siendo la jurisdiccion administrativa de dos clases, voluntaria y contenciosa, y necesitando la primera de agentes y la segunda de jueces, que no deben ser nunca los ordinarios, sino especiales. Discurre con elevado criterio sobre esta materia, y termina con un resúmen, cuya conclusion final es la de que los individuos de los tribunales administrativos deben ser nombrados por el Gobierno y amovibles, conservando el mismo Gobierno el derecho de conformarse ó no con sus decisiones.

Si interesantes parecen los trabajos que acabamos de

reseñar, tambien son importantísimos los que se deben á la pluma del insigne escritor y eminente hombre de Estado *D. José de Posada Herrera*. De sus *Lecciones sobre Administracion*, obra agotada (año 1843), y de varias Revistas, hemos sacado algunos capítulos, relativos á lo contencioso-administrativo, y si se nos tacha la eleccion de materias que hemos hecho, no será ciertamente porque hayamos puesto nada supérfluo, sino al contrario, por las omisiones en que habíamos incurrido.

Dos capítulos perfectamente trazados, como escritos por *D. Alejandro Olivan*, hemos visto en su obra, tambien rara hoy, *De la Administracion pública con relacion á España*, que, refiriéndose á la jurisdiccion contencioso-administrativa, defendida calurosamente por el autor, no podíamos ménos de trasladar á nuestra bibliografía.

La Revista de Legislacion y Jurisprudencia ha insertado en sus columnas, con gran complacencia de sus lectores, tres artículos del dignísimo jurisconsulto *D. Pedro Gomez de la Serna*. El primero pertenece al tomo 16 de la Revista; el segundo al tomo 23, y el tercero al tomo 24; y no sólo por la autoridad de quien lo escribia, sino por las diferentes épocas á que se refieren, son muy dignos de estudio.

Un breve discurso del *Sr. Gonzalez Bravo*, pronunciado en el Congreso de jurisconsultos, en la sesion celebrada el 30 de Octubre de 1863, mereció tambien los honores de la insercion en la misma Revista; y si sus dimensiones son cortas, en cambio encierra graves conceptos, que son la expresion más acabada de la ligereza con que en nuestra patria se suele hablar de ciertas materias sin estudiarlas.

En igual Revista, tomo 24, aparece un notable artículo de *D. Pedro Gotarredona*, en que se examinaba la conveniencia de devolver la jurisdicción contencioso-administrativa al Consejo de Estado, resolviendo la duda en sentido afirmativo, para lo cual se apoyaba principalmente en que de otro modo el poder judicial invade las atribuciones del ejecutivo.

El *Sr. D. Manuel Aguirre*, hoy conde de Tejada de Valdosera, que ha intervenido directamente como Consejero de Estado, en la resolución de los litigios contencioso-administrativos, había escrito también antes con notoria competencia dos artículos que se hallan en la *Revista de España*, tomos 48 y 52, correspondientes al año 1876, y que, por lo mismo, hemos creído de nuestro deber trasladar á esta colección, sin hacer de ellos el merecido elogio, que pudiera parecer movido de la antigua amistad que con su autor nos une.

Además se han publicado otras obras que es preciso citar para dejar concluido el cuadro, dentro del cual se encierran las manifestaciones todas que distinguidos compañeros nuestros han hecho en pró del adelanto y mejora de lo contencioso-administrativo.

No creemos conveniente hacer juicio crítico alguno de estas obras, algunas de reciente fecha y todas apreciables; aunque el primer deber á que hubiéramos atendido, fuese el de la imparcialidad, no juzgando los trabajos con nuestro criterio propio, que bien marcado queda en el libro que acabamos de dar á la publicidad con el título de *Lo Contencioso-administrativo*. Por esta misma razón, y para no establecer preferencias, que ni queremos ni debe-

mos hacer, presentaremos indistintamente la lista de estas obras, que son las únicas españolas que conocemos, como especialmente consagradas á lo contencioso-administrativo, y que se encuentran hoy fácilmente:

Tratado teórico-práctico de la organizacion, competencia y procedimientos en materia contencioso-administrativa, por D. Julian Pelaez del Pozo.

Tratado teórico-práctico de materias contencioso-administrativas, por D. José Diaz Ufano.

Tratado completo de lo contencioso-administrativo, por Don Santos Alfano.

Memoria de lo contencioso-administrativo, por el mismo autor.

De las demandas ante el Consejo de Estado, por D. José Martinez Agulló.

Procedimientos contencioso-administrativos y competencias, por el Dr. D. José M. Ros Biosca.

Con esto creemos haber completado la bibliografía de lo contencioso-administrativo en España, para hacer fácil su conocimiento á los aficionados á este estudio.

Madrid 4 de Marzo de 1881.

JOSÉ GALLOSTRA.

DEL EXCMO. SEÑOR

D. FRANCISCO AGUSTIN SILVELA,

EN SU OBRA

«COLECCION DE PROYECTOS, DICTÁMENES Y LEYES
ORGÁNICAS, Ó ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACION.»

AÑO 1839.

*Proposicion de ley presentada al Congreso de los Diputados en
la sesion de 12 de Noviembre de 1838, y tomada en consi-
deracion en la del 16 del mismo ⁽¹⁾ ⁽²⁾.*

1.º Reducidas las Diputaciones á sus proporciones naturales, si se adoptase el proyecto que la Comision presentó en 12 de Mayo último, restaria encargar á otras autoridades ó corporaciones las demás facultades que aquellas ejercian. Con este fin, se crean en efecto, los

(1) Hubiéramos deseado hacer alguna que otra correccion; pero creemos un deber reproducir el discurso y la proposicion tal como se presentó al Congreso.

(2) Pasó á una Comision que dió su dictámen en 2 de Febrero de 1839, conforme con el proyecto, con solo alguna que otra muy leve modificacion, que tendremos cuidado de indicar.

Consejos de provincia, confiriéndoles además atribuciones importantes de que despues se hablará ⁽¹⁾.

Para aconsejar á un hombre de luces, á un jefe á quien se confia el mando de una provincia; para proporcionarle un auxilio eficaz, se ha menester un caudal de conocimientos especiales, una práctica en el manejo de negocios, una consumada experiencia, que mal pudiera suponerse en quienes no hayan tenido ocasion de adquirirla; y aconsejar todos los dias, á todas horas y sobre infinita variedad de materias, requiere una inversion de tiempo que no hay derecho de exigir gratuitamente á nadie.

En cada provincia es preciso examinar y censurar los presupuestos anuales y las cuentas de cuatrocientos veinte y ocho pueblos por un término medio ⁽²⁾: las de los pósitos; las de los establecimientos provinciales; evacuar informes meditados sobre todos los ramos de la administracion; dar su parecer en muchos casos; asistir al jefe en algunos actos; despachar con el debido detenimiento, por su extraordinaria delicadeza, todo lo relativo á la tutela de los pueblos; servir de fomento y de levadura, por decirlo así, á todas las juntas provinciales de sanidad, de beneficencia, de instruccion pública y demas; y finalmente, resolver las contiendas administrativas que pueden

(1) Supónese la organizacion del Consejo de Estado; y con mayor razon se cuenta con la reforma de la ley de 3 de Febrero de 1823 en la parte relativa á los Ayuntamientos. Estas leyes orgánicas, que deben estar en consonancia con la Constitucion de la Monarquía, merecen una decidida preferencia sobre las muy importantes de instruccion pública y de beneficencia, y otras de menor interés que tiene presentadas el Gobierno.

(2) Hay provincia que tiene 1.351 pueblos; y en aquellas que constan de un corto número de ellos, por la misma razon los presupuestos y cuentas son mucho más complicados y difíciles.

suscitarse entre doscientos cincuenta mil ciudadanos ⁽¹⁾.

Todo esto, desempeñándolo bien, forma un cúmulo de ocupaciones, capaz de llenar completamente los trescientos sesenta y cinco días del año á la corporacion más laboriosa; y el tener que cumplir con tan pesados deberes fuera de sus hogares, con aumento de gastos, con incomodidades y privaciones, es un sacrificio insoportable para cada uno de sus individuos.

Si no se hubiese demostrado en otro lugar ⁽²⁾ que las atribuciones de que aquí se trata no corresponden de derecho á corporaciones populares, bastaría lo que precede para decidirse á encargar tales trabajos á empleados públicos á quienes estimule y sostenga su propio interes, y sobre quienes pueda pesar una responsabilidad efectiva.

De lo contrario, de temer sería que pasados los quince primeros días, las Diputaciones quedasen reducidas á tres ó cuatro individuos; que los informes se despachasen como para salir del paso; que los presupuestos y cuentas de los pueblos se examinasen solo por la secretaría; en una palabra, que los dos ó tres mil expedientes se decretasen sin acertada resolucion. No ejerciendo ya las diputaciones la parte de accion y de gobierno; dejando de ser la primera autoridad de la provincia, como siempre se han creido y titulado, no sería de esperar que continuasen ocupándose con la necesaria constancia en trabajos oscuros, sin aliciente, sin gloria y sin recompensa. Aun en el día se tocan algunos de los inconvenientes que se acaban de indicar; y si no se experimentan en mayor número, de-

(1) Término medio, poco más ó ménos, de unas provincias con otras. Las hay que pasan de 440.000.

(2) Discurso preliminar del dictámen acerca de la organizacion y atribuciones de las Diputaciones provinciales, leído en la sesion del 12 de Mayo de 1838.

bido es á que la exaltacion de las pasiones de la época hace fáciles grandes esfuerzos; ó acaso á las rarísimas prendas que adornan á los que desempeñan los cargos. Pero este último supuesto sería de todo punto falso para las leyes. Fundar un gobierno sobre desconfianzas recíprocas es tan injusto, como arriesgado el fundarlo sobre exageradas virtudes.

2.º No el bien entendido interés de los pueblos; la tiranía de los intendentes, de los corregidores y alcaldes mayores, de los gobernadores militares y políticos, subdelegados de los diversos ramos de la Administracion; la no ménos intolerable de sus dependientes, y los manejos escandalosos, que bien merecian otro nombre, de las contadurías de propios, fué lo que excitó un deseo veheméntísimo y general de arrancar lo más posible de manos de los empleados públicos, para confiarlo á elegidos del pueblo. Semejantes abusos explican sobradamente, y aún justifican, los excesos en sentido opuesto. Lo primero es huir el peligro: los peligros de la huida se sienten y se evitan despues.

3.º Conservar todo lo bueno de la ley de 3 de Febrero y de la antigua administracion sin incurrir en lo defectuoso de ambas legislaciones, é introducir en el gobierno de las provincias las mejoras que en otras naciones tienen acreditadas de consuno los principios y la experiencia; he aquí el fin completo á que era dado aspirar. El diputado que suscribe siente y confiesa no haberlo conseguido, por ser empresa muy superior á sus fuerzas; pero se atreve á manifestar al Congreso que, exento de todo espíritu de partido, libre de preocupaciones de épocas y de sistemas, ha hecho cuanto ha estado á su alcance para acercarse á aquel término.

En lugar de varios subdelegados obrando por capricho ó por criminal interés, habrá en cada provincia un subdelegado general, responsable, no sólo á su jefe inmediato,

sino á la nacion entera, por la publicidad que se introduce en sus operaciones.

En lugar de la confusion de facultades gubernativas y económicas en una misma corporacion, habrá dos corporaciones. La una, por derecho propio, representará y manejará con la debida independendia, los intereses provinciales; la otra, por delegacion del trono, ejercerá aquellas funciones de órden político que, no sin gravísimos inconvenientes, corrieron aunadas con las puramente locales.

En lugar de un contador, con cuya firma se consumaban tantas iniquidades, habrá un tribunal provincial de cuentas.

Y por fin, se organizan tribunales hasta ahora desconocidos en España.

4.º De muy antiguo, á la verdad, existen juzgados privativos y privilegiados; pero el purgarlos del sinnúmero de imperfecciones por las que obraban contrariamente á su objeto; el formar una sola y única jurisdiccion de muchos de ellos; el convertir aquellos juzgados pretorianos en salas de justicia administrativa, puede ser una feliz innovacion de nuestros dias.

Y al llegar á este punto se descubre la senda que forzosamente ha de seguirse, llena de dificultades y de escollos. Hasta aquí caminábase con desembarazo: de aquí adelante preciso es defender, al propio tiempo que desarrollar, esta parte importantísima del plan.

5.º Si una vez hecha y promulgada la ley la obedeciésemos todos, bastaria tener en las provincias órganos de trasmision; cuando más, agentes encargados de explicarla y de elevar á conocimiento del poder central los deseos ó las quejas de los ciudadanos. Pero como lejos de suceder así, se intenta con frecuencia eludir los soberanos mandatos, ó infringirlos abiertamente, la obligacion del que manda se extiende á más que á comunicar y explicar. Preciso es que las leyes se cumplan; y de aquí la lucha entre

el interés general, de que ellas son la expresion, y el particular, que, ansioso, astuto, emprendedor, intenta sobreponerse á todo.

Ahora bien, ¿puede separarse de la Administracion activa el derecho de dirimir las contiendas á que da origen la ejecucion de las leyes, sin que se destruya completamente el poder ejecutivo? En otros términos: reconociéndose en la Administracion facultad de apartar á viva fuerza las oposiciones ilegítimas suscitadas por el interés individual contra el interés general; cuando las halle legítimas, esto es, moderadas en su expresion, arregladas en su forma, y al parecer equitativas, ¿podrá emprender por sí el exámen y solucion de aquellas cuestiones, ó deteniéndose ante las resistencias, deberá implorar el auxilio de otro poder del Estado para que éste se las dé vencidas? Por ejemplo; si en la exaccion de una contribucion legalmente impuesta y legalmente repartida, ó en la realizacion de una quinta, el interés particular opone resistencias que no sean conocidamente criminales, ¿deberán los ejecutores de la ley dejar á la nacion sin tesoro y sin ejército hasta que el poder judicial resuelva, una por una, las dudas, las dificultades, los escrúpulos, ó tal vez impertinencias, intrigas y efugios de los interesados?

6.º Las cuestiones bien presentadas parece que están ya medio resueltas. Y sin embargo, la que precede se discute hace quince años, y cada día con más calor, entre los publicistas. Quién opina que en toda colision inter venga el poder judicial, y quién pretende erigir tribunales administrativos independientes, soberanos en su línea; crear un poder intermedio entre la Administracion y los administrados.

Por más derechos que tengan á consideracion y respeto los sostenedores de semejantes opiniones, el diputado que suscribe está muy distante de adoptar ninguna de ellas; porque en cualquiera de ellas ve la ruina del prin-

cipio de fuerza que necesita todo Gobierno para cumplir su mision.

Querer que la justicia administrativa deje de estar bajo la influencia del Gobierno; compararla con la judicial para deducir que una y otra han de ofrecer garantías idénticas al interés individual, es desconocer la índole, el fin y los medios de la primera. Ni un instante debe perderse de vista la naturaleza singularísima de estos juicios, así llamados en sentido figurado: su nombre propio es el de decisiones administrativas. Considérese que, más bien que otra cosa, son medios de vencer dificultades, de remover obstáculos, de preparar actos de gobierno, de proteger los intereses comunes contra los ataques violentos, ó diestros y repetidos del interés particular. En una palabra, que la justicia administrativa no es más que la perfeccion y complemento indispensable de la accion administrativa.

7.º Conseguiríase, en efecto, decidiéndose las contiendas administrativas por los tribunales de justicia, la ventaja de dar suficientes garantías al interés individual; pero sería á costa de haber quitado sus fueros al interés general; á costa de haber ahogado la administracion entre interminables dilaciones, cuando su carácter peculiar es la rapidez y la simultaneidad; á costa de haberla sometido, encadenado, aniquilado; al paso que su accion desembarazada y libre, es, no ya una necesidad ó conveniencia de tal ó cual forma de gobierno, sino una condicion de existencia del orden social.

En vano se alega, como la principal entre otras objeciones, que para que la Administracion no encontrase resistencias, bastaria que fuesen ejecutivas sus decisiones; y que sólo despues de cumplidas empezase el derecho de atacarlas ante los tribunales de justicia. Por de contado no todo lo que se ejecuta se presta á un restablecimiento al sér y estado anterior; y con sólo esto, por conceder de-

masiado, pierde gran parte de fuerza el argumento. Y el ir á buscar su validez definitiva los actos administrativos en un poder extraño, ¿dejaría de debilitar hasta el extremo su prestigio y su fuerza moral? ¡Y quién sin prestigio y sin fuerza moral se atrevería á mandar! ¿Estaría seguro de hacerse obedecer el Gobierno que sólo pudiera decir al súbdito: «cumple por hoy, no porque yo tenga razon, que de eso ni tú ni yo nada sabemos; pero mañana podrás burlarte de mí si nuestro juez comun decide en tu favor?»

8.º En cuanto á crear tribunales administrativos independientes, ¿quién duda que, á pesar de su título, más bien pertenecerían al órden judicial que al administrativo? Por más que se intentase abreviar sus trámites y simplificar los procedimientos, el espíritu de cuerpo y la general propension á hacer sentir su poder, darian á estos tribunales la misma rigidez que se advierte en los juzgados ordinarios, y al cabo opondrian al Gobierno las mismas trabas y embarazos.

Si su inconveniencia absoluta no está bastantemente probada; si algunos tienen por incontestable su bondad, es porque al mismo tiempo suponen otra organizacion política diferente, acaso *más perfecta*, que la que en el dia tenemos; porque cuentan con otras instituciones, con otras costumbres, con otras necesidades, con otra civilizacion.

9.º Lanzados los escritores en el brillantísimo terreno de la invencion, todo lo arreglan al ver de su fantasía, ó cediendo á filantrópicas inspiraciones; pero el legislador más cuerdo cuenta con lo presente ⁽¹⁾ y camina con precaucion.

Lo que nadie podrá negar es, que aún cuando fuesen

(1) Vá para 40 años que están produciendo en Francia considerables ventajas los *consejos de prefectura*; no tribunales administrativos independientes.

conciliables los tribunales administrativos independientes con la organizacion actual del poder real, con la Constitucion que fué jurada en 18 de Junio de 1837, no sería esta ocasion de verificar la reforma. Indispensablemente habria de debilitarse, si no anularse su accion; y esto conviene dejarlo para tiempos de robustez sobrada, no en momentos de angustia y de espantosa atonía.

10. El que suscribe, pues, sin entrar en demostraciones y limitándose á manifestar su humilde, pero meditada opinion, reconoce como un dogma constitucional que el *supremo administrador del Estado debe ser, al propio tiempo, el juez supremo en las contiendas administrativas, bajo la responsabilidad de sus ministros.*

A la verdad este principio no se halla explícito en nuestra ley fundamental, como no lo está en ninguna Constitucion; mas no por eso deja de estar virtualmente comprendido en todas ellas. Nuestra Constitucion quiso los fines: no puede ménos de querer los medios. Si el texto no lo expresa á la letra, así resulta indudablemente de su espíritu.

Además, de tiempo inmemorial en España el Rey está en posesion de ejercer aquel derecho. Así lo ejercen tambien los reyes constitucionales; y el que suscribe considera las prerogativas del trono en los gobiernos representativos, tan esenciales, por lo ménos, á la libertad, al órden y á la justicia, como las de otro poder cualquiera.

11. Pero este principio, que se acaba de proclamar como cierto, indudable, porque efectivamente lo es, como prenda de seguridad, como indispensable al equilibrio de los poderes del Estado, ¿será siempre aplicable, y en toda su latitud, ó tendrá que someterse en algunos casos á ciertas modificaciones en virtud de otros principios no ménos indudables y benéficos? Sólo quien en nada sea práctico se atreveria á sostener la conveniencia de principios absolutos.

Compárense dos artículos de nuestra Constitución, copiados de otras constituciones. «Al poder judicial, se dice en uno de ellos, corresponde exclusivamente juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado.» O lo que es igual: que cuando el poder judicial, por medio de sus órganos legítimos, declare que es preciso que tal ó cual hecho futuro se verifique por interesarse en ello el bien social, ó tal vez serle indispensable, no debe haber otro poder del Estado capaz de invalidar aquella decision. ¿Y qué significa este otro artículo? «Corresponde al Rey indultar á los delinquentes.» Que á pesar de que el poder judicial, por medio de sus órganos legítimos, haya proclamado solemnemente que tal ó cual hecho futuro es conveniente ó indispensable al interes social, el Rey puede declarar que no consiente en que se verifique.

Semejante declaracion sería un absurdo si no fuese una necesidad. He aquí la explicacion; he aquí lo que se ha querido decir con esta prerogativa concedida á la corona: que conservándose ileso el principio de la independenciam judicial; que reconociéndose como válidas las determinaciones de los jueces para infinidad de casos; como que las necesidades del momento son más imperiosas que las declaraciones generales hechas para siglos; y como que el poder real es quien gobierna, quien está en situacion de conocer las necesidades del momento, esos casos de excepcion; no obstante la regla general, al Rey le será lícito reformar las sentencias judiciales en lo criminal, siempre que lo considere conveniente al bien del Estado.

Acatando, pues, una y mil veces el principio sentado, de que el supremo administrador ha de ser el juez supremo; que él es fuente y origen de toda justicia administrativa, el que suscribe cree tambien que existen otros principios que lo modifican y explican sin desnaturalizarlo.

En primer lugar se presenta la insuficiencia de luces de los ministros, porque en los gobiernos constitucionales

los ministros son más bien hombres políticos que hombres especiales, y que aún cuando el Rey y sus consejeros fuesen cada uno el primero en su línea, hay en el mundo más de seis especialidades. Y por fin, que dado caso que el Rey y sus ministros poseyesen la suma de conocimientos necesarios, no tendrían á su disposición tiempo bastante para reunir todos los elementos de acierto relativos á cada uno del sinnúmero de negocios que ocurren, para coordinarlos, para examinarlos, para formar sobre ellos un juicio exacto, y formular despues una expresion cabal de aquel juicio. En Estados tan vastos como la Monarquía española, y en una organizacion tan complicada como la que resulta del sistema representativo, no hay que exigir que los ministros descendan á minuciosos pormenores: los grandes intereses nacionales llaman y absorben toda su atencion.

Estas verdades que, por tan de bulto, por demasiado sabidas, parecerán trivialísimas, son precisamente las que modifican el ya mencionado principio. De aquí, de estos hechos tomados en la naturaleza misma de las cosas, ha nacido la necesidad de un Consejo de Estado, de los consejos de provincia, y de los consejos de partido que acaso se establecerán en adelante, cuando así lo pida el aumento de la poblacion, y lo consienta la perfeccion siempre creciente de las instituciones.

El objeto comun de los tres Consejos es convertir aquel principio verdadero, pero general y abstracto, en reglas de útil y fácil aplicacion; cada uno de ellos en muy diversas y distintas circunstancias. De consiguiente, con tal que el objeto se llene, no hay para qué darles una organizacion idéntica, imitando servilmente la simetría arquitectónica. Muy al contrario; podrá ser conveniente, y así lo cree el que suscribe, que cada uno de estos tres cuerpos se constituya de diferente manera, para cumplir mejor su mision, aunque la mision sea la misma.

12. El primero de estos consejos es una reunion de hombres de Estado y de jurisconsultos encargados de auxiliar con sus luces y cooperacion al jefe supremo en el ejercicio de sus poderes legítimos; preparando leyes, instrucciones y decisiones justas sobre aquellos asuntos con- tenciosos que no corresponde resolver á los tribunales or- dinarios. Tal es la definicion del Consejo de Estado segun un sábio escritor ⁽¹⁾.

Debe, pues, dicho Consejo preparar lo necesario para que las decisiones del Rey sean acertadas; pero no resolver por sí: presentar sólo proyectos de decretos que el Rey aprueba ó desecha, porque él es quien juzga; y que los ministros refrendan ó no, porque sobre ellos pesa la responsabilidad ⁽²⁾.

Pero antes de ilustrar al Rey preciso es que el Consejo se entere á fondo de cada asunto.

Distribúyense los negociados entre varias secciones compuestas de hombres especiales y eminentes; porque al tiempo de hacerse los nombramientos, se fija la vista en la necesidad de crear un instrumento lleno de activi- dad, de vigor y de inteligencia; no en elevar un panteon para ex-ministros, ó para antiguos servidores, á quienes es debido, entre otras recompensas, el descanso.

(1) Mr. Sirey, du Conseil de Etat selon la Charte.

(2) En el hecho, el Consejo de Estado es en Francia soberano: no hay ejemplar, dice un autor respetable, de que haya dejado de aprobarse por el Rey ni uno solo de sus pareceres ó proyectos de decretos. ¡Tal es la sabiduría de sus de- cisiones, y tal la confianza que inspiran!

Tampoco se ha revocado jamas una decision del Rey dada con tales solemnidades; ni podia hacerse sin violar á un tiem- po varios principios. La responsabilidad ministerial, si á tanto quisiera extenderse, suspenderia indefinidamente la irrevocabilidad de los juicios, que, desde el momento en que se publican, son una propiedad de las partes.

En cada seccion las instancias se introducen y se sustentan del mismo modo que en los tribunales ordinarios, con todas las formas jurídicas para asegurar más y más el acierto. Y por fin, el día de la vista, despues de haberse tenido presentes alegatos luminosos, se oye á los abogados en público, al relator-fiscal, y el Consejo pleno resuelve.

De este modo las resoluciones del Rey pueden ser tan numerosas como lo exijan las necesidades del Estado; porque con relacion á ellas debe fijarse, en cada país ó situacion, el número de consejeros; y tan justas como es posible darlas, porque para ilustrar su razon habrá invocado las luces de los hombres más sabios y experimentados: resultando incalculables ventajas, que no es del caso referir, y entre las cuales sobresale la de adquirir unidad y enlace la jurisprudencia administrativa, que entonces auxilia poderosamente á la legislacion, la suple, la mejora, indica sus defectos y prepara su reforma.

Dicho se está que los consejeros no han de ser vitalicios, sino amovibles ⁽¹⁾. Pesando la responsabilidad única y exclusivamente sobre los ministros, libres deben quedar en la eleccion de los medios de evitarla. Si, contra toda esperanza, un consejero ó una seccion entera no entendiese ó no preparase bien los negocios, el ministerio obtiene del Rey su separacion. De no ser así, fluctuaria cada ministro entre dos alternativas igualmente imposibles para él: ó firmar despropósitos empleando consejeros inhábiles, ó quedar desprovisto de auxiliadores indispensables, no valiéndose de ellos.

(1) Los honores de consejero de Estado podrán concederse de por vida en recompensa de grandes servicios; y de seguro el que hubiese sido consejero efectivo cuando, por jubilacion ó por otro motivo, dejase de formar parte del Consejo, debería quedar de honorario.

La responsabilidad no se ha inventado para perder á los ministros: ni á la nacion conviene que se exija cada ocho dias, sino que pueda imponerse á todas horas. Desde el punto en que los consejeros fuesen inamovibles, sus fallos serian de hecho irrevocables; cesaria la responsabilidad ministerial, y con ella la vigilancia que ejercen sobre el Gobierno los Cuerpos Colegisladores.

13. Acaba de manifestar el que suscribe lo que, en su sentir, debe ser un Consejo de Estado. Mas otra será la organizacion que proponga para los consejos de provincia.

Y con efecto, señores, ¿podria sostenerse la conveniencia de que viniesen á la capital de la Monarquía de quinientos mil á un millon de proyectos de resoluciones sobre intereses mezquinos y locales para el exámen del Rey, para su aprobacion, su firma y la refrendacion de los ministros? Y áun cuando fuese conveniente ¿sería posible? La responsabilidad ministerial ¿habrá de extenderse hasta cubrir con su manto las sentencias administrativas que se diesen en todo el reino; en Cádiz, en Barcelona, la Coruña, la Habana, en Puerto-Rico y Manila....? Bien se puede concebir que en apelacion, siendo ya reducido el número de negocios, tratándose de cuestiones importantes, más bien de decisiones de jurisprudencia para servir de norma á los juzgados inferiores, que para desatar determinados nudos; teniendo los consejeros á la mano, pudiendo oír sus explicaciones verbales; bien puede suponerse que el Rey examine y apruebe los proyectos de resolucion, ó muchos de ellos, con pleno conocimiento de causa. Pero pensar que pudiera hacerse otro tanto con todos los negocios de las provincias, es un absurdo, y un absurdo peligroso, como todos los absurdos en política. La ficcion muere en donde empieza tan visible, tan patente realidad. En la imposibilidad de enterarse de todos los negocios, los ministros tendrian que aprobar sin exá-

men los proyectos de resolucion, y para este caso no les ofrece iguales garantías el consejo de provincia que el de Estado: no les inspiran igual confianza cuatro magistrados, por muy respetables que sean, olvidados en un rincón de la Monarquía, que la reunion de cincuenta ó sesenta jurisconsultos y estadistas-filósofos, viviendo en uno de estos centros de rapidísimo movimiento intelectual. A tanto no llega á comprometerse ningun ministro honrado.

Ademas, en semejante suposicion, el interes particular quedaba desatendido. Privado de garantías, lejos de ser respetado, se veria bien pronto perseguido. Conténtase el ciudadano con que, en última instancia, y sobre sus diferencias con el público interés, decida el Rey en persona, auxiliado real y efectivamente por su Consejo de Estado, y por el de ministros, ó al ménos por un ministro; pero nadie se aquietaría con que ejerciesen la justicia administrativa en las provincias instrumentos del poder, sin independencia y sin responsabilidad; añadiéndose despues, por mera fórmula, un *aprobado* del Rey por estampilla. Clamaríase por garantías, y acaso llegarían á echarse de ménos los tiempos pasados. El despotismo se mostró más generoso en esta parte. Sabido es que los corregidores y alcaldes mayores eran subdelegados de montes, de pósitos y de otros ramos de la Administracion; y que de sus sentencias se apelaba, las más veces, al Consejo de Castilla. Fallaban, pues, entre el interés individual y el general dos tribunales de justicia independientes en el grado y á la manera que entonces podían serlo. Los abusos que hicieran desear la reforma, provenían en las provincias de componerse el tribunal de un hombre solo, accesible así á fáciles y multiplicados medios de seducción; y en Madrid, de los vicios propios de aquel género de gobierno. Los Moñinos, Arandas, Campomanes, La Cañada, Roblesvives y otros muchos, honra y préz de la magistratura española, no menos ilustres que Bacon,

D'Aguessau y L'Hopital, poco ó nada pudieron contra el torrente de su siglo. De las causas indicadas dimanaron los males; pero no ciertamente de que, supuesto aquel estado de cosas, las leyes hubiesen dejado de dar al interés individual las mayores garantías que podian proporcionarle.

Otra equivocacion que importa deshacer. Cuando se ha dado á entender que puesto que el ministro responde de los actos gubernativos de sus subalternos no habria inconveniente en que respondiese de los judiciales, no se ha reflexionado bastante que le es infinitamente más fácil conocer la conducta de sus agentes en el primer caso que en el segundo: y que, por tanto, es más justo se le imponga en el primero la responsabilidad. Supóngase que un jefe político, desconociendo los principios más sencillos de la materia, en lugar de proclamar altamente la independencia electoral, insinúa ó inculca en una circular á los subalternos el atropellamiento de los derechos políticos de sus administrados. Al instante el ministro, para ponerse á cubierto, destituye al jefe arrojado ó ignorante; y este mismo jefe, como presidente de la junta de agravios, habría estado dictando acaso dos mil sentencias ⁽¹⁾, entre las cuales, suponiéndole igual ignorancia, deberian reputarse muchas por malas ⁽²⁾, sin que el ministro hubiese ni aún podido tener conocimiento de ellas.

(1) Parecerá abultado el guarismo al que no tenga un conocimiento práctico de lo que en tales casos sucede. En una quinta de 50.000 hombres corresponderán 500 quintos á una provincia de tercer orden; y para dar uno á la caja es preciso, casi siempre, recorrer cinco, seis ó más números: esto es, pronunciar otras tantas sentencias, que allí quedan sepultadas. Cuando más, alguno que otro pudiente apela al Tribunal supremo de Guerra y Marina en donde nada tiene que hacer el Ministro de la Gobernacion.

(2) Al ménos, malo su voto; que para el caso es igual.

Miles de ejemplares se presentarían para probar la diferencia que media entre lo gubernativo y lo contencioso relativamente al punto en cuestión. Si no se equivoca el que suscribe, los agentes superiores en las provincias no desempeñan otras funciones que las que se encierran en las clasificaciones siguientes:

Servir de órgano de comunicación entre el Gobierno y los alcaldes ó jefes inferiores, ó directamente con los habitantes.

Explicar las leyes á sus subalternos.

Darles impulso y dirección.

Vigilar é inspeccionar sus operaciones.

Reparar sus yerros ú omisiones.

Amonestarlos y castigarlos.

Aprobar sus determinaciones, modificarlas ó anularlas.

Y claro está que, excepto las tres últimas, las demás se ejercen colectivamente; y aún estas como las anteriores, con publicidad, con demostraciones que llaman mucho la atención.

Solemnidades, generalidad de intereses, abstracción de pormenores, relación íntima con principios fijos y conocidos: hé aquí el carácter de lo gubernativo. En lo contencioso, todo es incidencias, particularidades, oscuridad; porque la especie de publicidad con que se decide, no lleva consigo la notoriedad, el conocimiento universal de los ciudadanos: una cosa es que un acontecimiento pueda ser sabido de todos, y otra que lo sea real y forzosamente siempre.

Las consecuencias corresponden á tan diversas premisas. Por la generalidad, por la publicidad, por la importancia de lo gubernativo, los hechos que han de servir al ministro para formar su juicio sobre continuar ó retirar su confianza, le salen al encuentro, le buscan, le persiguen. Pocos diputados á Córtes, en ocasión oportuna, dejan de

hablarle bien ó mal del jefe de su provincia, refiriéndose siempre á lo general de su administracion, á su marcha política, á la direccion que da á sus subalternos, á su modo de gobernar; al paso que, en negocios contenciosos, necesitaria el ministro adivinar la existencia de los hechos; y esto concediendo al interés particular, como así es, destreza, osadía y constancia, por la sencilla razon de que sus esfuerzos no se dirigen á obtener publicidad, sino justicia; á verse satisfecho aunque sea en el silencio, y lejos del ministro; y porque, cuando alguna vez busca la publicidad como medio, su voz se pierde en el estrépito de los grandes intereses que se discuten y se deciden en Madrid.

14. Si, pues, por lo visto, la garantía de la responsabilidad ministerial, útil y única posible en cierta esfera de accion, se convierte en ilusoria fuera de ella, ¿qué debería hacerse y qué consideraciones sería preciso invocar?

El que suscribe no vacila un momento en someterse á lo que manda la fuerza natural de las cosas.

El Rey *ejercerá* por sí el poder administrativo judicial, bajo la responsabilidad de sus ministros, mientras racionalmente pueda hacerlo; pasada aquella línea de posibilidad racional, lo *delega*: abdica su omnipotencia con ciertas y determinadas condiciones: declara que las sentencias de los consejos de provincia lo son, y no proyectos de decretos; consiente en que tengan por sí, y sin necesidad de aprobacion ulterior, la misma fuerza, y surtán los mismos efectos que las de los tribunales ordinarios.

Esta delegacion es legítima, constitucional, porque no puede dejar de serlo todo lo que es inevitable, absolutamente indispensable, y porque no hay ningun artículo de la Constitucion que lo prohíba. En las repúblicas el Presidente, y en las monarquías el Rey, están esencialmente investidos de todas las facultades, de todos los poderes, que no siendo contrarios á la letra ni al espíritu de la Cons-

titucion del Estado, formen parte del poder supremo y se consideren necesarios á todas horas y en todas ocasiones á la prosperidad y seguridad de la nacion. La justicia de órden privado y de órden público social, ó sea la civil y penal, la administran los tribunales, mal llamados ordinarios. La justicia administrativa la ejerce el Rey por sí mismo, ó por delegacion, cuando no puede hacerlo por sí. El que suscribe no halla otro camino; no alcanza, no descubre medio de evitar la delegacion; y no ha querido, por atender á remotas y extraviadas consecuencias de un principio, sublevarse contra la evidencia.

15. Pero se dirá: «La delegacion es el acto por el cual un funcionario público autorizado competentemente para ello, encarga á otro inferior el ejercicio del todo ó parte de sus propias atribuciones. El efecto inmediato es el de libertar al delegante de toda responsabilidad por los actos del delegado en el ejercicio de sus nuevas funciones. Luego si el Rey delega en los consejos de provincia toda su autoridad de juzgar lo contencioso-administrativo en primera instancia, quedan exentos de responsabilidad sus ministros en cuanto á este particular; y como no puede haber acto del que álguien no sea responsable, lo serán los jueces del litigio; los consejeros con el jefe político.» Exacto, innegable: el diputado que suscribe reconoce al Consejo, ó por lo ménos á los que no hayan consignado un voto contrario al fallo que motive el juicio de residencia, como exclusivamente responsables: desea que la responsabilidad sea efectiva, y capaz de prevenir toda clase de excesos.

Y así es como presenta, no un sistema, sino un sistema completo.

Dos medios concurren al fin propuesto. El primero consiste en el uso de la autoridad disciplinal del gobierno que comprende la facultad de amonestar, reprender, apercibir, multar y destituir á los consejeros de provincia

como á los demas empleados, con la limitacion en el modo de que habla al artículo 5.º del proyecto.

16. El segundo, en exigirles la responsabilidad como jueces.

A primera vista parecia muy arreglado que el gobierno la exigiese por sí: siendo él el tribunal inmediato superior administrativo, se entraba en el derecho comun. Pero consideraciones de un órden más elevado han decidido al que suscribe á proponer que la exija el tribunal supremo de justicia.

El error, la ignorancia ó la negligencia en cierto grado, no siendo causas suficientes para exigir la verdadera responsabilidad, y sí solo para que el tribunal superior, al reformar la providencia, use de su facultad disciplinal con respecto al inferior; y necesitándose para tratar de hacer efectiva aquella la existencia, real ó presunta, de cohecho, dolo ó concusion, no podia ménos de imponerse en tales casos penas corporales, y á veces de larga duracion. Para tanto no debia quedar facultado el Gobierno, por más garantías que ofrezca el Consejo de Estado; ó no serian, ó no parecerian bastantes.

Por el extremo opuesto, carecerian de fundamento los consejeros de provincia para declinar la jurisdiccion del Tribunal supremo. En vano alegarian los dos pretextos, al parecer plausibles, de no pertenecer al órden judicial, y de faltarles independencia. Su independencia, por lo tocante á no cometer delitos, es completa: mal pudiera suponerse violencia por parte del jefe político teniendo él que firmar las sentencias y hacerse cómplice tambien. Ademas, al consejero le queda siempre el medio de salvar su voto.

En cuanto á que no pertenecen al órden judicial, es decidir, ó más bien cortar la cuestion; no resolverla. Lo cierto es que la magistratura que se crea, es una magistratura mixta, que participa alternativamente de ambos

caractéres, y que se inclina más ó ménos á un órden que á otro, segun las circunstancias en que se la considera. Esta mezcla, esta doble esencia, por más embarazosa que aparezca, por más inconvenientes que presente, es condicion de la institucion misma.

17. Nadie desconoce ya en el Gobierno, ó en los superiores respectivamente, facultad de conceder ó negar la autorizacion para encausar á los empleados públicos: es una consecuencia inmediata del principio que aquellos no obran en virtud de determinacion personal y espontánea, sino de las funciones con que están investidos. Está bien que no gocen de prerogativa alguna por hechos propios fuera del ejercicio de sus funciones, cogidos *in fraganti*, ó por acciones civiles intentadas contra ellos; pero cuando obran como tales empleados, entonces han menester que la ley los proteja de una manera especial contra los rencores que les concita el buen desempeño de sus obligaciones, acaso con más frecuencia que el abuso de ellas. Y esto es tanto más necesario cuanto más libremente se gobierne el país: bajo el absolutismo, hasta el último esbirro goza de la inviolabilidad del déspota. No hay que temer que un gobierno libre abuse de la facultad de proteger: no olvidará que, al negar la autorizacion, toma sobre sí, ante las Córtes, la responsabilidad del acto acriminado, y se confunde hasta cierto punto con el agente suyo.

Tal es la garantía que debe sustituir á los odiosos fueros personales.

Pero á pesar de la más decidida voluntad en favor de la nueva magistratura, no era posible extender hasta ella la garantía que queda indicada: no debía considerarse á los consejeros, cuando ejercen funciones judiciales, como agentes del poder.

Su verdadera defensa, en tales casos, es la que la ley comun dispense á los demás magistrados; las precaucio-

nes que tome para que no pueda encausarse con ligereza ó malicia á los jueces, con mengua de la dignidad de su carácter y de su reputacion personal, y las penas con que amenace y castigue á la parte que no pruebe lo que alegó.

18. Justificada la necesidad de la delegacion, y explicadas sus consecuencias, véase ahora el modo con que se verifica. No es, en efecto, como ya se dijo, una abdicacion perjudicial, sino prudente. El Rey se reserva en la composicion del Consejo la conveniente influencia, introduciendo en él un representante suyo con voto preponderante y presidencia.

El número de cinco jueces en lugar de uno; esa firmeza de sus fallos, que nadie en el mundo puede invalidar, y que de nadie necesitan para surtir sus efectos, son otras tantas garantías concedidas al interés particular. La presencia de un delegado del Gobierno en el Consejo, la revision de los juicios, en caso necesario, por el poder supremo, no pueden ménos de asegurar su parte al interés general. El jefe político influirá lo bastante en favor de la familia española; los jueces harán que se atienda á sus individuos, y de tan feliz combinacion son de esperar resoluciones justas.

A pesar, pues, de las declamaciones de los que desean constituir los tribunales administrativos completamente independientes, y el error de los que quieren extender la responsabilidad ministerial más allá de donde alcanza; en la composicion de los consejos, tal como se proponen, se hermanan estrechamente los principios bien entendidos, con los hechos y necesidades tales como existen y es preciso satisfacer.

19. La idea que algunos concibieron de que el Consejo de provincia propusiese al jefe político proyectos de sentencias, acarreando gravísimos males, no salva ningun inconveniente de teoría; porque al dar ó negar su aprobacion el jefe, solo pudiera hacerlo en virtud de delegacion

del Rey. Y si de todos modos hemos de venir á parar á la delegacion ¿no es preferible que esta se verifique en un tribunal colegiado que en una sola persona? ¿A qué derogar nuestra legislacion, para restablecer lo mismo un solo juez? Desde el momento en que, por precision, se abandona el principio de la responsabilidad ministerial inmediata, ¿cómo no exigir otras fianzas, otras seguridades? ¿Por qué no promediar el campo?

20. Así sucede en Francia. Allí los consejos de provincia son verdaderos tribunales administrativos de primera instancia que ofrecen al interés individual las garantías que le son debidas; y no obstante, ningun jefe político, ningun ministro, ningun diputado, ningun publicista (y sobre este hecho se atreve el que suscribe á depone con alguna seguridad) se ha quejado jamás de su excesiva independendencia. Al contrario, aún resuenan fuertes clamores en favor de la inamovilidad de los jueces; inamovilidad que allí existe de hecho, y que ha servido de estímulo y de precedente al que suscribe para articular una cosa semejante, una cuasi inamovilidad, un correctivo al abuso de destituir, llevado al extremo por todos los partidos, con escándalo de la moral y grandes perjuicios particulares y públicos.

Sentados estos preliminares, de que no era posible prescindir, síguese el recorrer los artículos del proyecto de ley, deteniéndose sólo en aquellos que den lugar á observaciones de alguna importancia.

TÍTULO I.

1.º Previénese en el artículo 2.º que las Diputaciones hagan las propuestas en terna para consejeros de provincia. Extraña parecerá, á primera vista, esta disposicion: he aquí los motivos en que se funda. Verdad es que los consejeros tienen que desempeñar funciones de

un órden político; pero no lo es ménos que lo han de verificar en punto determinado, y que son éstas de tal naturaleza, que exigen indispensablemente conocimientos locales, un estudio práctico, y si fuese posible individual de cada finca ó propiedad: tales son el exámen de los presupuestos y cuentas de los pueblos, lo relativo á la tutela que sobre ellos ejerce la Administracion, los juicios para ajustar sus diferencias acerca de pastos, aguas y aprovechamientos comunes, y otras muchas atribuciones. ¿Y quién sin hallarse bien enterado de las costumbres, usos, índole y genio particular de los administrados, en lo cual hay por desgracia tanta diversidad entre nosotros, se atrevería á aconsejar al jefe sobre los secretos del mando, ó acerca de las modificaciones de ejecucion que puedan y deban sufrir las leyes en cada division territorial? Chocante sería ciertamente ver desembarcar en Barcelona, procedentes de Cádiz, al jefe político y á sus cuatro consejeros, ó apearse los cinco en la Coruña, llegando de Madrid. Y no se diga que los conocimientos de que se trata debe poseerlos en grado eminente el jefe; porque conviniendo en ello, tampoco se negará que precisamente se le nombran consejeros para entre tanto que los adquiere, para suplir los que no pueda adquirir, y para que descargue en sujetos conocedores del terreno el peso de infinidad de pormenores que le agobiarían, quitándole el tiempo de que há menester para disposiciones de un interés general.

Aún existe otro motivo, no indiferente en sentir del que suscribe. Las Diputaciones se hallan en posesion de aquellas facultades; y cuando van á perderlas, ya como medio de compensacion, ya como demostracion de confianza, no estaria demás que se les concediese cierta intervencion en elecciones para cargos que al fin tanto tienen de provinciales.

Y ciertamente no se vulnera la prerogativa real. Que-

dándole al Rey espedito el derecho de destituir á los consejeros, quiere decir que si los elegidos de entre los propuestos no desempeñasen bien sus funciones, los separaría: pediría otras ternas, continuando así indefinidamente hasta dar con empleados útiles.

2.º En el 8.º se enumeran las causas de recusacion. Se han elegido, entre el gran número de las que motivan la de los jueces ordinarios, aquellas que, sobre ser más frecuentes, afectan de un modo más esencial su disposicion moral. Ya se concibe por qué no se concede el recusar al jefe político. Entre otros motivos, porque se supone que la imparcialidad en sus juicios, como en sus acciones, es de todos los momentos, y muy superior á la de la generalidad de los hombres. Supónesele á la mayor altura en punto á honradez y delicadeza, puesto que se le confió un cargo tan importante y en él se le conserva. ¿Qué jefe político, por poco que se respete á sí mismo, dejará de abstenerse en semejantes ocasiones, no siendo su asistencia obligatoria, como la de los consejeros? El mando se distingue extraordinariamente de los demás empleos públicos. Para nada ha menester un exactor de contribuciones el cariño de los contribuyentes: bástale ser justo con ellos: ni aún habria comprendido su mision el jefe político que se contentase con serlo. No se manda, no se gobierna, no se administra, sobre todo en estos aciagos tiempos, sino inspirando aprecio y respeto, apoderándose de los ánimos, creándose un gran prestigio por sus conocimientos y sólidas virtudes.

3.º La disposicion del artículo 9.º no constituye novedad: otras tenemos semejantes con respecto á suplentes, si bien nunca se han observado con rigor. Enhorabuena que el suplente preste un servicio gratuito siempre que la causa de la ausencia del propietario sea forzosa; como por ejemplo, en caso de enfermedad. Pero cuando sea voluntaria; cuando sólo deje su puesto por proporcionarse ma-

yores ventajas, entonces nada más justo que el que retribuya á quien hace sus veces. Con harta frecuencia se ven oficinas de cinco ó seis oficiales de dotacion reducidas á tres ó cuatro por espacio de meses ó de años, por hallarse los demas gozando de reales licencias. A buen seguro que se evitarian tales escándalos si los interesados hubiesen de renunciar á la mitad ó á las dos terceras partes del sueldo.

4.º Examínense las atribuciones de los consejos de provincia, y se verá cuán naturalmente de ella se deduce el corresponder sólo con el gobierno político, segun se dispone en el artículo 10.

Por de contado, para auxiliar y aconsejar al jefe, claro está que el Consejo sólo há menester entenderse con él. Y considerado como tribunal administrativo, siendo aquel su presidente, bajo tal concepto le corresponde tambien ser el centro de relaciones: confúndense en una misma persona el juez y el administrador.

Además, aunque así no suceda en los casos en que presida el decano, en nada se disminuye la autoridad del tribunal. Las sentencias se pasan al jefe político, no para que las apruebe; para que las cumpla ó haga cumplir como depositario de la facultad superior activa, como autorizado antes que nadie á emplear la fuerza pública. El pasará las comunicaciones oportunas á los alcaldes, y de ellos recibirá las contestaciones; compensándose este rodeo, si así quiere llamarse, con la mayor puntualidad, con la mayor energía en la ejecucion, porque tales son los resultados infalibles de la concentracion de los medios y de la unidad del impulso.

Tampoco debe echarse en olvido que cuando el jefe no asistió al Consejo, ó fué de la minoría, puede apelar de la sentencia con efectos suspensivos; y que vendria á quedar ilusoria aquella disposicion, si las sentencias todas no pasasen por su mano. Rarísimos serán los casos, debiendo

mediar para ello graves y muy poderosos motivos; pero al cabo, alguno que otro ha de verificarse: el jefe político no habia de permanecer espectador indiferente de la ejecucion de una sentencia que considera perjudicial al bien público. El abuso que podrá hacer de esta facultad necesaria, es de la naturaleza de todos los abusos, que nada prueban contra el uso.

TÍTULO II.

1.º No hay para qué detenerse en demostrar que la publicidad es el alma de los tribunales, el escudo de mayor resistencia contra la arbitrariedad; mas sí en combatir la idea de ser suficiente, como algunos lo han creído, la pálida, desfigurada y siempre tardía traducción de los hechos por medio de la imprenta. Semejante publicidad no basta. La publicidad de los debates es mejor garantía que la inamovilidad de los jueces. Por la presencia del público el juez conserva una actitud que á cada instante le recuerda su dignidad y sus deberes, que evita sus distracciones, y hasta refrena los afectos desordenados de su ánimo. En el edificio destinado á los gobiernos políticos deberá disponerse una sala con igual aparato que las de las audiencias, para imponer respeto á ese mismo pueblo á quien se proporciona ocasion de satisfacerse por sí de la imparcialidad de las decisiones.

TÍTULO III.

1.º A primera vista no presenta los primeros números del artículo 18 tanta importancia como verdaderamente tienen. No falta quien sostenga que los interesados deben acudir directamente al Consejo para pedir justicia. Paréceles que, de no hacerse así, resultarían inconvenientes en la práctica, tales como dilaciones innecesarias; por-

que en el gobierno político merecerán preferencia, sobre lo contencioso, los asuntos de la Administracion activa; ó porque por malicia pudiera diferirse el remitir al Consejo las quejas de los administrados contra la Administracion.

El que suscribe reconoce como fundadas estas observaciones; pero considera de mayor peso las contrarias. El jefe político, segun el sistema propuesto, deslinda los asuntos contenciosos de los de la Administracion activa: al Consejo sólo le corresponde admitir y juzgar los que aquel no retenga como suyos. De lo contrario, y si la corporacion ejerciese sobre este particular la iniciativa, paralizaria, cuando á bien tuviese, ó sin quererlo, la accion del Gobierno; que, como tantas veces se ha repetido, debe quedar siempre libre.

De dos modos puede errar el jefe: ó remitiendo al Consejo asuntos de la administracion activa, ó juzgando él algunos de lo contencioso. En el primer caso, el Consejo está autorizado expresamente por un artículo para no juzgar, devolviendo el expediente; y entonces se entabla un mero y simple conflicto negativo de jurisdicciones, que se resuelve como todos los demas. Si, por la inversa, el jefe juzga algo de lo contencioso, el tribunal superior reforma sus decisiones á peticion de la parte interesada. Cualquiera de estos dos males es ciertamente menor que el que antes se ha señalado.

2.º Las leyes irán indicando, cada dia con mayor claridad, los casos en que corresponde conocer al jefe, y aquellos en que debe entender el Consejo. Mas entre tanto, y siempre como reglas supletorias, pudieran adoptarse las siguientes:

1.ª La jurisdiccion voluntaria corresponde exclusivamente al jefe político.

2.ª De la contenciosa, solo le corresponde conocer en aquellos casos en que las leyes, por razones especiales, lo prevengan expresamente.

3.ª Fuera de los casos de que trata la regla anterior, la jurisdiccion contenciosa corresponde exclusivamente al Consejo.

Lo más sencillo parecia declarar, sin excepcion, que lo contencioso perteneciese al Consejo, y lo de jurisdiccion voluntaria al jefe; pero no siempre es posible lo que más sencillo parece. El interés particular, en lucha con el general, es más ó ménos atendible segun la naturaleza ó magnitud de aquel. En la invasion de una peste, por ejemplo, son tan caros, tan preciosos, tan inmensos los intereses públicos que se comprometen por no tomar disposiciones del momento, que se hace indispensable entonces comunicar á la administracion activa la mayor energía y rapidez, cometiéndola el conocimiento de cuestiones, que en otro caso decidirian los tribunales administrativos. En un incendio podrá convenir el derribar una casa que serviria de comunicacion para mayores estragos, y el alcalde en el acto deberá mandarlo, sin observar los trámites que prefije la ley de expropiacion por causa de utilidad pública. En una crecida extraordinaria podrá la autoridad, para facilitar el desagüe, ordenar la destruccion de una pared perteneciente á un vecino, sin su consentimiento. La aproximacion ó la entrada de los enemigos en territorio nacional, un terremoto, la crudeza extraordinaria de las estaciones, la efervescencia de las pasiones populares, y otras mil causas físicas, morales y políticas, obligarán á la Administracion activa á olvidar, en algunas ocasiones, los derechos para ocuparse únicamente de intereses; á ejercer, con la velocidad del rayo, una verdadera jurisdiccion contenciosa. Estos casos deben estar previstos por las leyes y determinados en ellas, al ménos por sus caracteres generales; y el reconocer su existencia, ya que no enumerarlos, es precisamente el objeto de la regla 2.ª

TÍTULO IV.

1.º La ley 8.ª, tít. 16, lib. 11 de la Novísima Recopilacion, prohíbe á los tribunales de justicia motivar las sentencias. En el artículo 22 del proyecto se manda que los consejos las den precedidas de las razones en que se fundan. Preciso es que una ú otra de estas dos disposiciones opuestas sea contraria á la pública conveniencia. ¿Lo será la segunda, que proporciona á las sentencias la fuerza irresistible del convencimiento? No ciertamente. ¡Asombro causa que la primera se apoye en la falta, la confusion, la incoherencia cuando ménos de nuestra legislacion penal y civil! Con harto sentimiento del que suscribe ofrecerá graves dificultades el artículo tal como está, por lo defectuoso tambien de nuestra legislacion administrativa; y acaso no pocas veces, en lugar de motivos legales, se verán reducidos los jueces á tener que exponer los de analogía y de principios: pero con todo, ha parecido preferible dar este primer paso hácia un estado mejor de cosas.

2.º No dejará de parecer extraño que el recurso de apelacion no lleve consigo efectos suspensivos, segun se dispone en el artículo 23. Reflexiónese sobre la índole particular de los negocios administrativos: casi siempre son asuntos de urgencia. La dilacion para el interesado equivale á perder el pleito: y, por otra parte, importa al procomunal se lleve á efecto inmediatamente lo resuelto.

3.º El sagrado derecho de propiedad exigia el lleno de la independéncia y del saber del poder judicial: no debia rebajarse ni un ápice de las garantías humanamente posibles, mientras se le considerase aislado, sin oposicion ó roce con el interés general. De este principio, el negar á los tribunales administrativos el resolver cuestiones de propiedad, de servidumbres, de estado de las personas, é interpretar títulos privados como se expresa en el ar-

título 25. Podrán, pues, entender en lo relativo á impedir que llegue á consumarse una usurpacion cometida en un camino público por el propietario colindante, mientras este alegue ignorancia de su arrendatario, descuido de sus trabajadores ú otras causas; pero cuando se considere dueño del terreno que se cree usurpado; cuando esté dispuesto á presentar títulos de propiedad, y alegue tal excepcion, el Consejo de provincia deberá inhibirse del conocimiento de esta cuestion prejudicial para la resolucion administrativa.

En las servidumbres públicas deberá la autoridad cuidar de que de ellas se use con arreglo á lo que son: impedir que se cometan desmanes, excesos, ó se opongan indebidos obstáculos; y el Consejo de provincia tendrá que resolver todas las cuestiones á que den lugar los abusos que no hayan podido impedirse. Trátase de una servidumbre de tránsito: el tribunal administrativo podrá castigar al propietario de la heredad que maliciosamente lo obstruye amontonando escombros, socavando, ó por otros amaños. Mas si, en cualquier estado, el propietario de la tierra pretendiese no existir tal servidumbre; que sólo fué de su parte una mera tolerancia sin que haya trascurrido el tiempo de prescripcion, tolerancia que ya no quiere tener, entonces el Consejo suspenderá sus procedimientos para anudar el hilo de ellos despues del fallo del tribunal ordinario acerca de la existencia ó no de la servidumbre.

Acude un ciudadano al Consejo de provincia quejándose del error ó de la injusticia del Ayuntamiento de su pueblo por haber incluido ó excluido su nombre en la lista de electores, ó en la de milicianos. El Consejo deberá resolver mientras las excepciones ó motivos alegados en pro ó en contra no se refieran al estado de las personas. Pero si el Ayuntamiento ó el particular alegan ó niegan haberse cumplido el caso previsto en el número 4.º del artículo 11.º de la ley electoral vigente, que prohíbe votar á

los que estén fallidos ó en suspension de pagos, ó alguno de los que refiere el artículo 4.º de la Ordenanza de la milicia nacional, el Consejo tendrá que abstenerse por entonces, y esperar á que el tribunal ordinario decida acerca de este extremo.

Y finalmente, si fuese preciso interpretar títulos privados, ó que una de las partes los arguyese de falsos; como nadie mejor que el tribunal ordinario es capaz de conocer y de apreciar su sentido genuino; de juzgar con más acierto acerca de las formas y requisitos esenciales y peculiares á cada documento, y de castigar con más derecho su falsificación, el Consejo deberá abstenerse como en los casos anteriores.

Las precauciones indicadas en el artículo 26 se explican por sí mismas: duras parecerán; pero la legislación tiene que hacerse hasta suspicaz, si así lo exige el estado moral del pueblo á que se destina.

4.º Prohíbese en el artículo 27 á los tribunales administrativos imponer penas corporales, ni otras multas, y retribuciones, indemnizaciones, resarcimientos, ó condenas que las que expresamente consten en las leyes; lo cual supone que, aunque limitada, los referidos tribunales ejercen una jurisdicción penal. He aquí cómo debe entenderse. La Administración no juzga á delincuentes, y sí á perpetradores de simples contravenciones, de leves infracciones de ley. Semejantes trasgresiones, si bien en algunos casos pueden presentar los caracteres del delito, las más veces sólo significan hechos perjudiciales cometidos por descuido, negligencia ó ánsia del lucro, bien intencionada, aunque excesiva: no indican malignidad, depravación, inmoralidad; y por tanto las penas correspondientes no afectan el honor ni la reputación del ciudadano, ni aún comprometen la libertad de su persona. Los tribunales administrativos no castigan precisamente por escarmentar; no obran con el fin, único ó preponderante,

de que la mala accion lleve tras sí consecuencias capaces de arredrar á los atrevidos, aunque este sea indudablemente uno de los efectos de la pena. Su principal objeto, el que verdaderamente se proponen obtener, es la reparacion del daño: remediar el mal producido, sacando lo necesario del bolsillo del causante. Más bien que un fin moral, tienen una tendencia económica.

Explicada así la índole de la jurisdiccion penal administrativa, y demostrado, por tanto, que no afectándose con su ejercicio sino ténues intereses, no há menester ofrecer á las partes las mismas garantías que la justicia ordinaria, fácil es dar á conocer tambien su necesidad, sobre todo no teniendo nosotros jueces de paz ⁽¹⁾, ni tribunales como los llamados en Francia de *policía correccional*, instituidos con un fin de economía y de celeridad, para juzgar, casi siempre, cuestiones de hecho.

Nótese que la conservacion de caminos, canales y otras obras públicas, así como la observancia de los reglamentos de administracion, dependen, no de los medios de represion, sino de la rapidez, de la certeza, de la oportunidad en aplicarlos. Las formas graves y lentas de la justicia ordinaria, tan conducentes á su objeto, serian aquí destructoras de toda virtud represiva de la pena. La Administracion vigila; y cuando no ha podido evitar las contravenciones, las denuncia y castiga en el acto, sobre el terreno, sin intermision de tiempo ni mezcla de circunstancias entre la accion y su merecido. Esta necesidad es tan universalmente sentida, que no hay ordenanzas municipales, de montes, de caza, pesca y demás, en que no se haya concedido á los subdelegados facultad de imponer multas.

5.º Por eso el que suscribe no ha tenido reparo en conservar á los nuevos tribunales la jurisdiccion penal que

(1) O avenidores.

ejercian los subdelegados en sus juzgados privativos, limitándola como se expresa en el artículo. Por lo demás los consejos, como sucesores de aquellos, habrán de aplicar la legislación tal como existe, hasta tanto que progresivamente se vaya proporcionando su mejora. De forma que, cuando según ella haya de imponerse penas corporales, ó multas y resarcimientos cuyo total exceda de 2.000 reales, y considerarse los hechos punibles como delitos, entonces, y solo entonces, conocerán los jueces de primera instancia, y en apelacion las audiencias, con inhibicion absoluta de los consejos de Estado y de provincia.

TÍTULO V.

1.º Mientras que el interesado no reclama contra los procedimientos, los reconoce tácitamente por arreglados. Pero cuando se queja del embargo y venta de bienes, ó del modo con que se verifica, es prueba de que se obra con él más severamente de lo que mandó el Consejo, ó al ménos que así lo piensa; suscitándose entonces cuestiones de propiedad que sólo toca resolver á los tribunales civiles. Es además más sencillo, más regular, más fácil por la costumbre, que los tribunales ordinarios entiendan desde aquel punto en la ejecucion, hasta dejar cumplido lo mandado por el administrativo. Tales son los motivos del artículo 30.

2.º En los artículos 18 y 25, con diferente ocasion, se previno que no se entrometiese la Administracion en lo contencioso-judicial. Ahora, en el 31, se prohíbe á los tribunales ordinarios interpretar actos administrativos. En rigor, el artículo de que se trata no pertenece á esta ley; y ciertamente que no estaria en ella si en otras se hallase su dispositivo. El objeto de la última prevencion, como la anterior, es mantener la integridad y la armonía

de ambas jurisdicciones. Pero ni las precauciones de esta ley orgánica, ni las que tome el legislador en las especiales, han de bastar para impedir encuentros: nunca faltarán disposiciones oscuras, y administradores y jueces bastante preocupados para no contenerse en sus respectivos límites, ó para no saber extenderse hasta ellos.

3.º Desde luego se advierte la incomparable importancia del derecho de resolver las competencias. Es nada ménos que el de decidir los casos y materias en que han de ejercerse los grandes poderes políticos del Estado: es suplir á la Constitucion. En sentir del que suscribe corresponde aquel derecho al jefe del poder ejecutivo. Sólo así hay persona responsable del ejercicio de tan trascendental prerogativa, y esta es la razon más poderosa de cuantas pudieran alegarse.

4.º Pero como la responsabilidad obra preventivamente aún más que de una manera efectiva: como no bastaría exigírsela á un ministro para remediar males causados, conviene que el Rey illustre mucho su conciencia antes de resolver en tan delicada materia. Deberá haberlo á consulta del Consejo de Estado pleno.

5.º Entiéndese esto en los casos en que, por estar bien terminante la ley, no há lugar á aclaracion, ó en tanto que aquella recae; pues no es dudoso que para interpretarla sólo es apto y proporcionado el que la hizo.

Claro es tambien que aquí se trata de las competencias entre autoridades pertenecientes á poderes distintos; un alcalde con un juez de primera instancia, un jefe político con una audiencia. Los simples conflictos de jurisdiccion ó de atribuciones entre agentes de un mismo poder los deciden los superiores en las respectivas jerarquías ⁽¹⁾.

La experiencia tiene acreditado que, en esta materia,

(1) Véase el decreto de 19 de Abril de 1823, restablecido en 30 de Agosto de 1836.

los mayores males no los causan los juzgadores de las competencias, y sí la ligereza, la arbitrariedad ó la pasión de los que las interponen: y verdaderamente no son muy fáciles de remediar por entero. La independencia que á todo trance, á toda costa, necesita la Administracion, ha hecho que se conceda á los jefes políticos facultad de lanzar una especie de interdiccion sobre el órden judicial; pero por la exorbitancia misma de la concesion, deberán usar de ella con sumo comedimiento, por no causar rivalidades entre personas, y confusion en las cosas.

Cuando se trate de organizar los gobiernos de provincia, y de consiguiente de determinar las facultades de los jefes, convendrá dar reglas seguras sobre el modo, forma y oportunidad de elevar las competencias, ya sean negativas, ya positivas; y desde luego será una de ellas la prohibicion de interponerlas, cuando haya recaido sentencia judicial que cause ejecutoria. No basta ofrecer á la Administracion medios de reconquistar las usurpaciones de la autoridad judicial: preciso es tambien poner á ésta á cubierto de invasiones y de atropellamientos.

6.º Y no estaria de más que, al arreglar entre nosotros el Ministerio público, se previniese á los fiscales de las audiencias que acudiesen al jefe de su ramo exponiendo los yerros ó las demasías de la Administracion; que pidiesen á las audiencias la remision al juzgado administrativo de aquellos asuntos que creyesen corresponderle; y de no conformarse el tribunal, pasasen al jefe político un tanto de las diligencias, para que éste, con conocimiento de causa y más enterado de los asuntos de la Administracion, elevase ó nó la competencia.

TÍTULO VI.

1.º En el artículo 32 se dice que de las sentencias de los consejos de provincia se apelarà al Rey en Consejo de

Estado; declarándolos así implícitamente tribunales administrativos de primera instancia. Y con efecto, lo son; pero no deben ser considerados, á su vez, como de alzada con respecto á las decisiones de los alcaldes ó de los Ayuntamientos: en tales autoridades y corporaciones no hay que reconocer jurisdiccion civil administrativa.

Cuando un Ayuntamiento ó un alcalde, por no conformarse en sus decisiones á las reglas que le están prescritas en las leyes, reglamentos ú ordenanzas, perjudica á los intereses del pueblo que representa, ó á los de un particular, cualquier vecino, ó el agraviado, acuden en queja al Consejo de provincia, si el asunto pertenece á lo contencioso, y al jefe político si corresponde á lo gubernativo. La decision del Ayuntamiento, ó del alcalde, se reputa el hecho primitivo que da lugar al litigio, ó á la cuestion gubernativa; el acto que ha venido á turbar el órden, ó al ménos el estado de cosas, durante el cual no habia reclamaciones: de ninguna manera como una primera decision judicial; y esto aunque el Ayuntamiento ó alcalde hayan fallado por segunda vez en el asunto, por haberse acudido á ellos en súplica ⁽¹⁾.

(1) Si, como se ha sostenido, la administracion superior hubiese de aprobar préviamente, de una manera expresa, tácita ó por el trascurso de cierto número de días, todos los acuerdos de la autoridad municipal; trasmitiéndose así, en realidad, á los jefes políticos el gobierno interior de los pueblos, la consecuencia forzosa sería la de declarar impecables á los alcaldes y Ayuntamientos, é inacatables sus providencias para toda autoridad que no fuese superior á la superior provincial. Por el contrario, creyendo el que suscribe, que, *por regla general*, los acuerdos de los alcaldes y de los Ayuntamientos, cada uno en el círculo de sus respectivas atribuciones, no han menester aprobacion prévia de ninguna especie para adquirir el carácter de ejecutorios, llevándose á efecto bajo la responsabilidad de quien los dictó, y que sólo existe el superior de-

2.º Tampoco debe atribuirse á los alcaldes jurisdiccion administrativa penal.

Cuando los alguaciles, celadores ó guardas llevan á presencia del alcalde al leñador que tala el monte; al malicioso arriero que despues de haber pisado el camino desde el amanecer, se sale de él por no pagar el portazgo; al mayoral cuya galera derriba un guardacanton; ó al pastor que por descuido deja entrar su ganado por heredades ajenas; al exigir á cada uno la multa de reglamento, el alcalde no hace más que proporcionar una segura y pronta ejecucion de la ley, anticipándose á mandar y á llevar á efecto lo que con sobrada razon supone que mandaria el juez. Interpone su autoridad para que cese la contravencion, y ordena más bien un depósito que un castigo. No entra, en cierto modo, en el fondo de la cuestion. Si el arriero, el leñador, el mayoral ó el pastor se creen multados sin motivo ó con exceso, acuden al juez de primera instancia administrativa pidiendo la nulidad ó la reforma de los actos, no de las sentencias del agente municipal.

Mas no se crea que, si en buenos principios se niega á los alcaldes jurisdiccion administrativa contenciosa, se deja de conocer y de apreciar los servicios importantes que prestan. Sin ellos, sin sus afanes, sin su auxilio, sin la vigilancia que ejercen sobre los subalternos, sin esos juicios sumarios, si se quiere, no habria administracion posible. Hallándose el tribunal distante del contraventor, del denunciador y del lugar del delito, las más veces quedaria éste impune, y de consiguiente sin fuerza y sin ejecucion la ley.

3.º De todos modos, y si hubiese de reconocerse jurisdiccion contenciosa á los alcaldes, sólo pudiera ser en

recho de reformarlos; consecuente consigo mismo, puede suponer en los consejos y jefes políticos facultad de reformar ó de anular decisiones que no han aprobado anteriormente.

los casos en que así lo determinen las leyes. Tal es, el del artículo 173 de la Ordenanza de montes de 22 de Diciembre de 1833. En él se expresa que si la pena y el resarcimiento no exceden de 45 rs., el alcalde sea el *juex* de la causa. En pasando de dicha cantidad se remitian las diligencias al juez de primera instancia del distrito, con apelacion á las audiencias, en sala del crimen. Ahora deberán pasar á los consejos de provincia mientras el delito ó contravencion no merezca penas corporales, ó multas y resarcimientos de mayor suma que 2.000 reales.

4.º En una palabra: los alcaldes ejercerán las funciones que les atribuyan expresamente las leyes; los consejos de provincia, las que ejercian en lo contencioso-administrativo los subdelegados de los diversos ramos de la Administracion; y las apelaciones de estos juzgados, en lugar de ir al Consejo de Castilla, á las direcciones generales, ó juntas superiores, se llevarán directamente al de Estado ⁽¹⁾.

(1) Véase para mayor ilustracion la instruccion y reglamento de 8 de Junio de 1794 para gobierno de la Direccion general de *Caminos, Portazgos y Posadas*. La ordenanza de *Correos* del mismo año. La instruccion de *Pósitos* de 2 de Julio de 1792, y órdenes posteriores; y con especialidad la circular de 29 de Marzo de 1825. La instruccion de 13 de Octubre de 1828 sobre *Propios y Arbitrios*. La citada ordenanza de *Montes* de 22 de Diciembre de 1833. La Real cédula de 29 de Agosto de 1796 sobre *Mesta*. La instruccion de 16 de Abril de 1816 para los *intendentes*. Sobre *Minas* el Real decreto de 4 de Julio de 1825, con las leyes 3.ª y 4.ª del tít. 8.º, lib. 9.º de la Novísima Recopilacion, é instruccion provisional de 8 de Diciembre del mismo año, y la circular de 8 de Marzo de 1818. La ordenanza de *Caza y Pesca* inserta en la Real cédula de 4 de Febrero de 1804, que es la ley 11, tít. 30, lib. 7.º de la Novísima Recopilacion, etc., etc., etc.

Del año 20 al 23 rigieron sobre algunos ramos otras disposiciones; pero las que preceden sólo deben considerarse

5.º Contiene además este artículo una disposición contraria á la costumbre que existe en Francia acerca del particular. Allí ninguna ley prohíbe el apelar de cualquier decisión del Consejo de provincia, del jefe político, de los ministros, ó de las comisiones especiales que gozan de jurisdicción, resultando que, por demasiado frecuentes las apelaciones, el Consejo supremo se vé atestado de infinidad de pormenores que absorben todo su tiempo; perdiéndose además las tan conocidas como notables ventajas de que los negocios de menor cuantía se terminen en el punto mismo en donde nacieron.

La razón en que se funda el artículo 38 es de derecho natural; nadie puede ser condenado definitivamente sin haber sido oído.

En el 39 se reproduce un axioma del derecho civil. Cuando una sentencia perjudica á un tercero sin haber sido dada directamente contra él, puede pedir que se reforme en la parte que le concierne: no hay término fatal para ejercer este recurso, por más que hubiese sido consentida y ejecutada por las partes presentes. Cúlpese á sí mismo el que obtuvo la sentencia favorable, de no haber citado en juicio á quien debió. *Res inter alios judicata aliis præjudicare non potest.*

Finalmente, tanto este título, como los tres anteriores, comprenden varias disposiciones fundadas en los principios del derecho civil, por cuyo motivo no se ha tratado de justificarlas.

modificadas por las leyes ó decretos de aquella época que han sido restablecidos en la presente, y que se hallarán en los apéndices á los dos tomos de decretos correspondientes al año de 1837, ó por las que se han dado desde el establecimiento del Ministerio del Fomento general del Reino, hoy de la Gobernación.

TÍTULO VII.

Segun se halla redactado todo el título. 7.º y despues de lo manifestado acerca de la responsabilidad de los jefes administrativos, escusado es entrar de nuevo en la materia.

TÍTULO VIII.

1.º Comprende solo dos artículos. En el 47 se expresan las facultades de los consejos con respecto á cooperacion y auxilio, y en el 48 las que ejercen como tribunales administrativos.

Poco habrá que decir con respecto al primero: los nueve números de que consta no ofrecerán dificultad; y en todo caso, el que suscribe tendrá la honra de contestar á las observaciones que se hagan en la discusion. Sólo por lo tocante al número 2.º será preciso entrar en una breve explicacion.

En todos tiempos se ha reconocido la necesidad de que los pueblos, como menores, obtengan préviamente autorizacion superior para intentar acciones judiciales, activas ó pasivas. Resta saber quién ha de concederlas. Ateniéndose á lo que generalmente se practica, fuerza sería decidirse por la autorizacion del tribunal administrativo. Considérese, no obstante, que las licencias para litigar son actos de tutela, de proteccion, en que se procura suplir la insuficiencia de luces; que de manera alguna comprometen los derechos de tercero; que no exigen su intervencion, ni necesitan discusion pública; y finalmente, que mejor se preparan en el silencio y la meditacion. Y si su carácter es el de *simple tutela*, ¿por qué no ha de ejercerlos exclusivamente la administracion activa? Si nada tienen de contenciosos, ¿por qué ha de intervenir en ellos la au-

toridad judicial? Mayormente si se limitase la obligacion de pedir licencia al caso de demandar, declarándose no ser necesaria para defenderse en juicio. No teniendo nadie facultad de dejar indefinidamente en suspenso los derechos del que acciona, la negativa sólo conduce á que el pueblo no se defienda; exponiéndole á ser condenado en rebeldía, en lugar de un juicio contradictorio que pudiera serle favorable. Para evitar tan grave mal, conciliándolo con la proteccion debida, bastaria que la administracion superior manifestase su dictámen; que interviniese para dar al pueblo los consejos y advertencias que juzgase conducentes á apartarle de una obstinada y perjudicial resistencia, ó á confirmarle en su propósito de no desistir; prefijando cierto término, pasado el cual, quedasen las partes en completa libertad en el uso del derecho comun.

Para ambos casos, el de conceder ó negar licencia, ó el dar consejos, en sentir del que suscribe, es excusada la intervencion judicial. El jefe político, como jefe de la administracion activa, lo hará; pero oyendo necesariamente al Consejo de provincia.

2.º En cuanto al 48, la por ahora insoluble dificultad, es deslindar bien las materias judiciales de las contencioso-administrativas. Hasta el dia no se ha logrado completamente en ninguna parte, ó al ménos no ha llegado á noticia del diputado que suscribe.

Ya se ha manifestado que no debe haber caso, en los juicios administrativos, en que no esté de por medio el interés general. Pero por desgracia no es esta una regla fija, infalible, de dar á cada tribunal lo que le pertenece. Sucede con frecuencia que, aunque sólo aparecen dos intereses particulares en contienda, el interés comun está más comprometido que cualquiera de ellos. Los tribunales de justicia conocen de toda cuestion de propiedad; más no siempre las cuestiones del tuyo y del mio se presentan aisladas de particular á particular: muchas veces

aquella propiedad tiene relacion, contacto, roce con los poderes públicos; se ligan con su existencia, ó su modificacion, intereses administrativos, y entonces la decision de los litigios á que da lugar, corresponde á la Administracion.

La línea divisoria, sin que por eso deje de ser ménos positiva, no está suficientemente señalada. No obstante, la enumeracion contenida en el citado artículo 48 prueba que para conseguir el fin se han hecho ya productivos esfuerzos.

3.º Y de existir la línea divisoria, aunque no esté conocida en todos sus puntos, resulta que los jueces de los tribunales administrativos no lo son de excepcion, ó de atribucion, como se ha dicho, comparándolos con nuestros cónsules de comercio, no: porque su jurisdiccion encierra un órden completo, el *órden administrativo*, que nada tiene que ver con los demás que haya, ó pueda haber. Es un órden diverso, distinto, enteramente separado, y no una restriccion ó desmembramiento del órden civil ⁽¹⁾.

4.º En los números 9, 10, 16, 18 y 19 del artículo de que se trata, se expresa que corresponde á los consejos la interpretacion de las contratas para suministros, obras

(2) Aún hay más: en Francia los consejos de prefectura pueden llamarse tribunales de excepcion, no con respecto al órden civil, sino al administrativo; porque su jurisdiccion no se extiende á todos los asuntos de dicho órden administrativo. Allí los ministros, los prefectos, los alcaldes y ocho ó diez corporaciones, son tambien jueces de primera instancia administrativa, segun los casos y materias; pero con la organizacion que se da en este proyecto á los consejos de provincia, no concediéndose facultades judiciales á los ministros, jefes políticos, alcaldes, y á muy pocas corporaciones, sino en casos muy excepcionales, parece que no les convendria aquella denominacion.

públicas, y para cierta clase de arriendos; y como en el 25 se les prohibió el conocimiento de cualquier instrumento privado, parece que hay contradicción entre ambas disposiciones. Y con efecto es así: la segunda, forma la regla general, de que las otras son excepción; y el legislador hará muy bien (siempre que pueda lograrlo sin inconvenientes de consideración), en repetir las excepciones, atribuyendo á los jueces de administración el conocimiento de las contestaciones que se originen de actos administrativos.

En rigor los suministros y las obras públicas deberían hacerse y ejecutarse por la administración, porque ella es quien siente mejor que nadie las necesidades, y tiene á su disposición más medios: así como también los portazgos y pontazgos, y otros derechos, deberían cobrarse por ella y no arrendarse. Pero para el caso de que, por mil motivos sobradamente fundados, descargue el cuidado sobre particulares que contratan con ella, se arma de precauciones extraordinarias, con la mira de asegurar más y más la satisfacción de aquellas necesidades, á medida que se originen. Una de estas precauciones es la de reservarse el conocimiento y resolución de toda clase de dificultades que ocurran. Al efecto propone al contratista futuro que renuncie al derecho común en esta parte; así lo expresa en el pliego de condiciones, dándole meses enteros para que á su sabor lo medite: y cuando aquel consiente en la excepción, claro está que lo hace por conveniencia propia; porque ve compensada en otra parte la desventaja que lleva consigo la condición de que se trata. De forma que, llegado el caso de cumplirse aquella, nada tiene que alegar en contra. La Administración no es en esto tiránica; no abusa de su posición: sucumbe ella misma al imperio de una fuerza mayor. Si así no lo hiciese; si no ligase tan fuertemente á los que con ella contratan, se expondría á ver desatendidos servicios que por su na-

turaliza, por ser públicos, no pueden serlo ni un instante siquiera.

Por evitar prolijidad, y fiado el que suscribe en la suma ilustracion del Congreso, pasará en silencio lo mucho que se le ofrece decir acerca de cada uno de los 21 números restantes, de los 26 que comprende el citado artículo 48.

TÍTULO IX.

1.º Lo dispuesto en el artículo 50 no debe considerarse como una de aquellas expresiones vagas con que suelen concluirse las leyes. Hay en esta una particularidad. Se trata de poner en juego una máquina nueva en contacto con otras várias; y de consiguiente, parece de toda entidad facultar al Gobierno lo bastante para que pueda vencer las dificultades que sólo revela la experiencia. Es preciso, en concepto del que suscribe, que la Comision que se nombre proponga el darle, no á determinado ministerio, un voto de confianza para que disponga libremente todo lo necesario á la ejecucion de esta ley; aunque sea interpretándola y modificándola en alguno que otro punto, además de comunicar las instrucciones y reglamentos de que, por necesidad, ha de ir acompañada. Las Córtes examinarían despues el uso que se hubiese hecho de las facultades extraordinarias concedidas al efecto.

2.º Finalmente; en los artículos 52 y 53 se trata de asegurar la suerte de los secretarios y oficiales de las actuales Diputaciones. No siendo, como no son, empleados de real nombramiento, resulta que, á la formacion de aquellas corporaciones, quedarian sin derecho alguno con arreglo á las leyes vigentes; y de aquí la necesidad de protegerlos por disposiciones legislativas especiales. Parece tan justo como político. Los secretarios de las actuales Diputaciones, particularmente, debieron sus res-

pectivas colocaciones á sus conocimientos, á su honradez y buenas opiniones políticas. Han adquirido práctica en el manejo de negocios; y bien se puede asegurar que los más de ellos serán excelentes servidores del Estado en el nuevo puesto que para ellos se indica. El diputado que suscribe espera que así lo estimen la Comision y el Congreso.

Tal es, señores, el resúmen de los puntos capitales del proyecto.

3.º Bien convencido está el que suscribe de que contiene grandes é innumerables defectos; ni podia ser otra cosa careciendo de ingenio el autor, y atendiendo á que esta clase de obras nunca las perfecciona un hombre solo ⁽¹⁾. La perfeccion posible la espera de las luces de los conocimientos de la Comision que acerca de él informe, de la sabiduría del Congreso, y del tiempo, que dará á conocer las faltas que lo afean y las mejoras de que es susceptible. Novedad, importancia: todo se ha reunido para hacer árduo el primer trabajo. Fundándose la teoría en transacciones de principios, y no en deducciones de uno mismo y único principio, á cada paso aparecian anomalías que solo podian explicarse por la índole singularísima de los consejos, á que no son aplicables las reglas de la administracion activa, ni todas las de los tribunales de justicia.

Añádese á esto que ha sido preciso tratar de mejorar lo que en otras partes existe; aprovechándose de lo que tambien allí ha indicado la experiencia, y que probable-

(1) Las desgracias, las atrocidades, las locuras que presentamos, lo estrepitoso de los acontecimientos, esta ánsia, esta agonía continua en que vivimos, predispone tambien poco á la meditacion..... Desde el levantamiento del sitio de Morella no me ha sido posible volver á leer con sosiego el *proyecto*, ni darle la última mano; reclamo una y mil veces la indulgencia del Congreso.

mente no tardará en ponerse en práctica. Nadie ignora que en Francia, según la expresión de un publicista célebre, los *consejos de prefectura* fueron creados por el decreto de 28 pluvioso ⁽¹⁾, año 8.º, sin haber sido organizados ni entonces, ni después. Disposiciones parciales, no bien enlazadas, marcadas con el sello de las circunstancias en que se dieron, y más que todo las necesidades del momento, han ido estableciendo, por analogía, las reglas que faltaban; y que no han bastado á llenar el vacío que desde un principio existió. Francia carece aún de una ley recopilada y completa de organización y atribuciones de los consejos de provincia, que el que suscribe hubiera deseado tener á la vista para tomar de ella lo aplicable á nuestro país.

Por todos estos motivos; por tan poderosas razones, ha creído que debía explicarse tan largamente como lo ha hecho, á riesgo y con sentimiento de cansar la atención del Congreso.

Ha tenido, además, otra mira: la de abreviar, si le fuese dado, la discusión verbal; porque los hombres reflexivos, en vista de la franca manifestación de principios que se ha hecho en cada punto ó materia de los muchos que comprende el asunto, y de cuanto dirá la Comisión, podrán presentar observaciones más determinadas y justas, al paso que así se hallarán desvanecidas algunas dudas ó resueltas algunas dificultades, de aquellas que tanto embarazan y prolongan nuestros debates parlamentarios.

(1) Corresponde al 17 de Abril de 1800.

LEY DE ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES

DE LOS

CONSEJOS DE PROVINCIA.

TÍTULO I.

Formacion de los consejos y tribunales de administracion provincial (1).

Artículo 1.º En cada provincia habrá un Consejo y tribunal de Administracion compuesto de cuatro individuos.

Art. 2.º El Rey nombra los individuos de dicho consejo á propuesta en terna de la Diputacion provincial.

Art. 3.º Para poder ser propuesto se requiere reunir las calidades siguientes:

1.ª Tener veinticinco años cumplidos.

2.ª *Ser abogado con estudio abierto, licenciado ó doctor en leyes* (2).

3.ª Haber nacido en la provincia, ó residido en ella por espacio de cinco años, aunque en diferentes épocas.

4.ª Gozar de buen concepto público por su moralidad y saber.

Se declaran incompatibles las funciones de consejero de provincia con los demás servicios públicos.

(1) En Bélgica la Diputacion provincial elige de su seno una diputacion permanente, que viene á ser lo que es en Francia el Consejo de prefectura. Art. 3.º de la ley provincial de 30 de Abril de 1836.

(2) La Comision propone en lugar de esta 2.ª condicion que haya por lo ménos un abogado en el Consejo.

Art. 4.º Los consejeros de provincia, una vez propuestos por las Diputaciones, serán elegidos de por vida; y no podrán ser privados de empleo sino á resultas de haberseles exigido la responsabilidad; ó por faltas en el desempeño de sus obligaciones, mediante expediente gubernativo formado por el jefe político con audiencia del interesado, y resolviéndose por el Rey á consulta del Consejo de Estado.

Art. 5.º El sueldo de los consejeros de provincia será, por ahora, de 12.000 reales en las provincias de 3.ª clase; de 15.000 en las de 2.ª, y de 18.000 en las de 1.ª

Tendrán la misma consideracion que los secretarios de los gobiernos políticos (1).

El Gobierno determinará los distintivos que hayan de usar.

Tendrán derecho á jubilacion como los demas empleados, y sus viudas y huérfanos gozarán la viudedad correspondiente.

Art. 6.º El jefe político podrá asistir al Consejo con voto y presidencia; y en caso de empate será su voz preponderante.

Cuando, en su ausencia y por ser par el número de jueces, resulte empate, há lugar á revision del negocio con asistencia precisa de dicho jefe.

En ausencia del jefe político hará de presidente el consejero más antiguo.

El que presida firmará los acuerdos y las comunicaciones á que den lugar.

Art. 7.º Los consejeros antes de entrar á ejercer sus funciones, prestarán, en manos del jefe político, el juramento á S. M., á la Constitucion, á las leyes, y de haberse fiel y lealmente en el desempeño de su cargo.

Art. 8.º Cuando el Consejo se forme como tribunal

(1) Suprimido por la Comision.

administrativo, podrán ser recusados uno ó más consejeros. El jefe político no podrá serlo.

Las causas probadas de recusacion son exclusivamente las siguientes:

- 1.ª Si el consejero tiene interés personal en el litigio.
- 2.ª Si es pariente, hasta el segundo grado inclusive, de las partes litigantes ó de sus consortes.
- 3.ª Si el consejero ha dado ya su parecer contrario á la parte que recusa como letrado ó perito en el asunto.
- 4.ª Si existe entre el consejero y la parte que recusa pleito ante los tribunales ordinarios.
- 5.ª Si por entonces, ó un año antes, ha mediado entre el consejero y la parte que recusa acusacion criminal.

Art. 9.º En el caso de faltar alguno ó algunos de los consejeros por enfermedad, recusacion ú otra causa, harán veces de tales los suplentes por su órden.

Para este caso habrán sido nombrados del modo siguiente:

En una de las primeras sesiones de cada año los consejeros designarán en terna al jefe político los sujetos que juzguen más á propósito para reemplazarlos temporalmente: tomándolos de entre los vocales de la Diputacion provincial residentes en la capital, individuos de Ayuntamiento de la misma, Colegio de abogados y demás personas notables por su saber, probidad y arraigo, con tal que, además, reúnan las calidades de que habla el artículo 3.º El jefe político hará la eleccion y dará cuenta al Gobierno. Si en algun caso llegase á agotarse el número de suplentes sin quedar completo el Consejo, el jefe político sacará por suerte, en sesion pública, los nuevos suplentes que fueren necesarios de entre los seis propuestos restantes.

El servicio de los suplentes será gratuito, excepto cuando la causa de la ausencia del propietario sea voluntaria; en cuyo caso gozará el suplente, por vía de indem-

nizacion, y á prorata del tiempo que sirva, la mitad del sueldo del propietario, á quien se hará la correspondiente rebaja.

A los suplentes les servirá de mérito, para el caso de vacante, el haber desempeñado dignamente sus funciones.

Art. 10. El Consejo corresponde sólo con el gobierno político: su tratamiento será impersonal.

Art. 11. Habrá un secretario, un oficial, dos escribientes y un portero.

En las provincias de 3.^a clase tendrán de sueldo, el secretario 10.000 reales y el oficial 8.000; en las de 2.^a el secretario 11.000 y el oficial 9.000. Y en las de 1.^a el secretario 12.000 y el oficial 10.000.

Tendrán derecho á jubilacion, y sus viudas y huérfanos gozarán la viudedad correspondiente.

Los escribientes se pagarán en todas las provincias á 5.000 reales y los porteros á 3.000.

Se designan 10.000 reales para gastos de cada secretaría.

El archivero y el archivo del Consejo serán los mismos que los del gobierno político.

TÍTULO II.

De las sesiones de los Consejos.

Art. 12. El Consejo celebrará sesiones diarias ⁽¹⁾. Las abre en persona, á principio de cada año, el jefe político.

Como tribunal sólo podrá reunirse en los mismos términos y dias que los demás del reino.

Art. 13. Las sesiones serán públicas, excepto en los casos previstos en el artículo 46.

(1) La Comision dice «cuantas sesiones sean necesarias para el despacho de los negocios.»

Art. 14. Habrá un libro de actas especial para lo contencioso-administrativo.

El Consejo remitirá al jefe político, con veinticuatro horas de anticipacion, lista de los asuntos que estén para verse ó sentenciarse en cada sesion.

Art. 15. Corresponde al que presida, el gobierno interior de la sala y mantenimiento del órden, á cuyo efecto queda investido de toda la autoridad necesaria.

TÍTULO III.

De los procedimientos ante los consejos de provincia (1).

Art. 16. Los procedimientos ante el Consejo y tribunal administrativo serán por escrito; pero sin necesidad de abogados, procuradores ni escribanos.

Art. 17. Uno de los consejeros, por turno, instruirá como juez ponente las actuaciones del proceso.

Art. 18. Se procederá en la forma siguiente:

1.^a El interesado que tenga que hacer alguna reclamacion, presentará solicitud en la secretaría del gobierno político.

2.^a El jefe político resolverá por sí, si fuese de su competencia; y si correspondiere al Consejo, se la pasará inmediatamente.

3.^a El jefe político pasará tambien al Consejo, aunque no haya peticion de parte, todos aquellos asuntos en que deba entender.

Pero si el asunto remitido por el jefe político fuese

(1) Debemos á nuestro docto amigo D. Francisco Javier Ferro Montaos consejos muy útiles, de que nos hemos aprovechado por lo tocante á este título, á los tres siguientes, y aún á todo el proyecto. Tenemos una satisfaccion en hacerle en este lugar la justicia que se merece.

puramente gubernativo ó judicial, el Consejo lo devuelve para su resolucian, ó para pasarlo al juzgado correspondiente. Si fuese mixto, resolverá sólo lo contencioso-administrativo.

4.ª El Consejo mandará que se cite á las partes, y se les dé traslado de la demanda ó queja, para que puedan contestar en el término que prefije el reglamento que se forme.

5.ª Las partes interesadas podrán valerse de los medios de prueba reconocidos en la legislacion comun; pero los términos se limitarán á veinte dias, cuando más, dentro de la provincia, y treinta de puertos allende.

6.ª No obstante lo dispuesto en la regla anterior, el Consejo podrá pedir de oficio informes á las autoridades ó particulares, ordenar averiguaciones ó informaciones de testigos ante los alcaldes, verificacion de documentos, pareceres de peritos, levantamiento de planos y otros medios de dar al expediente toda la instruccion necesaria.

7.ª Podrá oír verbalmente á las partes ó á sus defensores, y deberá hacerlo siempre que el interés en cuestion exceda de 500 rs., ó no esté sujeto á una apreciacion material.

8.ª Dado un escrito de cada parte, y recibidas las diligencias de averiguacion, ú oidas las partes en sus respectivos casos, se fallará.

No obstante, cuando el Consejo lo juzgue conveniente, para su mayor ilustracion, podrá admitir dos escritos de cada parte.

9.ª El secretario hará veces de relator y de escribano. Las copias, ó certificaciones de las sentencias y autos que causen estado, las librará gratis á las partes. De las que, en otro caso, expidiese á peticion de parte, cobrará los derechos que señalare el Arancel ⁽¹⁾.

(1) Lo extrictamente preciso para cubrir los gastos que se originen.

10. Estos juicios no devengarán derechos.

Art. 19. El Gobierno extenderá el oportuno reglamento para completar, sobre estas bases, todo lo relativo á fórmulas, trámites y procedimientos.

TÍTULO IV.

De las decisiones y sentencias.

Art. 20. El Consejo no puede deliberar ni fallar no estando presentes los cuatro Consejeros, ó tres con el jefe político, ó los suplentes.

Art. 21. Los acuerdos son á pluralidad absoluta de votos, pudiendo cada consejero, ó el jefe político, salvar el suyo.

Art. 22. Las decisiones y sentencias de los consejos, sin excepcion, se firmarán por todos los vocales; y se darán precedidas de los motivos en que se funden, con citacion de la ley, instruccion, reglamento ú ordenanza que se aplica.

Art. 23. Las sentencias de los consejos no necesitan, para llevarse á efecto, la aprobacion del jefe político, ni de ninguna otra autoridad; y son ejecutivas no obstante apelacion, ú otro recurso legal, *excepto en los casos en que el jefe político sea quien la interponga* ⁽¹⁾.

Art. 24. Los consejos no podrán reformar por sí su propia sentencia una vez dada; y solo podrán hacerlo á peticion de parte en los recursos de súplica.

Art. 25. Tampoco podrán resolver cuestiones en que se verse el derecho de propiedad, de servidumbres ó de estado de las personas, ni apreciar el mérito, ó interpretar los instrumentos relativos á herencias, sucesiones, posesiones, convenios, transacciones, subrogaciones, pode-

1) Suprimido por la Comision.

res y demas títulos privados. Y si para resolver asuntos de lo contencioso-administrativo fuese preciso ventilar dichas cuestiones, se suspenderán los procedimientos administrativos hasta la correspondiente resolucio[n] de los tribunales ordinarios.

Art. 26. Pero la parte que alegue como excepcion el derecho de propiedad, las servidumbres activas ó pasivas, el estado de las personas, ó que arguya de falsos civilmente los instrumentos privados, afianzará, segun los casos á satisfaccion del Tribunal, estar á las resultas del juicio ante los tribunales ordinarios, y resarcir todos los daños y perjuicios causados á la parte contraria, al comun del pueblo, á la provincia ó al Estado.

Art 27. En el ejercicio de su jurisdiccion penal no podrán imponer penas corporales; ni otras multas, condenas, *indemnizaciones* ó *resarcimientos* ⁽¹⁾ que las leyes, reglamentos ú ordenanzas vigentes determinen, siempre que su total no exceda de 2.000 reales. Cuando excedan de esta cantidad conocerán de la causa los tribunales de justicia, en cuanto al delito.

Art. 28. El Consejo remitirá cada ocho dias al jefe político una nota expresiva de los asuntos juzgados.

TÍTULO V.

De la notificacion y ejecucion de las sentencias.

Art. 29. Las sentencias de los consejos se notifican y ejecutan por los agentes de la administracion ⁽²⁾.

Art. 30. No obstante, si para la ejecucion de las sentencias fuese preciso proceder al embargo y venta de bie-

(1) Suprimido por la Comision.

(2) Con arreglo á la ley de 4 de Junio de 1837, que mejora notablemente lo que antes existia.

nes, y que acerca de estos ú otros procedimientos se hiciesen reclamaciones por los interesados, los tribunales de justicia serán exclusivamente competentes para decidir las con arreglo á derecho, y para proseguir en la ejecucion hasta dejar cumplido lo mandado por el tribunal administrativo.

Art. 31. Pero ni en el caso de que trata el artículo anterior, ni en ninguna otra ocasion, podrán los tribunales de justicia interpretar las decisiones ó sentencias de la Administracion. Y si les ocurriese duda sobre la regularidad, sustancia ó sentido del documento administrativo, pedirán las aclaraciones correspondientes á la autoridad de donde emanó.

TÍTULO VI.

De la apelacion y otros recursos.

Art. 32. Proceden para ante el Consejo de Estado los dos recursos de nulidad ó apelacion de las sentencias:

El 1.º cuando en la sentencia se falta á las fórmulas ó trámites de sustanciacion.

El 2.º cuando irroga perjuicios por infraccion de ley, reglamento, ó disposicion obligatoria vigente.

Art. 33. Podrán intentarse los recursos de que trata el artículo anterior en las sentencias acerca de intereses que excedan de 500 reales, ó que no estén sujetos á una apreciacion material.

Art. 34. Ademas de la parte interesada, podrá apelar el jefe político fundando su apelacion en uno de los motivos que se expresan en el artículo 32, *pero sólo en el caso de que no hubiese asistido á dar la sentencia, ó que su voto quedase en minoría* ⁽¹⁾.

(1) Suprimido por la Comision.

Art. 35. Los términos para interponer la apelacion ante el Consejo de provincia, son tres dias contados desde la notificacion; y treinta para mejorarla ante el Consejo de Estado. Pasados dichos términos, se declaran ejecutoriadas las sentencias.

Art. 36. Se entiende por mejorada la apelacion desde el dia en que se anote en el registro de entradas del Consejo de Estado la solicitud de la parte; ó por la remision, que en igual forma conste haber hecho el ministro de la apelacion dirigida por el jefe político.

Art. 37. Nadie podrá apelar si, despues de haber sido citado, no hubiese comparecido en el juicio; á ménos que no alegue de incompetencia.

Art. 38. El que haya sido juzgado y condenado por un Consejo de provincia en rebeldía, podrá acudir al mismo Consejo por via de súplica, mientras no se halle ejecutada la sentencia, siempre que pruebe que tuvo impedimento legítimo para no comparecer.

Art. 39. Un tercero á quien perjudique una sentencia, sin haber sido dada directamente contra él, podrá recurrir tambien al mismo Consejo por via de súplica, para que se reforme la sentencia en cuanto á él.

Art. 40. Los recursos de que tratan los dos artículos anteriores, no obstan para intentar los de apelacion ó nulidad á su debido tiempo.

TÍTULO VII.

De la responsabilidad.

Art. 41. Serán responsables el jefe político y los consejeros que habiendo concurrido á la decision del negocio por el que deba exigirse la responsabilidad, no hubiesen consignado su voto contrario al que prevaleció.

Art. 42. Los casos de responsabilidad serán los mis-

mos en que incurran los magistrados y jueces ordinarios, en igualdad de circunstancias. Las penas serán las mismas: todo con arreglo á la legislación que rija.

Art. 43. El tribunal competente para exigir la responsabilidad, será el Tribunal Supremo de Justicia. Y el modo de proceder en la sustanciacion y determinacion de las causas, el mismo que siga cuando haya de juzgar á ministros de las audiencias.

Art. 44. Solo podrá procederse por el Tribunal Supremo á la formacion de causa para exigir la responsabilidad á uno ó más consejeros de provincia, por denuncia de la parte que se crea agraviada, ó en virtud de Real orden comunicada por el ministro de la Gobernacion al de Gracia y Justicia, fundándola, *y bajo su responsabilidad* (1).

Art. 45. El Tribunal Supremo pondrá en conocimiento del ministro de Gracia y Justicia la providencia que haya recaído, y este lo comunicará al de Gobernacion para los efectos á que haya lugar.

TÍTULO VIII.

Atribuciones de los Consejos.

Art. 46. Las atribuciones de los consejeros son de dos clases. Las primeras tienen por objeto ilustrar y auxiliar á la autoridad superior administrativa de la provincia.

A esta clase pertenecen:

- 1.º Evacuar los informes que pida el jefe político.
- 2.º Darle su parecer en los casos en que las leyes exijan este requisito, que se considerará siempre preciso para otorgar ó negar la autorizacion que pidan los pueblos, ó los establecimientos públicos, para vender, comprar ó

Suprimido por la Comision.

cambiar bienes raíces; ó para intentar acciones ante los tribunales de justicia, desistir de ellas ó transigir.

3.º Asistir con su presencia y cooperacion al jefe político en los actos en que las leyes lo prevengan.

4.º Examinar, censurar y presentar á la aprobacion del jefe político los presupuestos anuales de los pueblos que no excedan de 100.000 rs. Los que pasen de dicha cantidad los elevará con su informe al jefe político para que este los remita al Gobierno ⁽¹⁾.

5.º Examinar, censurar y presentar á la aprobacion del jefe político las cuentas anuales de los pueblos cuyos presupuestos no excedan de 100.000 rs. Las que pasen de dicha cantidad las elevará con su informe al jefe político para que este las remita al Gobierno ⁽²⁾.

6.º Las disposiciones contenidas en el número que antecede son extensivas á las cuentas de pósitos, á las de los administradores de hospitales y de otras casas de beneficencia, de correccion, y demas establecimientos públicos provinciales dependientes del Ministerio de la Gobernacion.

La suma total de presupuestos y cuentas se valorará por un quinquenio.

7.º Desempeñar las funciones que antes desempeñaban las contadurías de propios y arbitrios y las secciones de contabilidad, con arreglo á la legislacion vigente.

8.º Desempeñar, con cierto número de adjuntos, las funciones atribuidas en el día á las Juntas provinciales de sanidad, de instruccion pública, de beneficencia y demás, segun determinen las leyes ⁽³⁾.

(1) Suprimido por la Comision.

(2) Aquí añade la Comision: «quien las pasará al Tribunal Mayor de Cuentas.»

(3) Si este proyecto hubiese de convertirse en ley en la presente legislatura (lo que estoy muy distante de creer), pu-

Art. 47. Para la resolucion de los agravios en materias de quintas, serán precisamente adjuntos del Consejo el Comandante general militar, ó quien haga sus veces, y dos individuos de la Diputacion provincial, elegidos al efecto, y preventivamente, por la misma; siendo nulo y de ningun valor cuanto se acordare é hiciere sin dichos adjuntos.

Art. 48. Las atribuciones de los Consejos en lo contencioso son: oír y decidir las reclamaciones relativas:

1.º A contribuciones directas individuales, y repartimientos vecinales de toda especie.

2.º A la inclusion ó exclusion en los padrones ó listas para milicia nacional, jurados, electores ó elegibles para diputados á Córtes, diputados provinciales, individuos de Ayuntamiento y demás, con arreglo á las leyes.

3.º A la nulidad ó validez de las elecciones de diputados provinciales, individuos de Ayuntamiento y demás elecciones, con arreglo á las leyes ⁽¹⁾.

4.º Al repartimiento entre los vecinos de un pueblo de bienes comunes susceptibles de distribucion; ó sobre el modo y forma de su disfrute en comun.

5.º Al repartimiento, entre varios pueblos, de usos y aprovechamientos comunes de toda especie.

6.º Al pago de derechos establecidos ó que se estable-

diera añadirse en este lugar: «9.º Y demás facultades que en virtud de leyes, reales decretos y órdenes estén ejerciendo las Diputaciones provinciales, cuyo desempeño sea indispensable en las actuales circunstancias á juicio del Gobierno, y no se hallen comprendidas en las que expresa la ley de organizacion de aquellas corporaciones.» Siendo la ley orgánica á que se hace referencia, el dictámen de la Comision del Congreso, ya citado, y leído en la sesion de 12 de Mayo último.

(1) Añade la Comision: «excepto la de los senadores y diputados á Córtes.»

cieren en favor de las casas de beneficencia, sobre todo género de espectáculos y diversiones públicas.

7.º Al pago de derechos de portazgos, pontazgos, barcaje y de navegacion interior; á la interpretacion y ejecucion de las condiciones de los arriendos, cuando no se administren estos derechos, y nulidad ó validez de los remates.

8.º Al pago de las cuotas de repartimientos ó prestaciones en especie, legalmente establecidos; para la construccion, reparacion y conservacion de carreteras generales, caminos provinciales y vecinales.

9.º A las obras públicas que se hagan en comun por varios pueblos, ó por los vecinos de un mismo pueblo, para la limpieza y conservacion de canales, arroyos, acequias, fosos, desecacion de pantanos ó conservacion de diques ú otras obras.

10. A la distribucion de obligaciones para las batidas, monterías ó faenas que se hagan en comun para la destruccion de insectos nocivos, animales dañinos ó fieras.

11. A las fábricas ó establecimientos insalubres, incómodos ó peligrosos, por no conformarse sus dueños á los reglamentos que rijan, ó á las condiciones impuestas por la autoridad al tiempo de la concesion.

12. A todo lo contencioso del ramo de pósitos.

13. A todo lo contencioso del ramo de propios y arbitrios.

14. A todo lo contencioso del ramo de minas.

15. A la nulidad ó validez de los remates é interpretacion y ejecucion de las contratas de suministros para toda clase de servicios públicos, ó establecimientos públicos de la provincia; á la rescision de las mismas, cuando deba haber lugar á ella, determinando las indemnizaciones que puedan corresponder, y demas contestaciones.

16. A la nulidad ó validez de los remates, é interpre-

tacion y ejecucion de los arrendamientos de los manantiales de aguas minerales pertenecientes al Estado.

17. A la nulidad ó validez de los remates é interpretacion y ejecucion de las condiciones de las contrataciones para obras públicas de toda clase, con facultad de decretar la rescision pedida por el empresario, ó por la Administracion, en los casos en que deba haber lugar á ella, y determinar las indemnizaciones que puedan corresponder; ó el pago de trabajos no comprendidos en la contrata y hechos á consecuencia inevitable de los primeros, y demás contestaciones.

18. A los perjuicios irrogados á los particulares por empresarios de obras públicas, por haber sido taladas, horadadas ó extraídas sus tierras ó materiales; ó cortados los árboles de sus heredades, ó destruidas las paredes y cercas, y demás de esta especie.

19. Aplicar la parte contenciosa y penal (x):

En los reglamentos y ordenanzas de caminos, y disposiciones que rijan para su conservacion por usurpaciones de terrenos cometidas por los propietarios colindantes; por amontonar escombros ú otros desechos, ó por extraccion de tierras y materiales; por desperfectos ó daños causados en calzadas, caminos, puentes, alcantarillas, cunetas; por corta de arbolados pertenecientes al camino; construcciones dentro del marco de prohibicion, ó sin el debido permiso, y demás.

20. En los reglamentos y ordenanzas para el uso y conservacion de rios navegables, canales de navegacion, interior ó de riego; por usurpaciones cometidas en los caminos de sirga; destruccion ó desperfectos de diques y otras obras hidráulicas, extraccion de tierras ó materiales; sangrías ó consumos ilícitos de aguas; corta de arbo-

(x) La Comision dice: «decidir la parte contenciosa y aplicar la parte penal.»

lado perteneciente á canales ó rios, construcciones dentro del marco de prohibicion ó sin el debido permiso, y demás.

21. En los de policía de tránsito, por infracciones á lo mandado para la anchura de ejes y de llantas; á la carga ó peso de los carruajes; á las condiciones de solidez y comodidad de su construccion, cuando sean públicos, segun el uso á que se les destine; á llevar estampado el número correspondiente, ó nombre del propietario, y demás de esta especie.

22. En las ordenanzas de montes y plantíos por cortas sin licencias; quemas, extraccion de piedra, arena, tierra, matas, juncos, hierbas, hojas verdes ó secas, bellotas y demás.

Así como tambien el reconocimiento de las reclamaciones relativas á la nulidad ó validez de los remates; interpretacion y ejecucion de las condiciones de las subastas para ventas de leña, maderas, bellota y montanera: ó arrendamientos de pastos, y otros usos y aprovechamientos.

23. En las ordenanzas ó leyes de caza y pesca.

24. En la ordenanza de correos ⁽¹⁾.

(1) Varias veces han sido abolidos los juzgados de correos y junta de apelacion; pero como nada se sustituia á lo existente, ni se modificaba la legislacion, fuerza era restablecerlos. El último decreto de restablecimiento es de las Cortes Constituyentes, circulado en 22 de Octubre de 1837.

Con arreglo á las disposiciones de este *proyecto*, quedan derogados todos los juzgados privativos de correos, y entre ellos el especial de Madrid y su partido, que ejercian en primera instancia, los directores generales de correos y caminos.

En cuanto á lo relativo á mostrencos, vacantes y abintestatos, de que conocian los juzgados de caminos, y que antes anduvo á cargo del Consejo y Tribunal de Cruzada, claro está que no debe corresponder á los nuevos tribunales. Aún hay más: reformada que sea nuestra legislacion administrati-

25. Y demás en que entendian los subdelegados de todos los ramos de la Administracion, ó que las leyes atribuyan en adelante á los consejos ⁽¹⁾.

26. Y finalmente, reformar ó anular, á peticion de parte interesada, ó del jefe político, los acuerdos de los Ayuntamientos, ó de los alcaldes, en todo lo contencioso-administrativo, por contrarios á las leyes, reglamentos de administracion pública, ordenanzas municipales, ú órdenes vigentes.

TÍTULO IX.

Disposiciones generales, especiales y transitorias.

Art. 49. Quedan derogadas todas las disposiciones vigentes en cuanto se opongan á la presente ley.

Art. 50. El Gobierno dispondrá todo lo necesario para su ejecucion, comunicando las órdenes é instrucciones convenientes, y resolviendo las dudas que ocurran.

Art. 51. El Consejo de la provincia de Madrid constará de cinco individuos, sin el jefe político.

De igual número constarán los de alguna que otra provincia, por su numerosa poblacion, ó por otras circunstancias, á juicio del Gobierno.

Art. 52. Los secretarios de las actuales Diputaciones podrán ser propuestos para consejeros aunque no reunan todas las calidades expresadas en el artículo 3.º

Art. 53. El Gobierno cuidará, muy particularmente,

va en esta parte, no habrá materia contencioso-administrativa de correos propiamente tal; debiendo desaparecer de la ley hasta el mismo número 24 que da motivo á esta nota.

(1) Añade la Comision «sin perjuicio de la facultad que las leyes ú órdenes conceden ó concedieren en adelante á los alcaldes.

de emplear en las secretarías de los Consejos de provincia á los oficiales y empleados de las actuales Diputaciones, siempre que reúnan aptitud y honradez ⁽¹⁾.

Palacio del Congreso 12 de Noviembre de 1838.—*Francisco Agustín Silvela.*

(1) Véase sobre esta materia *Tribunaux administratives*, de Mr. Macarel; *Jurisprudence administrative*, del mismo. *De los tribunales contencioso-administrativos*, por D. Antonio Gil de Zárate, número 2.º, tomo I de la «Revista de Madrid;» y demas obras que se indican en la *Bibliografía administrativa*.

DEL EXCMO. SEÑOR
D. JOAQUIN FRANCISCO PACHECO

EN LA
« REVISTA DE MADRID. »

AÑO 1839.

CONSEJO DE ESTADO.

Séanos permitido dirigir alguna ojeada hácia la importante institucion, cuyo nombre hemos trazado al frente de este artículo. El Gobierno acaba de recordarla, y de traerla á debate en un proyecto de ley, sometido, pocos dias há, al conocimiento y deliberacion del Senado: éste se ocupa seguramente en examinarle por sus secciones y su comision; y antes de mucho deberá ya ocupar la atencion pública y ser objeto de discusiones, tanto en aquel cuerpo como en el Congreso popular. Jamás nos parece, pues, que ha sido tan á propósito el exámen de la prensa sobre este punto: jamás nos lo pareceria tanto la consideracion de los hombres eminentes, que se afanan por el bien del país, trabajando con actividad en la reforma y consolidacion de sus instituciones.

Pero no es esto decir que sólo las eminencias sociales puedan y deban ocuparse de este trabajo. Eso equivaldria á una bien explícita condenacion del que emprende-

mos; y no llega á tanto nuestra humildad que condene-
mos anticipadamente nuestras obras, sólo porque las
de otros pudieran resultar más perfectas y acabadas. Es-
critores de conciencia, discutimos con imparcialidad y
buena fe los negocios públicos, sin pretension ni intole-
rancia, pero tampoco sin recelo ni cobardía. El público
nos ha juzgado muchas veces con indulgencia, y hasta
ahora no tememos que nos continúe juzgando.

Hay además otro motivo que en cierto modo nos im-
pele á escribir sobre esta materia. No es ahora verdadera-
mente la primera vez que se piensa en la institucion del
Consejo de Estado, despues de promulgada y jurada nues-
tra actual Constitucion política. Durante la legislatura an-
terior, bajo el ministerio del Sr. Ofalia, se ocupó séria-
mente el Gobierno en concebirle é instituirle, y á fin de
preparar el proyecto de ley indispensable tuvo á bien el
nombramiento de una comision, para individuo y secreta-
rio de la cual fué escogido el que escribe estas líneas. De
necesidad, pues, hubo de ocuparse en las cuestiones y en
las doctrinas pertenecientes al Consejo: de necesidad hu-
bo de dirigir á este propósito algunas horas de meditacion
y de trabajo. Séale permitido, como he dicho más arriba,
volver sobre ellas alguna ojeada, y recordar, si le es po-
sible, algunas de las reflexiones que se oian en aquella
ilustrada Comision.

No nos detendremos empero á señalar el origen del
Consejo de Estado en nuestra nacion española. Demasia-
do antigua esa institucion, nacida en diferente sistema de
gobierno que el que nos rige hoy, acomodada al espíritu
de aquella época, muy poco debia tener de comun el Con-
sejo de Estado, cual existia á principios de este siglo, con
los Consejos de Estado de los gobiernos constitucionales,
que desde 1810 se han sucedido, aunque con interrupcion,
en nuestro suelo. Comparando las circunstancias de la
nacion en uno y otro caso, no puede ménos de dominar

la idea de que ellos son unas instituciones políticas y públicas bajo el gobierno constitucional, mientras que sólo fueron unos *coros* domésticos y privados bajo los sistemas del gobierno absoluto.

Dedúcese naturalmente de aquí que el primer hecho importante que se presenta á nuestra vista en esta materia, hecho que notoriamente sea digno de consideracion y que merezca por algun instante que nos fijemos en él, y le examinemos, es del Consejo de Estado de 1812, inserto en la Constitucion dada en aquella fecha á la Monarquía. Ya por entonces caia derribado el absolutismo real, y se levantaba el sistema de las Córtes en lugar del sistema de los favoritos: desplegábase la libertad moderna, ó bien aún bajo la influencia del viejo liberalismo del siglo pasado; y las doctrinas de Francia de 1780 encontraban entre nosotros un segundo apogeo, una segunda dominacion. Al pensar en aquella época en un Consejo, éste no podia ménos de ir señalado con todas las consecuencias propias de los principios que se profesaban.

La administracion y la ciencia política, todo se encontraba entonces en una notable confusion. Habíase adelantado seguramente al romper las antiguas instituciones, al abrazar y emprender con calor la obra de las reformas; pero ese adelanto era vago é indeterminado todavía, era vacilante, incierto, sin el grado de fijeza, que es tan necesario en las cosas gubernativas, como imposible en los momentos de trastorno, no ménos extremos y diferentes. Así, la administracion y la política que se trataron de reunir en el Consejo de Estado, tuvieron ambas en él una pobre y fatal representacion.

Habíase querido en efecto crear hasta cierto punto una especie de segunda Cámara; y escogiéndose para ella el Consejo de Estado, dábase á este un principio de aristocracia singular, cual se advierte por las condiciones de su organizacion y existencia. De los cuarenta individuos

que debian componerle, cuatro habian de pertenecer al órden eclesiástico, siendo dos de ellos Obispos, y otros cuatro á la categoría de los grandes de España, distinguidos por sus virtudes y conocimientos. Representacion indudable de clases, concesion necesaria de privilegios, que unidas á la forzosa incompatibilidad entre estos destinos y la diputacion á Córtes, indicaban ya la tendencia á un segundo cuerpo político; tendencia que venia á confirmar el artículo 236 de la Constitucion, por el que estaba obligado el Monarca á oír á este Consejo en los negocios graves gubernativos, y señaladamente para dar ó negar la sancion á las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados.

No quiere decir nuestra opinion que el Consejo de Estado fuese una Cámara de Pares; no. Los legisladores de 1812 no quisieron hacerla, porque en la buena fe de su doctrina no lo creyeron necesario ni conveniente. Pero algo se habia traslucido ya de esta parte de los Pirineos acerca de su utilidad: algo iba insinuándose entre los hombres de Estado que dirigian á la sazón nuestros negocios: algo habia de hacerse lugar en un sistema político combinado en 1812; y ese algo fué á guarecerse y alojarse en el Consejo, que entonces se creaba. Distante empeño de ser una institucion meramente política, amalgamáronse en él con esta tendencia otros muchos recuerdos de las épocas precedentes; y el Consejo Real y la Cámara de Castilla y el anterior Consejo de Estado, todo contribuyó á darle vida con la reminiscencia de sus atribuciones.

Basta pasar ligeramente la vista por lo que fué, para percibir que no nos equivocamos en este juicio. La composicion del cuerpo ya la hemos indicado, si bien nos falta añadir que el nombramiento se verificaba por el Rey á propuesta en terna de las Córtes, y que la duracion de los cargos era vitalicia, á no mediar una causa justificada ante el Tribunal Supremo. Disposiciones una y otra, cuyos

motivos podrán hallarse en algun sistema político; pero que como propias de una institucion administrativa, son absolutamente ajenas de todo fundamento, de toda razon. ¿Cómo ha de defenderse para un cuerpo de esta última clase la propuesta en terna por las Cortes y el nombramiento *obligado* del Gobierno? ¿Cómo ha de concebirse la inamovilidad, y la vitalidad, en elementos y agentes de la administracion del poder ejecutivo?

Declarado único Consejo del Rey (lo cual envolvía inconveniencias y absurdos que ya se notaron) y autorizado con las facultades que indicábamos poco há, correspondíale tambien, por complemento de sus atribuciones, presentar en terna para todos los beneficios eclesiásticos de nombramiento real, y para la provision de las plazas de judicatura. Y aquí terminaba concluyentemente el poder y autoridad del Consejo de Estado, que no era por cierto de flaca y débil importancia; que se extendía sin duda en anchas é importantes regiones; mas que á pesar de eso, estaba tambien en algunos puntos corta, limitada, escasa absolutamente, dejando vacíos y sin comprender capítulos importantes de lo que ya se juzgaba necesariamente subordinado á la institucion. Bástenos citar como prueba la jurisdiccion contencioso-administrativa.

Tal era nuestra situacion en la primera y en la segunda época constitucional. Réstanos decir tan sólo para acabar de indicarla, que áun ese número de cuarenta no se llenó en la una ni en la otra, ya por la sublevacion de provincias ultramarinas, que tenían su designacion señalada en la total, ya por las tristes circunstancias en que constantemente se encontró la Península, hasta la conclusion de aquel sistema de gobierno. Vino 1823, y el golpe que concluyó con todas las esperanzas políticas, acabó tambien por entonces con las reformas administrativas del Estado.

Hemos dicho anteriormente que no pensábamos ha-

blar de los Consejos de Estado instituidos en la España absoluta. Dejamos pasar, pues, en todo silencio la Administracion de los diez años, y venimos á los primeros instantes de la sucesiva libertad, bajo el ministerio que hizo decretar y promulgar el Estatuto. Entonces volvimos á tener un Consejo que se llamó *Real de España é Indias*, que no gozó el brillante y antiquísimo nombre de Consejo de Estado; y que, sin embargo, se parecia más, á los que se llaman así en la buena administracion europea, que todos los que habiamos conocido en las épocas anteriores.

Dos defectos, sin embargo, señalaban al Consejo Real y exigian bien urgentemente remedio. Era el primero la extremada holgura y division del cuerpo mismo, que no parecia ser uno solo compartible cuando fuese necesario, sino más bien por el sistema opuesto, seis ó siete consejos diferentes, con otros tantos secretarios, con otras tantas oficinas, capaces sólo de reunirse en casos de absoluta necesidad. Falta ciertamente grave, y de no poca importancia, ya por los males que constantemente ocasiona á este país el exceso de oficinas, ya porque el Consejo perdía el carácter de unidad, con todas las ventajas y autorizacion que á estas son consiguientes, rebajando por ello su carácter, adoptando jurisprudencias distintas, descendiendo en fin de la alta consideracion de que debiera estar rodeado. Y el segundo defecto, que así, considerado en grande, no puede ménos de atribuírsele, reduciase, igualmente que en la anterior época constitucional, á falta de jurisdiccion contenciosa-administrativa, que tampoco esta vez se tuvo presente como propia de este Consejo, ó que por lo ménos no encontró gracia ni cabida en el catálogo de sus atribuciones. ¿Fué este un descuido ó un olvido de las personas entendidas y notables que presidieron á su organizacion? A nosotros nos costaria trabajo el persuadirnos de ello, tratándose de tales personas y de una obra de 1834. Preferimos creer que se aguardaba trabajar

aparte todo lo concerniente á aquella jurisdiccion en sus diversas instancias, para agregar despues al Consejo todo lo que en su lugar le correspondiera. Empeño no difícil por cierto, cuando la ley de su creacion y de sus atribuciones no era un punto constitucional, y podia así ser variada y reformada con una facilidad absoluta.

Otra circunstancia debemos notar que no deja de tener su importancia y su valor en este Consejo. Escrúpulos que no queremos calificar ahora, habian hecho suspender el Consejo de Estado absolutista, por decirlo así, que quedó cuando el fallecimiento del Monarca; y por consiguiente, como aquel nombre estaba *suspense* y nada más, y *suspense* su rigor por el Consejo de Gobierno que entonces existia, no pudo aplicarse el mismo nombre al Consejo que se creaba, y apareció por primera vez un Consejo de Estado, sin recibir la denominacion reconocida no sólo en España, sino en todas ó casi en todas las naciones de Europa. Este hecho tuvo sus consecuencias. El Consejo Real no gozó nunca la alta consideracion que habria tenido, llamándole Consejo de Estado. La posicion de sus individuos fué inferior, y lo fué no solo para el público, sino aún para el mismo poder que le daba vida. Consejero de Estado, el ministro que le nombraba le hubiese llamado *excelencia*; Consejero Real, el ministro que le creó no le llamó otra cosa que *ilustrísima*. El pueblo siguió al ministro y confirmó sus apelaciones ⁽¹⁾.

Una cuestion puede presentarse en este momento, cuestion que se deriva de ese hecho, de esa diferencia que acabamos de señalar. ¿Y que es mejor, que es más útil para la nacion, puede decirse, entre esa *excelencia* y esa

(1) Debemos añadir otra circunstancia que contribuye á explicar este hecho. Habia á la vez, segun hemos dicho ya, otro Consejo más importante, que era el de Gobierno, y esto debió contribuir á rebajar la consideracion del Consejo Real.

ilustrísima, entre unos honores y una condecoracion notables y el honor y la condecoracion superiores á todos? ¿Cuáles trabajarían más y con más provecho público, los excelentísimos Consejeros de Estado ó los ilustrísimos Consejeros Reales?

No es despreciable, no es indiferente la cuestion; ya procuraremos resolverla antes de terminar este artículo.

Mas entre tanto que otros lo procuraban tambien; entre tanto que muy respetables personas se ocupaban de reformar con altas luces y severa doctrina el Consejo Real existente ⁽¹⁾, el torbellino revolucionario que tantos círculos nos ha hecho correr de treinta años á esta parte, llevó consigo en un nuevo vuelco aquella institucion, y puso término á los planes de mejora que noble y trabajosamente se elaboraban. Nosotros ignoramos qué motivos pudieron serlo bastantes para la supresion; y debemos temernos que tal vez no lo fueran sino cuestiones de personas. El Consejo no fué suprimido al publicarse la Constitucion. Conservósele despues, y debia ciertamente conservársele, cuando la Constitucion se estaba reformando y cuando nadie pensaba en restablecer ni por un momento el otro Consejo constitucional. ¿Qué causa, pues, repetimos, podia justificar la supresion, sino alguna de las que por desgracia nacen en nuestras revoluciones, para hacernos retrogradar tan miserablemente?

De cualquier modo que fuera, cayó el Consejo, y no se pensó por el pronto en sustituir ni en restablecer institucion alguna que le reemplazase. La nueva Constitucion se habia abstenido muy juiciosamente de prevenir nada sobre este punto; y los primeros ministerios que con ella gobernaron, no advirtieron tampoco ni necesidad de Con-

(1) Hemos visto y conocemos bien estos trabajos, á los que hacemos plena justicia. No les damos publicidad porque no nos corresponden, y ni son un secreto nuestro.

sejos ni precision de regularizar la justicia administrativa.

No podemos decir otro tanto del ministerio del señor Conde de Ofalia. La existencia de un Consejo de Administracion ó de Estado era punto grave para el Gobierno que un año há dirigia los destinos públicos; y ya dejamos anunciado en la primera de estas páginas, que con el fin de promoverlo se nombró una comision, y que esta se dedicó con la mejor voluntad al desempeño de su encargo.

Individuo el que traza estas líneas de la comision que se acaba de citar, ha dudado un momento si deberia ofrecer al público lo que la misma manifestó al Gobierno en evacuacion de sus funciones. Mas fácilmente se ha convencido de que ni jamás pudo ser un secreto el parecer de las cinco personas sobre una cuestion pública, en la que no habia nada de reservado, ni mucho ménos lo pudiera ser ahora, cuando el Gobierno de S. M. acaba de presentar en fin el proyecto que ha merecido su aprobacion, y reclama para él la de los Cuerpos colegisladores, y el sincero apoyo de la opinion pública. Solo el secreto podria ser un mal en cuestiones de esta clase; y todo lo que se ha pensado, todo lo que se ha dicho, todo cabe en la imprenta, todo corresponde á la publicidad.

He aquí, pues, íntegramente copiado, lo que la Comision de 1838 tuvo el honor de decir á S. M. sobre el importante asunto que nos ocupa.

«Señora: La Comision encargada de redactar el proyecto de ley relativo á la formacion de un Consejo, que auxilie al Gobierno de V. M. en los asuntos de Estado y de Administracion, tiene la honra de presentarle el fruto de sus meditaciones sobre una materia tan interesante para el bien del país.

»La Comision, Señora, estaba persuadida desde luego de la utilidad de un cuerpo consultivo, que, reuniendo una gran suma de conocimientos y de experiencia, servi-

ria indudablemente para asegurar el acierto en los negocios que se le encomendaran. Pero esa utilidad, patente, por decirlo así, á primera vista, esa utilidad que se deriva de oír, para la resolución de los negocios graves, la opinion de personas ilustradas, no es todavía, á juicio de la Comision, la que recomienda principalmente la institucion de este Consejo.

»V. M. conoce cuán necesario é indispensable es para el buen régimen del Estado que se formen hábitos constantes de gobierno y de administracion. Nada acarrea mayores perjuicios que la inestabilidad en los sistemas, la falta de principios permanentes, la carencia de tradiciones gubernativas y administrativas. Pues la Comision, que reconoce, como V. M., el peso de estas razones, no encuentra otro medio para la formacion de esos hábitos, de esos sistemas, de esas tradiciones, sino la creacion del Consejo que la sabiduría de S. M. le tiene indicado. La existencia de los ministerios es corta y efimera de suyo, sobre todo en los países constitucionales, y producido cada cual por una idea política diferente, sería imposible que no se rompiese la cadena que debe enlazar todos los actos de la suprema administracion, si el cuerpo á que aludimos no conservara en todas las vicisitudes el espíritu gubernativo independiente de las variaciones momentáneas y accidentales.

»Ni se funda en esto sólo la necesidad del Consejo. El ministerio ocupado constantemente en el despacho de los negocios, no puede preparar por sí los proyectos de ley que hayan de presentarse á las Córtes, ni los decretos y reglamentos para el buen gobierno y administracion pública. El recurso de nombrar comisiones especiales tiene un inconveniente gravísimo, cual es la falta de sistema y conexion entre las diferentes obras, dictada cada una por principios y prácticas diferentes. Tan solo, pues, un Consejo, como el designado por V. M., puede regula-

rizar y verificar con provecho trabajos de tanta importancia.

» Por último, Señora, reconocida en todas las naciones cultas la necesidad de una jurisdicción especial y distinta para los negocios contencioso-administrativos, no se ha encontrado hasta ahora otro medio de conocer y resolver por lo que hace á estos definitivamente, sino el de Consejos supremos de Administración ó de Estado.

» La Comisión, por tanto, que ha juzgado tan útil el pensamiento de V. M. no ha podido detenerse en adoptarlo, redactando el proyecto que V. M. se dignó encomendarle. Pero ha creído que este proyecto sólo debía contener las bases de la organización y atribuciones del Consejo, porque esto solo es propio de la ley; correspondiendo el aplicarlas y explicarlas á los reglamentos que dicte V. M. más adelante, con audiencia del mismo cuerpo, creado muy principalmente para este fin.

» Lo primero, pues, sobre que la Comisión hubo de deliberar, fué sobre el nombre del propio Consejo que V. M. no fijaba terminantemente. La Comisión habiendo comparado los que se la ofrecían, se decidió por el de Consejo de Estado ⁽¹⁾; nombre conocido de antiguo entre nosotros, como el de mayor importancia, y el más á propósito para inspirar consideración y prestigio al cuerpo que lo recibiese.

» El número de los individuos del Consejo y las cualidades que hubiere de reunir, eran otros de los puntos que debía proponer la Comisión. Esta ha creído que habiendo de dividirse en secciones, como más adelante se dirá, no

⁽¹⁾ He aquí nuestra opinión sobre la duda que más arriba indicamos. A lo que se quiere que tenga importancia es menester no disminuirla. Por otra parte, el nombre del Consejo Real había sido el del Consejo de Castilla; y no nos parecía útil conservar su denominación.

podian ser los consejeros ménos de veinte y ocho ⁽¹⁾ ademas del Presidente; en cuanto á las cualidades, la Comision no señala sino la de una edad que ya se ha fijado en la Constitucion para el Cuerpo senatorio ⁽²⁾ y la de los conocimientos y servicios que deben ser los títulos para un destino tan importante como el de Consejero de la Corona.

» Constante la Comision en su idea de realzar cuanto ella lo merece, esta institucion propone para sus individuos el tratamiento de excelencia, que es el más distinguido entre nosotros. Y tambien hubiera querido señalarles sueldos proporcionados á la gran importancia de sus funciones; pero el estado de la Nacion debe ser el primer dato á que él atienda en este punto y ese no permite que se satisfagan por ahora las asignaciones que en otros tiempos se habrian señalado. La Comision, pues, ha creido fijar una suma prudente en la que propone para cada individuo del Consejo, suma que bastará para su decorosa manutencion, y que podrá variarse cuando lo permitieren las circunstancias del Erario.

» Y ya que se ocupa la Comision de este punto, séale permitido prevenir una objecion que podrá hacerse contra la existencia del Consejo, deduciéndola del aumento

(1) En el proyecto no se manifiesta el número que deberia haber de secciones en la forma normal del Consejo, por haberlo juzgado más propio del reglamento; pero la Comision opinaba que debian ser las cuatro siguientes: de Justicia y asuntos contencioso-administrativos; de Gobernacion; de Hacienda; de Guerra y Marina. De aquí el número de 28.

(2) El escritor de este artículo creia franca y sinceramente demasiado alta esa edad, en nuestros hábitos y en nuestro clima. Conformóse, sin embargo, y nada dijo contra ella, porque era el único de la Comision á quien faltaban muchos años para llegar á la edad senatoria. La cuestion era para él de no grande importancia y no merecia los honores de una discusion.

que va á producir en las cargas públicas. A primera vista, en efecto, aparece que los gastos del Estado se deben aumentar con todos esos sueldos de sesenta, cincuenta y cuarenta mil reales. Pero considerando este punto con más reflexion, se advertirá que la mayor parte de ese aumento no ha de ser efectivo, y que si por un lado se presenta una nueva carga para el Tesoro, por otro deben disminuirse algunas de las que pesan sobre él.

»Es necesario considerar que apenas podrá nombrarse un Consejero de Estado que no disfrute ya un sueldo considerable de cesantía. Sin aventurar en esta asercion, es seguro que la mayor parte de los que obtengan esos destinos gozarán ya de treinta mil ó más reales al año. El verdadero desembolso, pues, no será de cincuenta mil por plaza, sino diez, quince ó veinte mil, ordinariamente. Véase, pues, reducido á mucho ménos de la mitad el verdadero aumento que causará este Consejo.

»Pero aún hay más. Instituido que sea, deben cesar multitud de comisiones que existen en la actualidad, creadas necesariamente por la falta de ese cuerpo consultivo. Ahora bien; V. M. sabe que los cesantes ocupados en una comision perciben por entero el sueldo de sus destinos, y de aquí puede inferirse cuánta no será la economía que resulte de la supresion de esas comisiones que debe reemplazar el Consejo de Estado.

»Se desvanece, pues, con una breve reflexion la objecion que contra este se presentaba. Léjos de aumentar el presupuesto con la cantidad que á primera vista aparece, reune, por el contrario, á sus ventajas gubernativas las ventajas económicas que acaba de indicar la Comision.

»Sobre el modo de resolver, y las atribuciones del Consejo, tampoco he hecho otra cosa más que indicar las bases. Sólo esto era propio de la ley en que se ha ocupado. Los reglamentos del Consejo dispondrán cuándo han de conocer en pleno, cuándo en comisiones especiales,

cuándo en las secciones ordinarias. Esos mismos reglamentos y las leyes decidirán tambien todo lo perteneciente á la jurisdiccion contencioso-administrativa. Esta Comision no ha podido más que establecer el principio: explicarle y desenvolverle toca á la legislacion especial sobre estas materias.

»Tal es, Señora, la obra que presenta á V. M. El pensamiento capital en que estriba, es la formacion de un cuerpo auxiliar del Gobierno que le ayude y no le embarrace; que conserve á su lado las buenas tradiciones y el sistema administrativo no dejándolo invadir todo por la idea política predominante en cada momento.

»La Comision, repite, como manifestó al principio, que careciéndose de esta institucion se corre siempre el peligro de vagar sin concierto de un principio á otro, y de no presentar jamás conexion ni concordancia en los actos de la gobernacion. Por eso aplaude la idea de V. M., y contribuyendo á su buen éxito en cuanto le es dado, tiene la honra de proponer á V. M. el siguiente proyecto de ley.

»Art. 1.º Habrá un Consejo de Estado, compuesto del Presidente y veinte y ocho consejeros.

»Art. 2.º Para ser nombrado individuo de este Consejo se requieren cuarenta años de edad y haberse distinguido notablemente por sus conocimientos ó por sus servicios importantes al Estado.

»Art. 3.º El nombramiento de los consejeros de Estado se verificará oido el Consejo de Ministros, y en virtud de un Real decreto expedido por el Presidente de éste.

»Art. 4.º El Consejo de Estado tendrá un Secretario que será nombrado del mismo modo que los individuos del Consejo.

»Art. 5.º El Presidente y los consejeros de Estado tendrán el tratamiento de excelencia.

»Art. 6.º El Presidente del Consejo de Estado gozará por ahora el sueldo de sesenta mil reales; los consejeros

el de cincuenta mil, y el Secretario del Consejo el de cuarenta mil.

» Art. 7.º El Consejo resolverá los negocios que se le cometan, ó en pleno, ó dividido en secciones, ó por medio de comisiones especiales.

» Art. 8.º Los ministros tienen derecho de asistir á las secciones del Consejo, y de tomar parte en sus discusiones, pero sin voto.

» Art. 9.º Las atribuciones del Consejo de Estado son las siguientes:

» Redactar los proyectos de ley, de decretos, reglamentos y ordenanzas que le encomiende el Gobierno.

» Examinar las bulas, breves y rescriptos pontificios y dar su dictámen acerca de su pase ó retencion.

» Informar acerca de todos los asuntos graves que de real órden se le remitan con este fin.

» Conocer de los negocios contencioso-administrativos, en el modo y forma que determinen las leyes.

» Art. 10. El Gobierno, oido el dictámen del Consejo inmediatamente que esté constituido, formará un reglamento para su régimen interior.»

Tales fueron, vuelvo á repetir, los deseos y el proyecto de la Comision de 1838 relativamente al Consejo de Estado. Expuestos sinceramente en el documento que acabamos de copiar, dejaremos á sus lectores el que lo juzguen con libertad y franqueza; pero sostendremos siempre que nuestra intencion era clara, que nuestros objetos eran conocidos. La Constitucion de un centro de doctrinas, de una base de hábitos y tradiciones en materias de gobernacion y administracion: la consecucion de una unidad necesaria en los proyectos de ley y de decretos, que de otro modo no podrian ofrecer sino desacordadas y contradictorias opiniones, como sucede en el dia: la creacion del Tribunal ó Consejo contencioso-administrativo (cuestion la del Tribunal ó Consejo que no resolviamos áun, por-

que creiamos que no podia decidirse sino por la organizacion universal y en todas instancias de la justicia administrativa), y la formacion, por último, en derredor del Gobierno, de un cuerpo lleno de prestigio y dignidad por los nombres de las personas que lo compusiesen, necesidad de todos los tiempos, pero necesidad profunda, inmensa, indispensable, en circunstancias como las presentes, con ministerios como por desgracia suelen ser los que vemos ahora, cuyas cualidades no criticamos, pero cuyo juicio formará cualquiera en un momento de meditacion..... tales fueron conocidamente las ideas y los propósitos que nos animaron, y los que tratamos de consignar en el preámbulo y en los artículos del proyecto de ley con la brevedad y concision que el carácter de esta requeria, y que algunas otras consideraciones hacian tambien por su parte necesarias.

Suscitáronse ciertamente además varias cuestiones de otro género en el seno de aquella Comision. El Consejo de Estado francés, al que siempre tendremos que mirar como un ejemplo, como producto notable de la experiencia, nos ofrecia, sobre todo en lo personal, importantes modificaciones, que debian seguramente examinarse. La institucion de los *relatores* y de los *oyentes* (*maitres des requêtes* y *auditeurs*) comprende en teoría una idea útil y fecunda, que ninguna buena razon puede desechar con ligereza. Los primeros contribuyen á la organizacion regular y definitiva del cuerpo, y á la facilitacion de los trabajos; los segundos forman un plantel, una escuela, un aprendizaje para los empleos de la Administracion, cuyas consecuencias no pueden ménos de ser ventajosas. Recomendábase, pues, notoriamente á primera vista esta institucion, y todos querriamos sin duda que el estado de nuestra España nos hubiera permitido pensar en ella.

Más ese estado no lo permitia seguramente; y de aquí es sin duda que en ninguno de los proyectos de Consejo,

de que tenemos noticia, se ha hecho la menor mención de cosa que semeje á tales *oyentes* ni tales *relatores*. Coincidencia singular, cuyos motivos se explican por la novedad de la institucion entre nosotros, por el ánsia justa de reducir todo lo posible el número de destinos, por la dificultad de fondos con que dotarlos, y por la situacion, en fin, crítica y revolucionaria en que nos vemos sumergidos con toda la audacia, con todas las pretensiones, con todos los males y defectos de que necesariamente viene siempre provista, á pesar de los útiles resultados que despues produce. Fué por tanto indispensable á todos los que aquí se ocuparon de este Consejo abandonar toda idea de los *maîtres des requêtes* y *auditeurs* de Francia, dejando para más adelante el examinar cuándo convendría á la Península, y limitarse á lo exstrictamente necesario en la creacion de cierto número de consejeros y de una secretaría general.

Tal, repetimos nuevamente, era el deseo de la Comision: tal el proyecto que queda copiado, y el que se pasó en su tiempo al Gobierno de S. M. por mano del Presidente del Ministerio, el Sr. Conde de Ofalia.

Ignoramos lo que sucediera seguidamente á esto en el seno del Gabinete. Nuestro encargo estaba cumplido: llevar adelante la obra proyectada era negocio del Ministerio. Nosotros sabiamos que se ocupaba de ello sériamente, y teniamos bastante confianza en sus luces para estar convencidos de que al presentar el proyecto en las Córtes, iria ciertamente mejorado de como habiamos tenido la honra de presentarle. El tiempo, sin embargo, trascurria, y pasó del todo la legislatura de 1837. Vinieron las disidencias con el general Conde de Luchana, vino la desgracia de Morella, y aquel Ministerio se vió obligado á abandonar los negocios públicos.

Mas la cuestion del Consejo estaba adelantada y no podia permanecer por más tiempo en inaccion y en aban-

dono. Los Ministerios, cualquiera que fuesen, sentian hondamente su necesidad; los hombres que se ocupan de las cosas públicas proclamaban altamente su falta. En fin, en la sesion del Senado del 3 de Enero, el Ministro interino de Estado presentó á este Cuerpo Colegislador el nuevo proyecto que á continuacion vamos á copiar.

«*A las Córtes.*—En todo tiempo se ha reconocido la necesidad de un cuerpo superior consultivo, compuesto de personas de acreditado saber y experiencia, que auxilien al Gobierno con sus informes en los negocios de grande importancia, facilitando de este modo la pronta y más acertada resolucion de todos ellos. En las naciones más adelantadas se ha reconocido tambien la conveniencía de un Consejo Supremo donde se elaboren los proyectos del Gobierno que hayan de convertirse en leyes, y que por los trámites legales conozca y resuelva en los asuntos contencioso-administrativos, de tanto interés para los pueblos y que exigen una especie de jurisdiccion distinta de la ordinaria.

»Hasta ahora los varios Consejos que en épocas diferentes hemos tenido, ya con el nombre de *Estado*, ya con el de *Real de España é Indias*, como cuerpos meramente consultivos han dejado un vacío que no llenaba otra institucion, pues que ninguna habia encargada de conocer y fallar en los referidos y frecuentes negocios de la Administracion civil; de los cuales, denominados antes *gubernativos*, no bien deslindados de los propiamente contenciosos, ni sujetos en su resolucion al procedimiento especial que requieren, sólo entendia bajo otro régimen de gobierno el suprimido Consejo de Castilla. Las nobles atribuciones de consultar y de fallar son ciertamente diversas; pero no siendo en manera alguna incompatibles, pueden darse á un solo cuerpo, organizándolo de modo que no halle dificultad en cumplir con ambas obligaciones.

»La organizacion interior de semejante cuerpo corres-

ponde á un reglamento que se forme con audiencia del mismo despues de instalado; objeto de una ley deben ser solamente las principales bases en que estribe la existencia de él, limitando sus disposiciones al número y calidades de los individuos que hayan de componerle, y á la categoría y preeminencias que estos individuos hayan de obtener, y al señalamiento en general de las atribuciones que les competan.

» En cuanto al número de los individuos, si se les atribuyera solamente la consulta de los negocios árdus de público interés, bien pudiera ser muy reducido: en cuerpos meramente consultores, parece inútil un crecido número de personas; pero debiendo ser proporcionado al cúmulo de obligaciones que á estas se impongan, y al de los negocios de que hayan de atender, juzga el Gobierno que una corporacion donde se ventilen todas las clases de asuntos que van indicados, no puede bajar de treinta individuos.

» Las calidades de que deban estar adornados se infiere del objeto mismo de la institucion; este cuerpo será como el depósito de los hombres eminentes en las diversas carreras del Estado; aquellos que por sus notorios conocimientos en los varios ramos de la Administracion pública y por sus muchos servicios, se hallen con la capacidad y méritos suficientes para intervenir en las más altas funciones del Gobierno. La edad de cuarenta años, sin menoscabar en el hombre la energía del alma de que necesita para dedicarse al trabajo, afirma su juicio y le dispone á trabajar con acierto. Esta es la edad que por las mismas razones ha señalado nuestra Constitucion á los individuos del Senado.

» La categoría y preeminencias de los que le compongan deben ser las supremas, siendo las funciones que ejercen las más altas é importantes; y áun el nombre del cuerpo deberá corresponder á ella, por lo cual ninguno parece

más conveniente que el de *Consejo de Estado*; cuya determinacion conocida de antiguo en España, indicaba el cuerpo de más dignidad y de mayor consideracion y prestigio. El sueldo de los consejeros de Estado tambien deberia corresponder, como siempre ha correspondido, á su elevada clase; mas las circunstancias en que la nacion se encuentra desgraciadamente, no permiten que por ahora se les diferencie en este punto de los Tribunales Supremos. Aún así, treinta y dos sueldos de cincuenta mil reales, y los necesarios para los demás empleados del Consejo, compondrian una suma capaz de arredrar al Gobierno en la creacion de este cuerpo, si no considerase que gozando ya sueldos cuantiosos por varios motivos las personas que puedan ser nombradas consejeros, y excusándose multitud de comisiones hasta ahora indispensables, cuyos individuos gozan por ellas más sueldo del que les pertenece por sus cesantías, será muy corto y tal vez ninguno el gravámen que resulte al Erario con el establecimiento del Consejo.

«Las atribuciones asignables á este cuerpo, segun se ha indicado al principio, son de naturaleza mixta y se reducen á tres clases: *consultivas*, *gubernativas* y *judiciales*, de una especie particular: todas ellas en una esfera superior, y por lo tanto compatibles en un solo cuerpo, como tambien queda manifestado.

»S. M. la Reina Gobernadora, convencida por las razones expresadas que tuvo la honra de exponerle su Consejo de Ministros, de lo urgente que era el establecimiento de un cuerpo semejante, se ha dignado autorizarme para someter á la deliberacion de las Córtes el siguiente

PROYECTO DE LEY

PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN CONSEJO DE ESTADO.

Artículo 1.º Habrá un Consejo de Estado compuesto de treinta individuos al ménos.

Art. 2.º El nombramiento de los Consejeros de Estado se verificará, oído el Consejo de Ministros, y en virtud de un Real decreto dirigido al Presidente del mismo.

Art. 3.º Para ser nombrado individuo de este Consejo se requiere tener cuarenta años de edad, y haberse distinguido notablemente por sus conocimientos ó por servicios importantes en las diversas carreras del Estado.

Art. 4.º El nombramiento de Consejero de Estado no es incompatible con el cargo de senador y diputado, con empleo en casa real, ni con otro destino ó comision del Gobierno, ya sea en la carrera militar ó civil, ya en la judicial ó eclesiástica.

Art. 5.º Los Consejeros de Estado tendrán el tratamiento de excelencia y gozarán los mismos honores y preeminencias que han disfrutado hasta el día los que han obtenido esta dignidad.

Art. 6.º Los Ministros, Secretarios del despacho, mientras lo fueren, son Consejeros natos de Estado, y los cesantes lo serán honorarios.

Art. 7.º Las atribuciones del Consejo de Estado son las siguientes:

Redactar los proyectos de ley, de decretos, reglamentos y órdenes que le encomiende el Gobierno.

Dar su dictámen sobre las declaraciones de guerra, tratados de paz y alianza, de comercio ó de subsidios.

Examinar las bulas, breves y rescriptos pontificios, y exponer su parecer acerca del pase ó retencion de los mismos.

Informar acerca de todos los asuntos graves que de real órden se le remitan con este fin.

Consultar en los negocios contencioso-administrativos en el modo y forma que determinen las leyes.

Art. 8.º En la ausencia del Rey, Reina, Regente ó Regencia que gobierne el reino, será presidido el Consejo de Estado por un decano de nombramiento real.

Art. 9.º El Consejo de Estado tendrá un secretario que será nombrado del mismo modo que los demás individuos del Consejo.

Art. 10. El decano del Consejo de Estado gozará por ahora el sueldo de 60.000 reales; los Consejeros el de 50.000 y el Secretario del Consejo 40.000.

Art. 11. Siempre que un Consejero tenga alguna comision, empleo ú otro cargo, cuyo desempeño sea compatible con las ocupaciones del Consejo, á juicio del Gobierno, se le completará el sueldo sobre el que disfruta, si fuese menor, hasta el total asignado á los Consejeros de Estado.

Art. 12. El Consejo resolverá los negocios que se le cometan, ó en pleno ó dividido en secciones, ó por medio de Comisiones del modo y forma que el reglamento establezca.

Art. 13. El Gobierno, oido el dictámen del Consejo, inmediatamente que esté constituido formará un reglamento para su régimen interior, planteando entre tanto su secretaría de un modo económico y conveniente.

Palacio 2 de Enero de 1839.—*Mauricio Cárlos de Onís.*»

Vése, pues, por lo que acabamos de copiar, y por lo que tenemos dicho anteriormente, cuál es en el día la verdadera posicion de este negocio. El Ministerio segun se descubre á primera vista, ha tenido muy presente el dictámen de la Comision de 1838, ha abrazado muchas de sus ideas, ha seguido muchos de sus propósitos y de sus doctrinas. La filiacion es clara, evidente; y de la gloria del Ministerio, si consigue la aprobacion de su ley, alguna sin duda pueden reclamar los individuos de aquella Comision.

No son sin embargo iguales los dos documentos que hemos insertado, ni aún son únicamente pequeñas diferencias las que los dividen. Pequeñas lo serian sin duda, si tan solo las hubiese como la del número, ó como alguna

atribucion que se añade en el postrero á las que en el primero se citaban: cuestiones una y otra de poca entidad, y cuyos resultados no varían en lo más mínimo la institucion. Pero hay tambien otras de más grave peso y que pueden por lo ménos modificarla.

La presidencia por el Rey ó Regentes, el no ser el número fijo y determinado, la admision de los Ministros como Consejeros reales y efectivos de Estado, la admision de Consejeros *honorarios*, la cuestion de la compatibilidad, y la decision que ya se adopta acerca de la justicia administrativa, diciendo «consultar» donde antes se decia «conocer,» son puntos de algun tamaño y de alguna consecuencia para la creacion de este Consejo. No nos proponemos nosotros discutirlos ahora, dilatando todavía más este artículo, pero estamos seguros de que ofrecerán larga discusion, y de que podrán presentarse contra ella algunas razones de importancia.

Entre tanto, justo y conveniente es felicitarse del progreso ostensible de unos trabajos tan útiles para el bien de la nacion. Aunque contuviese defectos graves en su establecimiento, la existencia del Consejo de Estado sería siempre un adelanto precioso, de que todos los hombres entendidos se complacerían. Llevamos hasta ahora nuestra administracion, nuestra gobernacion sin base, sin unidad, sin concierto; y no tendremos estas cualidades sin que el Consejo de Estado se constituya. ¿No será, pues, urgente el constituirlo?—*Joaquin F. Pacheco.*

DEL EXCMO. SEÑOR

MARQUÉS DE VALGORNERA

EN LA

«REVISTA DE MADRID.»

AÑO 1839.

CONSEJO DE ESTADO.

En la *Revista* de Febrero último, publicó el Sr. Pacheco el dictámen de una comision de Senadores y Diputados, presentado al Gobierno en 1838 para formar un Consejo Supremo de Gobierno y Administracion con el título de Estado, trabajo que ha tenido presente sin la menor duda el Ministerio actual, para redactar el proyecto de ley que sobre el mismo objeto fué leído en la sesion del Senado de 3 de Enero último, y cuya discusion habia principiado, cuando por decreto de 8 de Febrero fueron suspendidas las sesiones de ambos cuerpos.

Por manera que en poco tiempo hemos leído tres preámbulos, si bien conformes con lo esencial, discordes en algunos puntos. Ocupóse únicamente el Senado de la totalidad: hablaron en contra tres oradores, y entre ellos el autor de este artículo, sosteniendo el dictámen de la Comision uno de sus individuos y el Sr. Ministro de Gracia y Justicia. Los impugnadores convenian en que hubiese Consejo de Estado ó del Gobierno, pero discutian en

muchos de los artículos ó disposiciones parciales; y bien sea que al abrirse nuevamente los debates legislativos vuelva á discutirse el abandonado proyecto, bien quiera el Gobierno hacer un ensayo en uso de sus facultades, conviene dilucidar esta materia, sino de la mayor importancia, tampoco desnuda de interés y áun de trascendencia en la crisis actual.

Todos conocen cuánto importa en momentos de conflictos y angustia en que el error ó el acierto puede comprometer ó salvar el Estado, que el Gobierno cuente con el apoyo de un cuerpo legal, estable, celoso, independiente, que divida la responsabilidad moral, compuesto de hombres esclarecidos, probados en todas las carreras, de saber y principios acrisolados, conocidos en las lides parlamentarias, ó en los sangrientos combates, ó en las espinosas negociaciones de la diplomacia, más delicadas y difíciles, cuanto menor es la fuerza material de la nacion que negocia con otras más poderosas.

Reconocida, pues, la utilidad de una corporacion auxiliar y permanente, que conserve en su archivo los documentos, instruya los negocios y aconseje lealmente al Gobierno, sin participar de su responsabilidad efectiva, ni de la estabilidad y oscilaciones propias del régimen constitucional, parece escusado detenernos en probar lo que todos admiten, y dándolo por sentado, pasemos á tratar de la planta y organizacion del Consejo, que es el verdadero campo de la discusion y el debate.

Y, ¿no habrá medio de evitar los inconvenientes y resolver las dudas que ofrece una institucion de esta naturaleza? Tres caminos se ofrecen desde luego, á saber: el estudio de nuestros anales propios buscando en ellos ejemplos de lo que se ha hecho en remotas ó recientes épocas más ó ménos análogas con la presente; el exámen de las instituciones actuales de otras naciones poderosas y bien gobernadas; y por último, el detenido análisis de las atri-

buciones y obligaciones peculiares de la Corporacion, cuyo medio parece el más seguro para hallar la estructura y plan que mejor convenga por más acomodada á nuestras costumbres y á nuestra situacion y circunstancias, á la índole de nuestra ley fundamental y de las orgánicas que de ella derivan.

Inútil y hasta ridículo sería retroceder á los siglos de la monarquía goda, y descifrar si los condes ó compañeros áulicos (comites palatini), formaban un verdadero Consejo de Estado, ni investigar cuál era la índole del que habitualmente asistía á los reyes de Castilla y de Leon, compuesto de prelados, señores y letrados ó doctores, de los cuáles hacen frecuente mencion las crónicas de aquellos reinados. Sabido es que á mediados del siglo XIV el rey D. Enrique II, hallándose en Búrgos, organizó un cuerpo permanente de doce vocales ó consejeros, á saber: dos por Leon, dos por Galicia, dos por Toledo, dos por cada Extremadura y dos por las Andalucías. Los Reyes Católicos en el inmediato siglo, esto es, en 1480, ampliaron esta notable institucion, y fundaron cinco consejos ó salas, que debian permanecer de asiento en su palacio de Toledo. La primera Sala en que se reservaron lugar aquellos monarcas, debia ocuparse de los negocios de Estado. En la segunda debian tratarse y resolverse las causas y litigios de *todas especies*, que ahora diríamos judiciales y contencioso-administrativos. La tercera estaba exclusivamente destinada á los negocios de la corona de Aragon, debiendo ser naturales de aquel reino los consejeros; formaban la cuarta Sala los diputados de las hermandades para conocer de los asuntos peculiares y privativos de ellas, conforme á sus estatutos; y por último, se trataban en la quinta los negocios de Hacienda y Real patrimonio. Fué sobremanera celebrada esta institucion, y es de ver en la crónica de los Reyes Católicos cuánto la encarece y aplaude Fernando Pulgar, llamándola «provision por cierto

divina, fecha de la mano de Dios é fuera de todo pensamiento de homes» ponderando los buenos efectos de este primer paso dado hácia la centralizacion y unidad de la administracion pública, cuya importancia inmensa no es probable que alcanzase á comprender entonces aquel esclarecido historiador, ni á divisar en semejante medida el gérmen fecundo de las instituciones sociales modernas, que sin distincion de absolutas ó representativas, estriban todas sobre el principio de la *centralizacion* y *unidad* legislativa y gubernativa, universalmente admitido.

En el siglo xvi y xvii, los soberanos de la casa de Austria aumentaron el número de consejeros, ya estableciéndolos para determinados territorios como Aragon, Castilla, Flandes, Italia, Indias, ya para especiales ramos como la guerra, hacienda, órdenes militares, comercio, minería y creencia religiosa ó sea inquisicion.

El de Estado para tratar de los negocios más graves interiores ó exteriores del reino, debió conseguir y obtuvo en efecto notable preeminencia en tiempo de Carlos I de España (V de Alemania) ya por el gran número de coronas que ciñeron las sienes de tan poderoso monarca, ya porque iba eclipsándose rápidamente el poder y valimiento de las Córtes, que eran en otros tiempos el consejo natural del Soberano, y que desde mediados del siglo xvi, quedaron reducidos al Estamento más endeble y frágil, cual era el brazo popular, y perdieron en derecho el clero y la nobleza, ó brazos eclesiástico y militar, únicos que entonces podian enfrenar y limitar la omnipotencia de la corona.

La casa de Borbon, llamada al trono español en 1700, se ocupó con mucho ahinco de la organizacion y planta de los Consejos durante casi todo el siglo xviii y parte del actual, hasta que variaron esencialmente las instituciones de la monarquía. Ni podia suceder otra cosa. Perdidas las posesiones de Flandes y de Italia, anonadados los fueros de la corona de Aragon, reducido todo á con-

quista, eran supérfluos los Consejos territoriales fundados en cierta independencia y pactos de índole federal de los reinos unidos, y sólo podía subsistir, como subsistió en efecto el de Indias, para los asuntos contenciosos, gubernativos y administrativos de América y Asia, con el Real y Supremo (que generalmente se llamó de Castilla) en que se decidían los asuntos de gobierno y administración, como se fallaban en último lugar las causas civiles de los dominios de Europa y Africa.

Los Consejos, dedicados á ramos especiales, como guerra, hacienda, órdenes é inquisicion, continuaron en el desempeño de sus atribuciones judiciales en último grado como tribunales supremos, y de las consultivas, en negocios de gobierno y administración pública. El de Castilla sobre todo conservó el privilegio de dar el sello y carácter de ley á las pragmáticas sanciones, al paso que los Diputados de los reinos, vana sombra de las antiguas diputaciones de Córtes, siguieron en el de hacienda á que fueran unidos en la planta de 1658.

A principios del siglo actual los acontecimientos memorables de Francia habian producido una fermentacion extraordinaria en la Europa toda; una generacion delirante corrió ansiosa en pós de novedades y trastornos, derribando la obra de los siglos y de la sabiduría de nuestros mayores. Letras, ciencia, moral, tronos y altares, todo se desplomó, y sobre tantos escombros un soldado feliz afianzó su poder, el más absoluto y despótico que ha conocido la humanidad. Separado el pueblo español por las cordilleras del Pirineo, sesudo y naturalmente aferrado á lo suyo, y mal preparado siempre á innovaciones traídas del extranjero, rehusó admitir las que en 1808 le ofrecia el monarca poderoso de la Francia, y acudió á las armas para rechazar la fuerza con la fuerza, emprendió una lucha célebre, no ménos fecunda en gloria que en desastres. Seis años duró el empeñado conflicto,

y si bien en lo esencial salió airosa la nacion conservando á Fernando el cetro de sus antepasados, preciso es confesar que sufrió una completa revolucion. Entibióse su fe política y religiosa, ensayó desusadas formas de Gobierno, ventiló cuestiones espinosas sin bastante discernimiento, excitó peligrosas ambiciones, agotó sus tesoros y perdió las opulentas coronas que allende el Atlántico debiera al valor heroico de sus antepasados y al génio de la primera Isabel.

Consejeros ilusos, si bien de buena fe, hubieron de persuadir al Emperador Napoleon, que el pueblo español estaba preparado para recibir una Constitucion que afianzase ciertos derechos y mejorase la Administracion. Accedió aquel monarca, y sin discusion ni debates fué aceptada en Bayona la ley fundamental en 7 de Julio de 1808, que debia empezar con la nueva dinastía. Curioso es al cabo de tantos años, fecundos en sucesos y desgracias, leer aquel documento histórico.

Restablecíanse en él las Córtes, compuestas de los tres brazos ó Estamentos, eclesiástico, noble y llano del pueblo; el Gobierno estaba confiado á nueve ministros; habia un Consejo de Estado de treinta á sesenta individuos y un Senado de veinticuatro que no formaba parte de las Córtes; subsistia el Consejo Real (ó sea de Castilla) bien que despojado de muchas atribuciones. No es del caso detenernos en el análisis de una institucion que no pasó de proyecto, y que no estaba destinada á la prueba y crisol de la ejecucion.

Cuatro años despues, en el de 1812, publicóse en Cádiz la Constitucion de la Monarquía, que no era por cierto un modelo de organizacion social, pero que tampoco es mi intento examinar ahora, ni ménos censurarla, respetando la buena fe, ya que no sea posible elogiar el tino y sabiduría de sus autores.

Cumple solamente á mi objeto, notar que en ella se

extinguieron todos los Consejos, sin duda por reaccion, ya que tantos habíamos tenido en España, y se estableció como único (art. 236) el de Estado, numeroso y de origen mixto, pues que las Córtes proponían ternas y el Rey elegía, pero revestido de un prestigio inmenso por la inamovilidad, jerarquía y dotación de sus miembros. Cuatro y no más debían ser eclesiásticos, dos de ellos obispos, cuatro y *no más* grandes de España; doce á lo ménos debían ser naturales de los dominios de Ultramar. En esta institución, ni bien española, ni extranjera, ni antigua, ni moderna, se observa, y esto es notable, el sello de los envejecidos hábitos y costumbres á que pagan tributo aún sus adversarios más poderosos, en el momento en que se proponen borrarlos ó desarraigados. Tampoco puede decirse que llegó á tener plena ejecución este sistema, ni ser juzgado á la luz de la experiencia, puesto que á poco de haberse trasladado á Madrid el Gobierno constitucional, y cuando debía ponerse en obra, hallándose ya desembarazada la Península de franceses, el Rey abolió la Constitución y restableció los antiguos Consejos, entre ellos el de Estado, aunque rara vez fué consultado, y vino á ser un panteón de ministros ó favoritos que caían de la gracia del Monarca.

Restablecióse la Constitución en 1820, y con ella el Consejo único de los 40, que subsistió hasta fines del año 23, en que se verificó, merced á las bayonetas extranjeras, la segunda restauración de la monarquía absoluta. Tratóse entonces á influjo y ejemplo de la Francia, de organizar un Consejo de Estado, llamando á él hombres eminentes, sin matiz exclusivo; pero gustaba poco Don Fernando el Deseado, de consejeros que no fuesen en extremo dóciles y complacientes, sin sombra alguna de resistencia á su autoridad. Crecían empero los apuros del Erario; reclamaba la Francia el reconocimiento y aún el reembolso de sus anticipos, reinaba un desórden asom-

broso en la Hacienda; el empréstito Guebard no fluía; el Tesoro estaba exhausto; cansados los pueblos; descontentas las tropas; cerrados todos los mercados y bolsas extranjeras, que exigían inexorablemente el reconocimiento de los empréstitos de las Córtes como primera é indispensable condicion para nuevos desembolsos. En este estado de cosas, los Ministros de Guerra, Marina y Hacienda, propusieron al Rey en 26 de Agosto de 1824, la formacion de una Junta de Estado, que auxiliase y completase sus esfuerzos, indicase reformas y mejoras, examinando todos los ramos de la pública administracion. Pero esta Junta debia necesariamente componerse de sujetos inteligentes y capaces, y estos, por desgracia, eran mirados y detestados como *liberales* ó adictos al régimen constitucional, hubiesen ó no figurado en su período.

Triunfó, sin embargo, Zea Bermudez, Ministro de Estado, de tantas dificultades, y por decreto de 13 de Setiembre se creó con nombre de Real Junta consultiva de Gobierno, bajo la exclusiva é inmediata dependencia del Consejo de Ministros, esa corporacion tan deseada, y de cuyo celo y esfuerzos se concibieron entonces lisonjeras esperanzas, no solo para las reformas económicas, de todos sinceramente deseadas, sino tambien para las políticas, de algunas temidas y odiadas, cuanto de otros cordialmente apetecidas.

No justificó empero la Real Junta, compuesta de elementos heterogéneos, las esperanzas de sus partidarios ni los temores de sus enemigos: ocupóse en llamar á sí y reunir datos y expedientes que es siempre lo primero y generalmente lo único que hacen nuestras juntas y comisiones. Perdióse tiempo, cayó el Ministro fundador, y ocupado el puesto por el Duque del Infantado, entonces jefe de un bando político opuesto al de Zea, la Junta cesó de hecho, pues no tengo noticia de que fuese disuelta por decreto ni órden especial.

Un partido poderoso de que D. Carlos Isidro de Borbon era el alma, ó á lo ménos el ídolo y la bandera, quiso acotar en provecho suyo la omnipotencia real que antes encomiara y acrecentara desmedidamente; y á fines del mismo año 24 (28 de Diciembre) se instituyó un Consejo de Estado para que se ocupase en el arreglo de todos los ramos, debiéndose reunir diariamente en Palacio, presidiendo por el Rey, ó en su ausencia, por los infantes D. Carlos y D. Francisco. Los Ministros que eran individuos natos del Consejo, tenian precision de darle cuenta de todos los negocios graves, y acordar su resolucion una vez á lo ménos por semana, llevándose escrupulosamente las actas, y rubricando todos los Consejeros los acuerdos de que el Secretario del Consejo daba directamente cuenta al Rey.

Poderoso por sus atribuciones y por los individuos que le componian, llevaba este Cuerpo, sin embargo, el gérmen de su propia destruccion. Aislado, sin publicidad, sin imprenta libre, contrario á los deseos del Monarca, impuesto por extrañas influencias, produjo escasos resultados y no fué duradero su poder. En Setiembre de 1826 fué separado del Ministerio el Duque del Infantado, triunfó Calomarde, cesó el Secretario del Consejo de dar cuenta de los acuerdos, sucediéndole en este encargo el Ministro de Estado, suscitóse una sorda pero activa persecucion á los individuos influyentes, decayó el poder real de la Corporacion que rara vez trató ya de graves negocios, y estos envueltos en la más profunda reserva y sin inútiles resultados para el país.

Una de las pocas discusiones memorables y que tuvieron eco por entonces, fué la que promovió el Ministro de Hacienda D. Luis Lopez Ballesteros, sobre formacion de un Ministerio del Interior. Habíanse preparado los trabajos por hombres inteligentes y capaces; tuvieronse á la vista curiosas memorias y escritos desde el tiempo de

Cárlos III y Cárlos IV; fué empeñado el combate, resultando empatada la votacion de 7 contra 7 y con la particularidad de haber votado el infante D. Francisco en pró y D. Cárlos en contra, y de haberse dividido tambien los ministros oponiéndose Salmon y Calomarde y declarándose en favor Ballesteros, Zalazar y el Marqués de Zambrano. Prevalció en el ánimo del Rey la negativa, y mandó que no se volviese á tratar del asunto sin prévia y expresa Real orden.

Pero el golpe que anuló completamente aquel Consejo de Estado fué la prision y confinamiento del P. Cirilo, D. Juan Bautista Erro y D. Pio Elizalde, personajes influyentes y decididos á favor del infante D. Cárlos, á quien se miraba entonces como el centro de una vasta conspiracion, y los sucesos de Cataluña en 1827 dejan poco que dudar.

A la muerte de D. Fernando VII, existian, además de ese Consejo de Estado, el Real y Supremo de S. M., conocido mejor por el de Castilla, el Real y Supremo de Indias, el Real y Supremo de Hacienda, el Real, pero no supremo de las Órdenes, y el Supremo de Guerra, bajo la inmediata presidencia de la Reina. Añadióse á tantas ruedas que hacian harto complicado y embarazoso el mecanismo del Estado, el Consejo de Gobierno, verdadero Consejo de Regencia, creado por el difunto Rey en su testamento otorgado en Aranjuez á 12 de Junio de 1830. Es de notar que los Consejos de Castilla, Indias, Hacienda, Guerra y Órdenes, se dividian en Salas de Gobierno y Salas de Justicia, reservadas aquellas para los asuntos gubernativos y administrativos y éstas para los fallos propiamente judiciales. El de Castilla, que reunia desde tiempo muy antiguo un cúmulo de atenciones extraordinarias, tenia dos Salas de gobierno, conservando siempre el prestigio de intervenir en la formacion de las leyes, si bien en la Novísima Recopilacion, redactada á principios

del siglo, pasaron como tales meros decretos sin otra formalidad.

Digno es de estudiarse el conjunto de esta organizacion que tenía su base en los acuerdos de las audiencias y ofrecia una legislacion ó sistema completo. A fines de 1833 el Consejo de Gobierno se igualó con el de Estado, sus individuos obtuvieron los honores, preeminencias y sueldo correspondiente; pero no bastaban ya en aquellos momentos de inquietud y efervescencia estas parciales reformas y concesiones. Ni el prestigio de la potestad real enervada por la resistencia del bando carlista, ni el teson inflexible del Ministro Zea Bermudez, atacado por los mismos que debieran prestarle apoyo, alcanzaban á calmar la ansiedad general, y apagar la sed de innovaciones peligrosas en todos tiempos, pero mucho más durante una larga minoría, teniendo que combatir á un enemigo audaz y porfiado.

Desde que entró en el Ministerio D. Francisco Martinez de la Rosa, á principios de 1834, el Gabinete se ocupó en modificar esencialmente las instituciones políticas de la Monarquía, retractando las declaraciones del famoso manifiesto (programa diríamos ahora) de 4 de Octubre de 1833. Y como era de presumir que los Consejos opusiesen alguna resistencia á toda innovacion grave y trascendental, acudiendo al trono con exposiciones cuyo lenguaje por meditado y circunspecto que fuese, no dejaría de dar apoyo á los partidarios del quietismo, comprendió el Gabinete la urgente y absoluta necesidad de derribar estos baluartes tutelares de la antigua Constitucion del Estado, y el dia 24 de Marzo de 1834 se publicaron á la vez seis Reales decretos de inmensa importancia.

Por el primero se declaró suspenso el Consejo de Estado, reemplazándole en todas sus atribuciones el de Gobierno: por el segundo quedaron suprimidos el de Castilla é Indias, instituyéndose en su lugar un Tribunal Su-

premo de España é Indias, compuesto de Presidente, quince ministros y tres fiscales: por el tercero se suprimia el Consejo de Guerra y se institua el Tribunal Supremo de Guerra y Marina, reminiscencia del especial que hubo en tiempo de la Constitucion de 1812, debiendo aquel constar de ocho generales, cinco de ejército y tres de la armada, con tres fiscales militares, seis ministros y dos fiscales togados.

Suprimióse por otro decreto el Consejo de Hacienda, y en su lugar se creó un Tribunal Supremo con un Presidente, diez ministros togados y un fiscal. El de Órdenes fué el único que se salvó en tan deshecha borrasca, sin duda para no herir ni lastimar pretensiones ultramontanas, pero quedó amenazado de especial reforma, si bien aplazada por entonces.

Por el sexto decreto fué instituido en sustitucion de las extinguidas salas de Gobierno y Administracion que formaban parte de los Consejos suprimidos, una nueva corporacion con el título de Consejo Real de España é Indias, dividida en tantas secciones quantos eran entonces los Ministerios, y añadiendo otra de Indias, resultando en todo siete secciones compuestas de cinco vocales cada una, ménos la de Marina que tenía tres, y siete la de Ultramar. Hubo un secretario general, dos especiales para la seccion de Gracia y Justicia, y uno para cada uno de las seis restantes.

No es mi ánimo censurar ahora una institucion que acaso no fué bastante meditada, y cuya efimera existencia la privó de recibir mejoras y enmiendas de que era susceptible. No olvidemos que á la sazón se hallaba el Gobierno en la preferente necesidad de respetar por una parte derechos adquiridos, y de satisfacer por otra exigencias imperiosas, recompensar servicios, acallar pretensiones, ceder á los empeños contraidos y allanarse á transacciones de privado interés, que es el agente poderoso cuya accion

constante, obra enérgicamente tras de esa cortina ya un tanto gastada y raida del *público bien*.

En un reciente artículo de esta misma revista se ha criticado el nombre con que salió á luz aquel Consejo, y el poco carácter de que fueron revestidos sus individuos, dándoles sólo el tratamiento de Ilustrísima. Diré de paso que entonces habia un Consejo de Regencia y Gobierno que era el verdadero Consejo de Estado, y no fuera prudente crear otro con igual denominacion además del que existia de derecho y sólo estaba suspenso durante la menor edad de la reina. Hubiera esto complicado el despacho de los negocios, engendrado rivalidades, competencias y conflictos de difícil y embarazoso deslinde entre dos cuerpos de reciente creacion, y ambos supremos, que sólo la autoridad real habria podido dirimir, á riesgo de hacerse poderosos enemigos donde le eran tan necesarios auxiliares eficaces y adictos.

Tampoco considero desacertado que se rehusara á los individuos de aquel Consejo mayor gerarquía, pues como me propongo explicar más adelante, es este el modo de ensanchar el campo de eleccion y sacar frutos de sujetos apreciables, á quienes sin embargo puede no ser conveniente encumbrarse de golpe á la mayor altura.

Como quiera, á mi juicio, sin ser perfecto este sistema en sus detalles, lo era en su conjunto. Un Consejo verdaderamente de Estado ó de Gabinete, como lo era el de Gobierno, un Consejo propiamente de administracion como lo era el Real y tres tribunales supremos de Justicia, Guerra, y Hacienda, eran muy suficiente para el buen despacho de los negocios contenciosos y de los administrativos, y todo acomodado á nuestros hábitos é índole, pues en España estamos y de España tratamos. Las impresiones y huellas de muchos siglos no se borran con artículos de periódicos, ni con folletos ni aún con reales

órdenes y manifiestos, por muy florido que sea el lenguaje y pomposas las promesas.

Pocos días despues de publicados los decretos de 24 de Marzo, vió la luz pública bajo el modesto título de Real Decreto, pero con visos de Constitucion, el Estatuto Real objeto de tan acerbas críticas, blanco de tantos tiros y que no nos es dado juzgar mientras no se enfrie el ardor de las pasiones todavía incandescentes y ocupen completamente la escena nuevos actores, desapareciendo los que por tantos años han llamado y causado alguna vez la pública atencion.

Reunidas las Córtes en Julio del mismo año 34 y entrando de lleno en el exámen de los presupuestos, sufrió notable oposicion el Consejo de Gobierno en el trabajo preparatorio de las comisiones; y el Real de España é Indias se votó no sin alguna dificultad, considerándolo como ensayo y persuadidos los procuradores de que se ocupaba el Gobierno en su reforma. Pero los sucesos de Agosto y de Setiembre de 1835, si no derribaron el Estatuto, diéronle por lo ménos una herida mortal. Convinieron todos en la necesidad de otra ley fundamental; y en Noviembre del mismo año, fueron convocados los dos Estamentos para discutir una ley electoral, á fin de que reunidos con arreglo á ella nuevos representantes, formasen la Constitucion.

Disueltas empero estas Córtes á principios de 1836, convocadas otras en Marzo, que dos meses despues fueron disueltas tambien, se embraveció la tormenta, quebrantándose en las provincias de Andalucía el dique de la autoridad central, mientras el rebelde Gomez invadia las del Norte, y pocos dias antes del que estaba señalado para la apertura de las Córtes, se desplomó el Estatuto y fué proclamada la Constitucion del año 12, desvirtuada y sin crédito áun entre sus autores. Alzóse sin duda esta bandera en aquel momento como señal de victoria y pun-

to de reunion de los partidos, más bien que como verdadera ley fundamental y sólida de la Monarquía. Así que fueron en el acto mismo de jurarla modificadas, cuando no infringidas abiertamente, muchas de sus disposiciones capitales, dándose por sentado que los representantes nuevamente convocados se ocuparían en reformarlos, proponiendo un nuevo pacto más acomodado á las doctrinas y modelos de este siglo.

Á esto se debe atribuir probablemente que no fuese restablecido el Consejo *único* que reconocía aquella Constitucion, ni áun llamados *pro-forma* los pocos individuos que nombrados constitucionalmente, habian sobrevivido al naufragio de 1823.

El Consejo de Gobierno reunido en Madrid cuando S. M. aceptó y juró la Constitucion en la Granja, declaró que habia esperado su encargo, y en su consecuencia se disolvió motu proprio. El Consejo, ó mejor los Consejos de Estado de diversas épocas, cuyos restos existían sin funciones desde 1834, ni estaban autorizados para reunirse, ni á ello fueron invitados; por manera, que el Consejo Real de España é Indias, era realmente el único que actuaba. Sin embargo, por decreto de 28 de Setiembre, fué suprimido como contrario á lo dispuesto en el art. 236 de la Constitucion, pasando los negocios pendientes á las respectivas secretarías del Despacho. El de Órdenes habia ya sufrido en 30 de Julio del mismo año una reforma grave, quedando reducido á las funciones de *Tribunal*, y el Supremo de Hacienda que fué instituido én Marzo de 1834 se hallaba tambien suprimido y refundido en el de Justicia.

Nunca se hallará más desembarazada la potestad real ni más completamente aislada, sin obstáculos ni tropiezos; pero tambien sin apoyos y sin Consejo. Colocada frente á frente de la potestad legislativa, concentrada en una Cámara única, con facultad para dar decretos en to-

dos los ramos sin participacion de la Corona, era demasiado precaria y peligrosa la situacion de ésta, la más propia para el despotismo si de ella se hubiera fácilmente aprovechado un general victorioso; pero situacion funesta para hombres que si bien dotados de capacidad y de energía, puesto que atajaron el torrente y contuvieron la revolucion, preciso es conocer que no tenian en su favor más apoyo que el de una dudosa mayoria, dispuesta á emanciparse, y el auxilio inseguro de un partido turbulento, exigente y desconfiado.

Afortunadamente duró poco tan penoso y crítico estado. Merced al peligro comun y á la audacia del enemigo, la nueva Constitucion fué proclamada y jurada con sincera fé y general aplauso á mediados del año 37. Gloriosos y señalados triunfos de nuestras armas aumentaron el entusiasmo de los pueblos, renació la esperanza de mejores dias y por algun tiempo creimos todos afianzado el trono, asegurado el órden y la libertad, próxima la deseada paz y.... ¡Dulces y efímeras ilusiones seguidas de crueles desengaños y mortal desaliento! Pero volvamos la vista atrás.

Constituido el Estado, satisfechos los partidos, disuelta la terrible unidad del poder legislativo, confiada la prerogativa á dos Cuerpos colegisladores, robustecida la potestad real, adoptado el sistema de elecciones directas, paso agigantado hácia la perfeccion, si bien distante de ella todavía, la nacion fué llamada á ejercer su derecho electoral, y abriéronse en Noviembre de 1837 las nuevas Córtes, compuestas de Senado y Congreso de Diputados, en que tomaron asiento todos los hombres eminentes y oradores distinguidos del partido liberal.

El nuevo Gabinete, producto de la mayoría de ambos cuerpos, persuadido de que el absoluto aislamiento en que se hallaba le era funesto, se propuso formar un Consejo permanente para oírlo en los negocios árdusos, y cu-

ya falta no pueden ménos de conocer y lamentar todos los ministros que sinceramente deseen el acierto, y no tengan empacho en confesar que abrumados con los expedientes y negocios de sus ramos no pueden examinarlos con el pulso y detencion que algunos requieren, ni hay tiempo y lugar de hacerlo en sus respectivos secretarios. Por esto se habian creado un sin fin de comisiones, ó convertido en cuerpos consultivos á los Tribunales Supremos: situacion anómala, poco legal, y contraria además á lo prevenido explícitamente en el art. 63 de la nueva Constitucion, que prohíbe á todos los Tribunales y juzgados «ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer ejecutar sus fallos.»

En qué terminos redactó su dictámen la Comision de senadores y diputados en 1838, lo conocemos ahora; pero ignoramos las razones que detuvieron al Gabinete y paralizaron tan importante y necesaria institucion. Ello es que en Julio de dicho año, fueron cerradas las Córtes sin haberse presentado el proyecto; pero no por esto fué inútil el trabajo que sazónó otro ministerio presentándolo en Enero último á la deliberacion del Senado.

Bosquejada muy rápidamente la série de plantas y organizacion de nuestros consejos supremos, así antiguos como modernos, hemos podido convencernos de que apenas hay sistema de que no tengamos modelo, ni ensayo que se haya hecho con más ó ménos fortuna, si bien ninguno ha sido á todas luces satisfactorio y cabal. Quédanos que recorrer otro campo no ménos variado y vasto, de no menor interés para nosotros, que es el de los Consejos de Estado, ó de gabinetes existentes en el dia en los diversos reinos de Europa, deteniéndonos un poco más en el de la vecina Francia, ya porque se ha ocupado de este arreglo por espacio de 40 años, ya porque en 1808, como en 1834-38 y 39 ha servido de tipo para modelar las plantas de los nuestros.

Ni en Inglaterra, ni en los Estados-Unidos de América, hay Consejo de Estado propiamente dicho: las formas federativas de éste, y el considerable número de ministros en aquel, producen una situación tan esencialmente distinta de la nuestra, que no es fácil acomodar sus leyes orgánicas á la índole española ni á nuestra Constitución actual. En Bélgica y Holanda hay, además de los ministros encargados del despacho, otros en corto número, con el título de *ministros de Estado* que concurren al Consejo de Gabinete y forman el que podemos llamar de *Estado*.

En Austria, la organización es complicada, y no es de extrañar, ya por el gran número de coronas reunidas, ya por los privilegios y constituciones particulares de algunas que se hallan incorporados por tratados, y no por derecho de conquista. La suprema dirección de los negocios está á cargo de la *conferencia* de que son vocales permanentes en el día, los archiduques Carlos y Luis, el príncipe de Meternich, Canciller del imperio, y el Conde Kollowrat-Liebsteinsky; pero asisten á la conferencia, según el negocio de que se trata: 1.º, los ministros de Estado y de conferencia, que son cinco: 2.º, los consejeros de Estado, que actualmente son también cinco: 3.º, los jefes de las secciones ó departamentos de Hacienda, Justicia y Guerra (ministros), y 4.º, los presidentes de los tribunales, consejos ó direcciones supremas, que son diez, á saber: la Cancillería general del imperio, la de Hungría, la de Transilvania, el Consejo de Hacienda, el de Moneda y Minas, el Tribunal Supremo de Justicia, la Dirección de alta policía y censura, el Consejo Supremo de la Guerra, el Tribunal mayor de Cuentas y el Banco Nacional. Siete relatores, de los cuales dos son de la clase de generales, y cinco elegidos entre los consejeros áulicos, facilitan el despacho de negocios de esta inmensa Corporación.

En Prusia, el Consejo Supremo de Estado es suma-

mente numeroso, y se divide en tres clases ó categorías. Componen la primera los príncipes de la casa real que han cumplido la edad de 18 años, los cuales asisten, pero no votan. Forman la segunda los que concurren en virtud de sus cargos, á saber: los ministros del Culto, del Real patrimonio de la justicia, del Interior y policía general, de Negocios extranjeros y de Guerra, el Director del Tesoro y Contaduría mayor, el Director general de Correos, el de la Deuda del Estado, el presidente del Tribunal Mayor de Cuentas, el del Tribunal Supremo de Justicia, y por último todos los comandantes generales y presidentes de las provincias cuando son llamados. La última clase se compone de los consejeros con nombramiento personal, cuyo número no está prefijado ni suele bajar de 30. Las atribuciones de esta Corporacion numerosísima, son meramente consultivas: y apenas hay un consejero que no desempeñe otras funciones en las carreras civiles, militares ó eclesiástica.

En un Consejo del imperio reside la suprema direccion y despacho de los negocios en Rusia. Divídese en cinco secciones ó departamentos, que son: 1.º, el de Legislacion; 2.º, el de Guerra y Marina; 3.º, el de Negocios civiles y eclesiásticos; 4.º, el de Fomento general llamado de economía política, y 5.º, el de Negocios de Polonia. Cada departamento ó seccion tiene su presidente; pero varía el número de vocales, siendo dos en la 1.ª, cuatro en la 2.ª, tres en la 3.ª, siete en la 4.ª y cinco en la última. Tiene el Consejo su presidente y 16 vocales incluso el Gran Duque Miguel, que concurren á los trabajos sin hallarse afectos á determinada seccion. Además de los nueve ministros con despacho (incluso el del patrimonio imperial), tienen rango de consejeros el Director general de Correos, el de Caminos y Obras públicas, y el Contador general. Estos tres funcionarios, los ministros de Hacienda, Guerra, Instruccion pública y del Interior, los presidentes de

la 2.^a, 3.^a y 4.^a seccion y tres consejeros más nombrados *ad hoc*, forman el Consejo de Gabinete ó de ministros, de que es presidente el mismo que lo es del Consejo Imperial. Una cancillería del Czar, dividida en cuatro secciones y una comision de peticiones, completan el conjunto del Gobierno superior de aquel vasto imperio: monstruosa reunion de elementos heterogéneos y discordes, de estados y reinos poderosos regidos con cetro de hierro, y donde hallamos reunida la civilizacion y la industria de los pueblos más adelantados, con la esclavitud más abyecta; el estado casi salvaje de los cosacos con la opulenta y belicosa nobleza de la edad media, y las ciencias y gusto refinado de Lóndres y París.

Pero cansaríamos á nuestros lectores si continuásemos recorriendo las instituciones de otros Estados de Alemania é Italia, poco importantes cuando llama ya nuestra atencion la Francia. Hubo allí en lo antiguo, como entre nosotros, consejeros del Rey sin especiales atribuciones, ni organizacion estable, hasta que á principios del siglo xv Cárlos el Sábio creó un Consejo compuesto de 15 vocales que en el año de 1864 se aumentó hasta 20 y á 30 en 1673 con distincion de clases, á saber: 3 eclesiásticos, 3 de capa y espada y 24 togados. La hacha regicida de la revolucion francesa, destrozó, como á otras muchas, esta antigua Corporacion; y por el artículo 35 de la ley orgánica de 27 de Abril de 1791 quedó suprimido el Consejo de Estado.

Pero cuando Bonaparte declarado cónsul quiso reconstituir el Estado por la famosa acta constitucional de 22 primario del año VIII (Diciembre de 1799): en el artículo 52 se previno que «bajo la inmediata direccion de los cónsules hubiese un Consejo de Estado para redactar los proyectos de ley y los reglamentos de Administracion pública, para resolver las dudas y quejas en negocios de Administracion,» añadiendo en el siguiente artículo que «los

Consejeros de Estado debían sostener los proyectos de ley en el Cuerpo legislativo.»

Pocos dias despues de publicada esta Constitucion, se formó el reglamento del Consejo, determinando el número de individuos que debían componerlo (de 30 á 40) dividiéndolos en cinco secciones: de Hacienda, Legislacion civil y criminal, Guerra, Marina é Interior, pudiendo sin embargo reunirse dos ó más, y aún deliberar en pleno siempre que lo mandasen los cónsules. Se declaró tambien que cuando estos concurrieran á alguna seccion, debían presidirla; que los Ministros tenían igualmente el derecho de asistir á las deliberaciones, pero sin voto; se estableció que hubiese un secretario general, y por último las importantes atribuciones de la Corporacion fueron detalladas en los artículos 7, 8, 9, 10, 11 y 12. Es de notar que el reglamento ya no estaba en perfecta consonancia con lo prevenido en la Constitucion recientemente jurada; pero Bonaparte habia calculado que en el Consejo tenía un poderoso resorte para organizar y centralizar la Administracion, acrecentar su poder y extender su autoridad á expensas de la del Senado y del Cuerpo legislativo que se proponía reducir á la más completa nulidad.

Cometiéronse sucesivamente al Consejo de Estado, por diferentes decretos de los años 9, 10, 11 y 12 de la república, los negocios de caminos y obras públicas, de la caja de amortizacion, del registro y bienes nacionales, las atribuciones del Consejo militar de Administracion, los propios y arbitrios, las aduanas, la liquidacion de la Deuda, los derechos reunidos, la policia superior, los montes y plantíos y la inscripcion militar. Era además indispensable dar al Consejo en los asuntos contenciosos de Administracion una base legal por medio de tribunales inferiores, donde fuesen instruidos y en su caso fallados aquellos con apelacion al Consejo; y á este fin se crearon en 28 pluvioso, año VIII, los consejos de prefectura que

subsisten todavía, y que no deben confundirse con los consejos generales del departamento, los cuales tienen alguna más analogía con nuestras diputaciones provinciales, aunque difieren en muchos puntos.

Pero la planta y organizacion más importante del Consejo de Estado, y sobre la cual han girado las posteriores disposiciones, es la de 28 floreal del año 12 (1803). Declaróse en ella que los consejeros fuesen vitalicios é inamovibles, sin prévia sentencia del Tribunal Supremo; y no sólo se confirmaron las atribuciones y facultades anteriormente concedidas, sino que fueron aumentadas y rectificadas por el senatus-consulto de 11 de Junio de 1806.

Entonces se crearon los relatores (maitres de requêtes) los asistentes (auditeurs) y en los títulos 2.º, 3.º y 4.º se determinaron las atribuciones, siendo una de las más importantes la de conocer y decidir en autos contenciosos de Administracion, ó sea contencioso-administrativos. En 22 de Julio siguiente se publicó un reglamento especial para sustanciar y fallar estas causas, declarándose por el título 4.º, que los abogados del Consejo de Estado fuesen en lo sucesivo los únicos que pudiesen entender en ellas.

Cuando Luis XVIII recobró el trono y dió su carta en San Juan, en Mayo de 1814, omitió hablar en ella del Consejo de Estado, pero lo confirmó por decreto de 29 de Junio aunque variando su organizacion y dividiéndolo en Consejo superior (conseil d'en haut) ó de Ministros, y Consejo administrativo ó de Estado (des parties). Las secciones fueron cinco, á saber: Legislacion, Contencioso, Interior, Hacienda y Comercio, quedando reformadas la de Guerra y Marina de la antigua planta. Componíase el Consejo de los príncipes de la sangre, del canciller de Francia de los Ministros con despacho, de los Ministros de Estado (sin despacho), de consejeros ordinarios y extraordinarios (esto es, en propiedad y supernumerarios), de relatores y asistentes ó auditores. El sueldo que en tiempo del Empe-

rador era de 25.000 francos (100.000 reales) quedó reducido á 12.000 francos ó 48.000 reales próximamente.

Poco tiempo despues, en Agosto de 1815, se alteró nuevamente la planta del Consejo de Estado quedando reunida la seccion de Comercio á la del Interior, subsistiendo las de Legislacion, Contencioso y Hacienda, á las cuales se añadió la de Marina y Colonias. En Setiembre del mismo año (1815) se creó un Consejo privado llamado de *Gabinete* además del de ministros y del de Estado, cuyas atribuciones fueron mejor definidas dos años despues por la ordenanza de Setiembre de 1817, por la que se restableció la seccion de Guerra.

En 5 de Noviembre de 1828, modificó Cárlos X el Consejo de Estado, reduciendo las secciones á cuatro, que fueron: la de Justicia y Contencioso, con 12 consejeros, 17 relatores, cinco auditores de 1.^a clase y siete de 2.^a; la de Guerra y Marina con seis consejeros, ocho relatores, dos auditores de 1.^a clase, y cuatro de 2.^a; la de Interior y Comercio con seis consejeros, ocho relatores, cuatro auditores de 1.^a clase y cinco de 2.^a; la de Hacienda con seis consejeros, seis relatores, un auditor de 1.^a clase y dos de 2.^a con otras modificaciones de poca monta, cuya organizacion puede decirse que subsiste, si bien en 1831, y ahora más recientemente, se ha tratado de alterarla.

Compónese en el dia esta Corporacion de los príncipes de la familia real, cuando el Rey preside y los llama; de los ministros, de los consejeros en propiedad (en service ordinaire) de los supernumerarios (en service extraordinaire) de relatores (maitres de requêtes) y asistentes ó auditores (auditeurs) de 1.^a y 2.^a clase. Los consejeros no pueden ser privados de su cargo, sino en virtud de Real decreto (ordonance special) comunicado por conducto del guardasellos. El secretario general del Consejo pertenece á la clase de relatores, pero goza de todos los honores y pre-

rogativas correspondientes á los consejeros. Estos son nombrados por el Rey á propuesta del Ministro guardasellos, pudiendo aumentarse el número de ellos como el de relatores y auditores, si lo exige el servicio público, con tal de que no exceda del límite señalado en la planta de 1828.

El Consejo se divide en cinco secciones, que son; Legislacion y Justicia administrativa, Guerra y Marina, Interior, Obras públicas, Agricultura y Comercio y Hacienda. Corresponde al guarda-sellos, presidente nato del Consejo, aumentar el número de individuos destinados á estas secciones, de que son presidentes tambien natos los ministros respectivos, esto es: de la 1.^a el de Justicia, de la 2.^a el de Guerra ó Marina, de la 3.^a el del Interior; de la 4.^a el de Comercio y Obras públicas, de la 5.^a el de Hacienda. Tiene además cada seccion un vicepresidente, nombrado por el Rey entre sus vocales permanentes. Pueden reunirse dos ó más secciones para deliberar y resolver, bajo la presidencia del que lo es de la seccion preferente, segun el orden en que están enumeradas y preside el Consejo pleno en ausencia del guarda-sellos el presidente de la 1.^a seccion.

Compete á esta, que es la más importante, conocer y decidir los negocios contenciosos de Administracion de todo el reino; declarar la responsabilidad y formacion de causa á los empleados; resolver las competencias de jurisdiccion entre la autoridad administrativa y la judicial y ejercer todas las facultades que tuvo antes el Consejo de presas marítimos. El secretario general del Consejo lo es de esta seccion, á la que no pueden concurrir con voto los consejeros supernumerarios. Las partes interesadas pueden defenderse por sí ó por uno de los abogados que están designados; y ejerce el ministerio fiscal para sostener el interés de la ley y del servicio público, uno de los relatores, ó en su falta un auditor. Además todas las

secciones tienen obligación de informar acerca de los negocios que á este fin se les remitan por los respectivos ministros, de preparar los proyectos de ley y redactar los reglamentos é instrucciones generales.

En medio de tantas variaciones, tantas y tan repetidas reformas, no podemos ménos de observar que han prevalecido constantes é inalterables tres principios ó cánones fundamentales. 1.º Que es indispensable un centro de impulso ó acción común á todos los ministerios para las disposiciones generales de Administración. 2.º Que lo contencioso de este ramo debe ser objeto de una legislación especial y decidirse por medio de tribunales especiales en primera y segunda instancia, sin estar sujetos á la voluntad y arbitrio de un Ministro. 3.º Que estos jueces ó magistrados administrativos deben ser nombrados por la Corona, sin disfrutar de la inamovilidad que la Constitución asegura á los tribunales que conocen de las causas civiles ó criminales ordinarias. Así es, que el número de consejeros, su jerarquía, preeminencias y sueldo, la organización de secciones, el modo de proceder en las deliberaciones y los reglamentos han variado continuamente, pero dejando siempre intactas las tres reglas expresadas. Tampoco han variado las clases establecidas por el Emperador, de consejeros propietarios (en service ordinaire), y supernumerarios (en service extraordinaire), relatores (maitres des requêtes) y asistentes ó auditores (auditeurs) de 1.ª y 2.ª clase.

Pero ya es tiempo de aplicar á nuestra patria, á nuestra época y á la Constitución actual los ejemplos y modelos de las instituciones nacionales ó extranjeras que acabamos de bosquejar. Damos por sentado que es absolutamente indispensable un Consejo ó Corporación central que auxilie ó asesore á los ministros para que estos guarden concordancia en las disposiciones generales; tengan á mano los datos, noticias y antecedentes oportunos, y sobre

todo para que la marcha de los negocios no sufra atrasos ni trastornos de mucha monta, con los frecuentes cambios de Gabinete y de las mayorías parlamentarias, mayormente cuando en ninguno de los dos Cuerpos colegisladores tienen estabilidad y perpetuidad los individuos que concurren á la formacion de las leyes.

Si comparamos los tres proyectos últimamente formados, sin ocuparnos del de 1808, ni del de 1812 que son inaplicables hoy á la estructura de nuestra sociedad, veremos que convienen en los puntos siguientes: 1.º Los consejeros serán nombrados por el Rey, oído el Consejo de ministros. 2.º Para ser Consejero se requiere tener 40 años de edad y haberse distinguido notablemente por su conocimiento ó sus servicios hechos al Estado. 3.º El tratamiento será de excelencia. 4.º El sueldo del Presidente será de 60.000 reales y de 50.000 el de los consejeros. 5.º Habrá un Secretario general dotado con 40.000 reales. 6.º Los ministros del Despacho serán consejeros natos durante el ejercicio de su cargo.

En cuanto á las atribuciones que la comision del Senado califica de *obligaciones*, están acordes los tres proyectos en que el Consejo informe sobre todos los asuntos graves que de Real órden se le remitan á este fin: en que examine las bulas, breves y rescriptos pontificios, para que obtengan el pase, en que redacte ó forme los proyectos de ley, reglamentos y ordenanzas, que le encomiende el Gobierno. Por lo tocante á los negocios contencioso-administrativos, los tres proyectos convienen igualmente en que se ocupe de ellos el Consejo; pero tanto la comision mixta de senadores y diputados como la del Senado, usan de la palabra *conocer* en vez de *consultar*, que empleaba el proyecto del Gobierno. *Conocer* en nuestra legislacion, supone facultad para dar fallo, que cause estado, cuya potestad es privativa de los tribunales; pero *consultar* se reduce á dar dictámen fundado y razonado al mi-

nistro correspondiente, para que éste provea bajo su responsabilidad, y si lo halla justo lo mande ejecutar. En el primer caso obra el cuerpo por su propia autoridad á nombre de la ley: en el segundo se limita á preparar el expediente y acordar una decision que ha de rever y examinarla el Gobierno para llevarla á cabo á nombre de la potestad real, en virtud de las facultades que á estas conceden los artículos 45 y 47 de la Constitucion.

Para que pudiese el Consejo conocer (en el sentido riguroso de esta palabra) de los negocios contencioso-administrativos, fuera necesario entresacar de nuestros códigos, las leyes, decretos y órdenes con fuerza de ley sobre los asuntos de Gobierno y administracion; formar con estos elementos una legislacion completa y separada de la civil ordinaria; instituir Tribunales especiales, bien fuese en cada provincia, bien cerca de las Audiencias territoriales; hacer cesar de una vez tantos fueros en materias civiles, y realizar esa uniformidad de justicia, que es una necesidad de este siglo, y un cánon de nuestra Constitucion; deslindar las facultades de la autoridad militar esencialmente invasora y perturbadora por los hábitos envejecidos y arraigados del anterior sistema, observado desde la dinastía austriaca; determinar las funciones de las autoridades actualmente en perpétua lucha, y por último dar y formar una buena ley de Ayuntamientos, tanto para la eleccion y nombramiento de los individuos que hayan de componerlos, como para sus atribuciones y facultades. Falta igualmente la ley de expropiacion por causa de utilidad pública, y falta, sobre todo, para resolver sobre las reclamaciones de los extranjeros, tan frecuentes como embarazosas, rever los tratados posteriores al de Amilus, obra maestra del sábio Azara, que derribó la impericia de nuestro Gobierno en 1814, poniéndose á merced de los extranjeros, y colocándose en una situacion de inferioridad y dependencia que lastima y humilla nuestra dignidad na-

cional de un modo que no sufrieran acaso naciones de un orden muy inferior.

Mientras no se despoje este caos de órdenes y contraórdenes sobre propios y pósitos, montes y plantíos, policía urbana y rural, y otros mil ramos importantes, ¿puede un Consejo ó Tribunal, sea cual fuere su nombre, *conocer* y *decidir* con arreglo á las leyes que no hay, ó que se desvirtúan y contradicen unas á otras? Lo más que pueden hacer las secciones en estos casos, es consultar la medida que por las circunstancias parezca más justa, ó ménos ilegal, dejando al ministro el encargo de obrar discrecionalmente bajo su responsabilidad. Más acertado, por lo tanto, me parecia decir el Consejo *consultará* que *conocerá* de estos negocios, y por esto no debia el Gabinete haber desamparado sus proyectos ni admitir la correccion ó enmienda propuesta por la comision del Senado. Bien es verdad que ésta y la de senadores y diputados, que formuló el primer proyecto en 1838, usaron como correctivo de la palabra *conocer* «en el modo y forma que determinen las leyes;» pero al publicarse y ponerse ésta en ejecucion, hubiérase ofrecido duda acerca de qué leyes son las que determinan el modo y forma con que habia de conocer el Consejo. ¿Eran éstas las leyes actuales? ¿En donde están? Además, el subjuntivo determinen no parece referirse á lo actual. ¿Eran leyes futuras cuya formacion está todavía pendiente? En este caso ¿cómo se atiende á ellas el Consejo? Carecía, pues, de claridad y precision el correctivo añadido por las comisiones, y podian originarse dudas en el modo de proceder.

Dos lances han ocurrido en poco tiempo, y en esta misma capital, que corroboran cuanto hemos dicho. El Ayuntamiento de Madrid ha impedido á un propietario que continúe edificando en terreno propio despues de haber hecho gastos considerables, y trazado ya el plan de su obra; y ha derribado á la fuerza, *manu militari*, un puente

sobre el Manzanares. La competencia que en uno y otro caso se ha promovido, el conflicto de la autoridad é interés municipal, con el derecho de la propiedad y la autoridad de los tribunales, habría ocupado ciertamente al Consejo de Estado; pero ¿esta Corporacion hubiera podido decidirla de un modo obligatorio? ¿Se habrian conformado el interesado, el Ayuntamiento y el Juzgado con el fallo? Y caso de no conformarse ¿á quién acudirán? Véase, pues, cómo no es posible *conocer* y *decidir*, mientras no se complete la Legislacion administrativa, limitándose por ahora el Consejo á las consultas que, en los casos citados, como otros muchos asaz engorrosos para el Ministerio, dieran mucha luz y camino para resoluciones acertadas y apoyadas en sólidas consideraciones de justicia y conveniencia, á falta de disposiciones terminantes y legales.

Paréceme, pues, que las atribuciones, ó llámese obligaciones del Consejo de Estado, se reducen esencialmente á tres: 1.º, informar ó dar dictámen, que es lo mismo, sobre los asuntos que de Real órden se le remitan; 2.º, preparar ciertos trabajos prolijos y difíciles, como proyectos de ley, tratados de paz, alianza ó comercio, instrucciones generales, reglamentos ú ordenanzas; y por último, consultar en los casos dudosos en que el interés privado se roza con el público, como en los de expropiacion, de pesca marítima, de aranceles, etc., ó en que chocan entre sí los públicos intereses, como abrir un camino ventajoso al comercio, pero perjudicial al sistema defensivo de una frontera; prohibir ó permitir ciertos cultivos que fomentan la riqueza de un distrito, pero que lo hacen insalubre y mortífero, etc. Estos y otros muchos negocios que pudiéramos citar no son de jurisdiccion exclusiva de los tribunales, ni hay Oficial de Secretaría que pueda instruirlos debidamente, á ménos de abandonar por muchos dias el despacho corriente de otros gravísimos, ó bien ménos complicados.

De aquellos, pues, debe conocer el Consejo de Estado, con fallo decisivo si hay leyes que determinen el *modo* y *forma*; y no habiéndolas, propondrá un arbitraje ó consulta, pesadas detenidamente las circunstancias del caso especial encomendado á su deliberacion.

En las naciones bien organizadas no existe ya, si es que hubo algun dia, multiplicidad de *fueros*, ni se conoce el fallo absurdo de un juez lego que no entiende de derecho, y que es mero ejecutor de lo que propone un letrado zurcido á su persona y autoridad; resultando que el funcionario, á cuya *decision* está confiada la vida, honor y bienes del ciudadano, tiene el entendimiento y el juicio fuera de su casa, y en poder ajeno, quedándole á él la voluntad, tan fácil de equivocar con la pasion, el error ó el *capricho*. Cuando llegan los pueblos á aquel grado de civilizacion bien entendida, de que todavía dista mucho el nuestro, á pesar de su Tribunal y de su imprenta, la Administracion de justicia está confiada á los juzgados ordinarios sin distincion de personas. Jamás el nacimiento, nombre, carrera ó circunstancia del litigante influyen en el modo y forma del procedimiento y del fallo, atendiéndose únicamente á la esencia de la cosa litigiosa para determinar si está en el caso general, ó en los dos excepcionales de Comercio y Administracion, que tienen juzgados privativos, códigos y procedimientos propios; pero bajo un mismo principio de obligar á todos uniformemente.

Falta todavía, para hacernos idea exacta del conjunto de atribuciones del Consejo, deducir con acierto y fundamento su planta y organizacion más adecuada; falta, digo, resolver si en él han de tratarse los asuntos graves de importancia general para todos los ministerios, ó bien radicados en algunos de ellos, como por ejemplo, abrir, cerrar, suspender ó disolver las Córtes, declarar una cuestion de Gabinete, retirarse éste; declarar una guerra ó

modificar un tratado; reconocer la independencia ó enajenar una parte del territorio; separarse de lo mandado por alguna ley, ó mandar lo que no está en las facultades de la Corona, traslimitando la línea señalada á esa potestad por la Constitucion del Estado. Para estos ó semejantes negocios, mi opinion, enunciada ya en el Senado al tratarse de la totalidad del proyecto, es, que debe haber un Consejo especial, llámese de Estado ó de Gabinete, del que han de formar parte integrante todos los Ministros, porque todos son igualmente responsables, por más que á uno solo compete la ejecucion de lo acordado. Este Consejo debe ser poco numeroso, reducido á siete ú ocho individuos á lo más: los negocios han de tratarse en él verbalmente y con urgencia, muchas veces; siempre con suma reserva y sigilo; y por lo mismo la edad madura, la elevada gerarquía, la prudencia consumada, la experiencia y hábito de negocios, han de ser dotes del Consejero y garantía de la sociedad.

Pero á otro Consejo, llámese Real y Supremo como en lo antiguo, llámese del Gobierno ó de Estado, corresponden los negocios, si bien árduos y delicados, pero ménos urgentes, que dan lugar y tiempo para reunir noticias, consultar antecedentes, pedir informes, y examinar el expediente con pulso y madurez; asuntos de general utilidad, pero cuya resolucion no suele comprometer á todo el Gabinete, por ser exclusivamente propio de señalado ministerio.

Tal era el sistema que hemos visto ya ensayado entre nosotros en 1834 cuando había Consejo de Gobierno y Consejo Real, sistema semejante, pero mucho más simplificado que el que existía antiguamente, pues en el de Estado y Cámaras de Castilla é Indias, se controvertian las leyes y disposiciones generales de ambos mundos; al paso que se ventilaban en las salas de Gobierno de todos los Consejos, en las de Millones, Comercio, Moneda y

Minas, los asuntos administrativos. Luis XVIII en 1815 y en 1817, planteando el Consejo Superior (d'en haut), el de Estado (des parties), adoptó una division semejante, y no es otra cosa la *Conferencia* que en Austria se ocupa de los asuntos generales, dejando los administrativos á la discusion y exámen del Consejo de Estado.

Pero si repugna y parece complicado formar dos cuerpos obrando separadamente, pudieran conciliarse todas las ventajas áun siendo uno solo el Consejo, componiéndose éste de cinco secciones, una de negocios generales de España y Ultramar (pues ya es tiempo de que cese el barbarismo geográfico de llamar Indias á la América), otra de Justicia y Negocios éclesiásticos, otra de Gobernacion y Comercio, otra de Hacienda y otra de Asuntos militares de mar y tierra. Estas secciones, ordinariamente separadas y reunidas alguna vez, discutirían los asuntos propios de cada Ministerio, correspondiendo naturalmente los contenciosos á la Seccion de Justicia reunida con la de Gobernacion y Comercio, ó con la de Hacienda, ó con la de Guerra y Marina en su caso.

Supuesto, pues, que sea uno el Consejo, dividido en cinco Salas ó Secciones, ¿cuál deberá ser el número de individuos que lo compongan? La Comision de 1838 proponia 28 Consejeros; el Gobierno 30 por lo ménos, y sin otra limitacion, la Comision del Senado reducía el número á 21 con el Presidente. Confieso que esta dotacion me parece muy suficiente, debiendo ser Vocales natos además, y mientras desempeñen sus cargos, no solo los Ministros, sino tambien el Director general del Tesoro, y los de Rentas; los Contadores generales de Valores y de Distribucion, el Jefe de la Caja, los Directores generales de Caminos y Obras públicas, de Minas, de Presidios y Cárceles del Reino; el Presidente de la Direccion general de Estudios, el Jefe de Estado Mayor general, los Inspectores de Infantería, Caballería y Milicia nacional; los Directo-

res de Artillería é Ingenieros, el Intendente general del Ejército, los Presidentes con el Ministerio y Fiscal más antiguo del Tribunal Supremo de Justicia, y del especial de Guerra y Marina, y por último el Presidente del Almirantazgo. De esto se infiere mi oposicion al artículo 4.º del proyecto redactado por la Comision del Senado, estando más bien conforme con el del Gobierno que declaraba compatibles las funciones de Consejero con las de otro destino ó comision, siempre que esta no obligase al interesado á ausentarse ó le imposibilitase de concurrir á las sesiones del Consejo.

Tampoco estoy de acuerdo con el requisito de los 40 años, ni con el tratamiento de excelencia que concedian á los Consejeros los autores de los tres proyectos. La edad es entre todas las garantías de madurez y pulso, la más ligera é insegura. Y áun dado que valiera algo ¿en qué se funda la declaracion de 40 años, y por qué no 45 ó 50? Pues qué á los 30 ¿no está física y moralmente desarrollado el hombre y no es capaz de desempeñar los destinos, mandos y comisiones más importantes? Es además hasta ridículo que no pueda ser consejero de Estado el que puede ser presidente de un Tribunal Supremo de Justicia, General de un ejército y armada, Arzobispo ú Obispo, Secretario del Despacho, y Embajador ó negociador de un tratado importantísimo.

Acordes están tambien los proyectos en que haya un Secretario general, y no hallando razones fundadas de oposicion, me adhiero á ello: pero con tal de que no se aumente una plaza más, pudiendo desempeñar las atribuciones y obligaciones de Secretario uno de los mismos consejeros, como se dispuso en la planta de 1824, que en esto no sufrió alteracion, subsistiendo hasta el año 34 en que quedó suspenso aquel Consejo. Empero, confieso, que no hallo ventaja ni conveniencia alguna en que tenga cada seccion un secretario propio: la encuentro, por el

contrario, muy grande, en que los Consejeros se enteren por sí y sean relatores, por turno, de los negocios, desechando esas rutinas tan fatales, cuanto cómodas y arraigadas entre nosotros de que los fiscales, interventores ó secretarios, se apoderen exclusivamente del despacho, abusen á mansalva de la autoridad á otros confiada, resultando para el presupuesto *muchos*, y para asegurar el acierto *uno* solo. La formacion del reglamento y la planta de la secretaría no es la parte ménos esencial, ni la más fácil; dependiendo de su estructura el crédito ó el desconcepto de la corporacion.

Poco diré del sueldo que en todos los proyectos se halla fijado en 60.000 rs. para el presidente y 50.000 para los consejeros. No son estas dotaciones excesivas, á la verdad, en tiempos regulares; pero es tal la penuria del Erario, tal la prevencion del país contra la creacion de nuevos destinos, que me parecería bastante la de 40.000 para los vocales propietarios, y 30.000 para el secretario general. En Francia, donde los funcionarios están pingüemente dotados, los Consejeros de Estado, como tales, no tienen señalado más sueldo que el de 10.000 francos, pudiendo en algun caso llegar á 15 y nunca pasar de 20.000 si desempeñan otras funciones. Puesto que el Consejero regulariza el despacho de los expedientes, y permite suprimir comisiones desempeñadas ahora por empleados cesantes, que con este motivo perciben íntegro el sueldo, y si además se toma en cuenta el que disfrutan actualmente los que probablemente serian colocados en las secciones y en la secretaría, acaso no llegase á 500.000 reales el verdadero recargo del presupuesto, si es que tan módica suma no pudiese todavía compensarse con reformas en lo personal, y en gastos generales de los respectivos ministerios, cuyo despacho facilitaria y abreviaria esta nueva institucion.

Bien que difuso ya por demás este artículo, no quisiera

dejar intacta otra cuestion por su importancia en el momento actual. ¿Puede el Consejo de Estado ser instituido sin concurrencia de las Córtes y sin ley expresa? ¿Puede el Ministerio crearlo y plantearlo interina y provisionalmente? Paréceme obvia y fácil la resolucion. No señalando sueldo determinado por ahora á los vocales, ni funciones judiciales que causen estado y atenten á la propiedad pública ó á la privada, la formacion del Consejo con atribuciones meramente consultivas, está en el círculo de la potestad Real y de las facultades de la Corona. En 1834 existía un Consejo de Estado que por Real decreto de 24 de Marzo se declaró suspenso; ningun acto posterior lo ha suprimido, y aún el Real de España é Indias cesó en virtud de otro Real decreto de 28 de Setiembre de 1836. Existe, pues, aunque suspenso, un Consejo de Estado que la Guía incluye en sus primeras páginas⁽¹⁾; la Constitucion de la Monarquía nada prejuzga; la opinion general lo apoya; la conveniencia pública lo reclama; una comision de Senadores y Diputados lo propuso en 1838; el ministerio actual lo adoptó; los oradores del Senado que hablaron en contra, se manifestaron sin embargo persuadidos de su utilidad y únicamente se opusieron á disposiciones particulares. ¿Puede darse mayor conformidad? Además, en el dia, el Ministro de Gracia y Justicia consulta á su Tribunal Supremo, como el de Guerra al especial de su ramo, Marina, Comercio y Gobernacion, de Ultramar, se valen del Almirantazgo, y han creado una junta consultiva; los de Hacienda y Gobernacion de la Península han creado igualmente corporaciones auxiliares. ¿Qué sería, pues, el restablecimiento del Consejo de Es-

(1) En la página 97, figuran 14 consejeros propietarios, dos jubilados y 31 honorarios, bajo la presidencia de S. M. la Reina Doña Isabel, y durante su menor edad, la de su augusta madre la Reina Gobernadora.

tado sino una medida de regularidad y de orden, una garantía más de unidad y acuerdo entre los ministerios, y de mayor estabilidad y concierto en el despacho y resolución de los negocios, poniéndolos al abrigo de los vaivenes y oscilaciones frecuentes, que necesariamente ocasionan los cambios personales, no siempre limitados á los ministros, y que suelen cundir y propagarse á todos los ramos y provincias?

Dotar á los Consejeros como tales, autorizar al Consejo para que decida y haga ejecutar sus fallos: he aquí lo que no puede hacer el Gobierno, en mi opinion, sin una ley que á ello le autorice; pero puede emplear activamente á los cesantes, imponer nuevas obligaciones á los efectivos, valerse de los jubilados que consientan en prestar nuevos servicios, y remunerarles con alguna dotacion proporcionada, ya sobre gastos imprevistos, ya conforme á lo prevenido en el decreto vigente sobre clases pasivas. No se diga que el Consejo no ha sido votado por las Córtes, ni ocupa lugar en el presupuesto. Así es, en efecto; no ocupa lugar alguno el Consejo en la parte activa; pero en cambio lo ocupan y muy notable, los consejos en las clases pasivas. Véase, si no, la seccion 2.^a, capítulo 6.^o del presupuesto detallado, que se presentó á las Córtes en 1837. Diez Consejeros de Estado, con seis oficiales y otros dependientes, importaban la suma de 423.566 reales; los cesantes del Consejo Real, de los suprimidos Consejos y Cámaras de Castilla é Indias y del Consejo de Hacienda, ascendian entonces (y con corta diferencia ascienden ahora) á 2.100.744 reales 17 maravedises. ¿Ve da acaso la ley aprovecharse de las luces, experiencia, celo y patriotismo de estos funcionarios en beneficio del Estado, cuyas rentas consumen? No estamos por cierto acostumbrados á tan escrupulosa observancia de los preceptos constitucionales, ni á guardar tan respetuosa deferencia hácia los Cuerpos colegisladores.

Si hemos logrado demostrar que se halla competentemente autorizado el Gobierno para reunir y poner en actividad el Consejo de Estado, suspenso hasta aquí y no suprimido ¿podrá dudarse de la utilidad y conveniencia de hacerlo así en la crisis actual? Suspensas las sesiones de Córtes, condenado por largo tiempo al silencio la tribuna, el ministerio sin trabas ni obstáculos, pero tambien sin el apoyo y concurso de los poderes legítimos, se halla en situacion semejante á la de Cromwell, Washington ó Bonaparte cuando salvaron su patria deslumbrada con el esplendor de su gloria, dándole en cambio de algunos sacrificios, independenciam y prosperidad. Pero ¿son tan escasos esos génius! ¡La avara naturaleza los produce tan rara vez! Y áun dados los Cromwelles y los Bonapartes, ¿qué fuera de ellos sin los triunfos militares y el apoyo material de un ejército idólatra y vencedor? Sus coronas de laurel se trocaran en fúnebre ciprés, y la última página de su historia sería la de Murat en Santa Eufamia, ó la de Itúrbide en las playas mejicanas.

Lo regular y lo más probable es, que seis hombres ocupados asíduamente, y casi sin descanso, en el despacho de sus secretarías respectivas, abrumados con mil exigencias perentorias y detalles minuciosos, acosados por la imprenta hostíl, desvanecidos ó comprometidos con los elogios de la mercenaría, no puedan atender á los negocios generales del Estado cual debieran, para instruirlos, meditarlos y resolverlos con acierto. ¡Resolverlos!.... ¡Cuando se trata de la salvacion ó ruina del Estado, cuándo la senda es tan angosta y resbaladiza, cuando los desaciertos pueden no tener remedio, enmienda ni reparacion!

Habrá quizás algun iluso y cándido creyente, fanático por la fé constitucional, que pretenda tranquilizarme con la responsabilidad moral y real de los ministros *Risum teneatis*..... Sé que el Ministro responde de sus actos á la

Nacion; pero ¿quién abona al Ministro? ¿Sus antecedentes? ¿Su reputacion? Fianzas son estas que no bastarian en muchos casos para la más pobre administracion de rentas ó de correos. Conozco cuanto han dicho los adeptos de la moderna escuela, ponderando y encareciendo este maravilloso hallazgo, esta ingeniosa solucion del gran problema. El Monarca es inviolable, dicen; la persona sagrada del que *reina*, se halla escudada con la *responsabilidad* de los que *gobiernan*: el jefe del Estado no puede obrar mal. Si esto es así, ¿por qué Carlos X, su hijo, y su nieto fueron arrojados del suelo francés? ¿Por qué el hijo de Jacobo II fué desheredado del trono de sus padres? ¿Por qué otros Monarcas, áun despues de adoptado el dogma de la inviolabilidad, mancharon con su sangre vertida en el cadalso la historia de su pátria? ¡Vanas ilusiones, ensueños fantásticos de otra generacion insana y ébria, que nuestra generacion ha visto desvanecerse al sol de una experiencia desastrosa! La Inglaterra convulsa y sin pan; la Francia inquieta y sin porvenir; la Bélgica desmembrada y sin amigos; la Polonia sepultada en sus escombros; los estados de Hannover pugnando con la Corona; el Portugal desunido, agitado, empobrecido, y nuestros fastos de 1814 y 23, nos enseñan prácticamente lo que vale y sirve la tan ponderada fianza de la responsabilidad.

Acaso no hay Ministro que una sola vez se acuerde de ella; en el pueblo, ni sus representantes hacen más cuenta que los Ministros, de ese juguete constitucional. El desenlace del drama es conocido, y por tanto carece de interés; todo se reduce á lo que se llama un voto de censura, cuanto más; cae el telon, actores y espectadores se retiran: otros ocupan la escena, hasta que nuevos vaivenes encumbran á los primeros para recompensar á sus defensores ó vengarse de sus enemigos. Y entre tanto el pueblo escarnecido, extenuado, recoge el

amargo fruto de los errores ó crímenes de aquellos que por él y para él mandaron. ¡Harto feliz si los paga tan sólo con oro y lágrimas, y sino le cuestan raudales de sangre, y la irreparable pérdida de su honor para siempre, de su reposo y libertad por largos años!—*El Marqués de Valgornera.*

DEL EXCMO. SEÑOR

D. FRANCISCO DE CÁRDENAS

EN LA

«REVISTA DE MADRID.»

DEL CONSEJO DE ESTADO Y DEL PROYECTO PRESENTADO AL
GOBIERNO PARA SU ESTABLECIMIENTO.

Cuestion árdua es y no resuelta todavía por los peritos en la ciencia de la Administracion, el determinar la fuerza de las resoluciones del Consejo de Estado. Nadie duda que los acuerdos consultivos de esta Corporacion no tienen fuerza obligatoria sino mediante la aprobacion del Gobierno, y así debe ser, porque este es el único y responsable de sus actos; pero no sucede lo mismo respecto á las providencias del Consejo en los negocios contenciosos. La ley vigente en Francia autoriza al Gobierno para aprobar ó desechar estas resoluciones sin embargo de que hasta ahora no se ha dado caso de separarse el Gobierno del dictámen de su Consejo; mas como podría ocurrir este conflicto, no ha faltado quien proponga últimamente se dé fuerza ejecutoria á todas sus providencias contenciosas, sin necesidad de semejante aprobacion. Tiene lo primero gravísimos inconvenientes, porque si en último resultado es el Ministro quien tiene verdadera jurisdiccion administrativa, los Consejos á quienes se

atribuye el conocimiento de estos negocios podrán ser insuficientes para proteger los intereses privados cuando trate de perjudicarlos alguna autoridad. No se dá á los tribunales de justicia el conocimiento de los litigios administrativos, porque disputándose en ellos el interés público, cuya guarda y fomento están á cargo del Gobierno, no puede éste desprenderse de un cuidado encomendándolo á una autoridad independiente y responsable que le quitara á él toda responsabilidad; pero tampoco se confía exclusivamente esta jurisdiccion á los encargados de la Administracion activa, porque soliendo reducirse á derechos positivos de justicia los intereses privados que se disfrutan en los litigios administrativos, deben los Tribunales que los decidan ofrecer á los particulares garantías semejantes á las que tienen los ordinarios. Estas garantías consisten no en su inamovilidad pero sí en su mayor estabilidad é independencia que los agentes de la Administracion activa, independencia y estabilidad inútiles si sus fallos no son decisivos.

Pero los inconvenientes del sistema contrario, no son ménos graves por cierto. La decision de un litigio administrativo puede afectar á la riqueza pública, á los intereses más esenciales del Estado, y áun al sistema de administracion que se propone el Gobierno. ¿Qué sucedería si éste tuviera que pasar por todas las providencias que diese una autoridad extraña con relacion á estos intereses? ¿Qué sucedería, si estuviese al arbitrio de una corporacion la inversion de los caudales públicos, impedir la ejecucion de obras de utilidad comun, embarazar la accion de las autoridades subalternas, y atar las manos al mismo Gobierno so pretexto de no perjudicar los intereses particulares? La consecuencia es evidente: el Gobierno entonces estaria bajo la dependencia de una autoridad administrativa; dejaria de ser el jefe de la Administracion; no podria responder de su conducta, y el Consejo de Es-

tado vendría á ser el árbitro de los ministerios, porque no pudiendo estos revocar sus discusiones, ni realizar su sistema administrativo, tendrían que retirarse y dejar su puesto á otros ministros que merecieran el beneplácito de aquella Corporacion poderosa. El mismo Rey tendria que someterse á su Consêjo de Estado, porque aunque separara á todos sus individuos y nombrara á otros, estos no podrian revocar aquellas providencias que ocasionaron la mudanza, puesto que habian de tener como es consiguiente fuerza de cosa juzgada. Y no se diga que semejante caso no es posible, porque podriamos señalar muchos probables. Supongamos que el Gobierno se propone establecer un sistema de caminos cuyo núcleo se halla en uno, para cuya construccion es necesario derribar un edificio de propiedad ajena, y que se suscita un litigio entre el propietario y la Administracion: si conociendo de este litigio el Consejo de Estado decidiera amparar la propiedad particular, impediríase el establecimiento de todo el sistema de caminos, y el Gobierno no pudiendo realizarlo se ve forzado á retirarse. Tambien puede suceder que el Ministro de Hacienda dé una decision relativa al cumplimiento de un contrato del cual pende la suerte del Erario, y que el contratista apele de esta providencia al Consejo de Estado: si éste sentencia en desacuerdo con el Ministro, el Gobierno se verá imposibilitado de atender á las obligaciones más perentorias, y tendrá que retirarse. A todas estas dificultades agrégase otra no ménos considerable. El Gobierno no podrá ser responsable de la administracion de los intereses públicos, porque hay una autoridad que embaraza su accion sobre ella, y será por consiguiente necesario que el Consejo de Estado sea legalmente responsable. Pero ¿quién le exige esta responsabilidad? ¿Cómo se hace efectiva? ¿Quién está sobre él en la escala de la Administracion? No conocemos ningun tribunal competentemente autorizado para ello, ni ménos ga-

rantía posible de que se exija siempre con justicia. Para declarar la responsabilidad de un juez es necesario que sean tan claras y precisas las leyes que infrinja, que no dén lugar á dudas ni interpretaciones, y precisamente nada es más dudoso, nada ofrece más campo á la arbitrariedad que las disposiciones administrativas. De modo que haciendo independiente la jurisdiccion del Consejo de Estado, se crea una autoridad superior á la del Gobierno, irresponsable, y cuyos actos no puede revocar el mismo Monarca.

¿Pero no hay medio entre dificultar ó impedir la accion administrativa del Gobierno, y no dar otra garantía á los particulares de que sus intereses serán respetados, que el mero Consejo de los Cuerpos colegiados de Administracion? Uno vamos á proponer con la timidez natural á nuestra insuficiencia, y que sometemos gustosos al buen juicio de las personas entendidas. Los negocios contenciosos de que el Consejo de Estado conoce son de dos especies: unos versan sobre la justicia de las providencias dictadas por los agentes inferiores de la Administracion, y otros sobre haber faltado las autoridades subalternas á los trámites exigidos por las leyes para dictar dichas providencias. Sabido es que estos trámites son fianza del acierto y justicia en el fallo de los tribunales y escudo contra la parcialidad y la malicia. Además ellos son tan claros y precisos, y deben constar de una manera tan auténtica, que no pueden omitirse sin dolo, ni dejar de probarse sin evidencia. Por otra parte, la decision que recaiga sobre esta especie de litigios, no puede afectar directamente los intereses generales del Estado, ni embarazar la marcha del Gobierno: de modo que aunque las decisiones del Consejo sobre esta clase de litigios tuviesen fuerza de cosa juzgada; áun sin la real aprobacion del Monarca, no se tocarian los inconvenientes que hemos dicho tendria la independencia absoluta de la jurisdiccion administrativa.

De esta manera se garantizarían los derechos individuales en cuanto esto es compatible con la superioridad del Gobierno, sobre los Consejos de la Administración; quedaría á salvo la acción del poder ejecutivo sobre los intereses públicos de que él únicamente debe ser responsable, y la irresponsabilidad legal del Consejo de Estado no ofrecería peligro, como no lo ofrece la del Supremo Tribunal de Justicia, fallando los recursos que se llevan ante él sobre la infracción de los trámites legales. En nuestro juicio, pues, y salvo el dictámen de personas más entendidas, la autoridad del Consejo de Estado debería ser meramente consultiva cuando juzgára del fondo de los negocios, é inapelable cuando fallara sobre su forma.—*Francisco de Cárdenas.*

DEL EXCMO. SEÑOR

D. ANTONIO GIL DE ZÁRATE

EN LA

«REVISTA DE MADRID.»

AÑO 1838.

ADMINISTRACION

DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS.

No es esta institucion nueva en España, ni lo puede ser en ningun país que lleve siglos de estar sujeto á un régimen administrativo, malo ó bueno. Los hechos han precedido siempre á la ciencia: antes que ésta se ostente con todo el aparato de sus doctrinas y sistemas, una especie de instinto creado por la necesidad ha hecho adoptar muchas de las reglas que enseña, y que la fuerza de las circunstancias ha inspirado á los hombres, independientemente de todo espíritu de sistema y de partido. La práctica engendra casi siempre la teoría; si bien luego viene la teoría á rectificar la práctica; porque procediendo éstas á ciegas, suele viciar lo propio que establece con la más sana intencion, y necesita de la luz de aquella para salir de los intrincados y oscuros laberintos en que su inexperiencia le hace descarriarse.

Desde muy antiguo se ha conocido que la Administracion no podia ponerse bajo la dependencia del poder judi-

cial; que necesitaba caminar libre y desembarazada, y que siendo de su esencia la actividad, no podia ménos de ser un golpe mortal para ella el sujetarla á los procedimientos lentos que exige la justicia en los litigios comunes. En todos tiempos el interés social ha gozado de un derecho de preferencia sobre el interés individual; y no podia ser de otro modo, porque lo que más importa es la conservacion de la comunidad que con su fuerza omnipotente protege á todos los que á la sombra de ella se abrigan, y sin cuyo amparo dejarían de existir muy en breve los individuos. Depositario el Gobierno de los intereses sociales, necesita para hacerlos prevalecer en ocasion oportuna, que no se le aten las manos ni se le imposibilite de obrar cuando le salen al encuentro otros intereses ménos atendibles; mas estos tambien han menester una garantía para no ser atropellados sin razon y á impulsos de la arbitrariedad ó del capricho; porque si tienen que ceder, sólo es bajo el imperioso mandato de una conveniencia pública bien probada é irresistible: fuera de esto merecen igual atencion y respeto, y reclaman del mismo modo el amparo de las leyes. En una palabra, la sociedad tiene que ser preferida al individuo; mas semejante preferencia necesita la sociedad legitimarla.

¿Quién será el juez de la legitimidad de este derecho que en ciertos casos se abroga la sociedad? ¿Quién decidirá entre la sociedad y el individuo? Claro está que para esto se necesita un Tribunal, pero un Tribunal de una especie particular, porque siendo diferentes los principios que han de dictar los fallos, diferente ha de ser tambien la institucion que los pronuncie.

Así, en España, apenas ha existido un ramo de Administracion que no haya tenido su Juzgado privativo; pero de aquí resultaron abusos de consideracion; porque tales juzgados, creados, como ya se ha dicho, por una especie de instinto, no estaban organizados conforme á los bue-

nos principios entonces desconocidos, y adolecian de vicios esenciales. No sólo el interés individual no estaba suficientemente garantido por ellos, sino que saliendo de su verdadero terreno, que es el conocimiento de las cosas, pasaban á amparar, bajo su poderosa éjida, á las personas; y la Administracion tenia en ellos un instrumento poderoso por medio del cual, además de atropellar los derechos individuales con ciertas formas jurídicas, sustraia á la accion de los tribunales ordinarios á casi todos sus empleados. Presentáronse, pues, los tribunales privativos con toda la odiosidad del privilegio, y debieron necesariamente hacerse aborrecibles.

Clamóse contra ellos, y como las inculpaciones que se les hacian se fundaban en vicios ciertos, en agravios generalmente sentidos, creyóse perjudicial la institucion, la cual no podia ménos de caer con el sistema político bajo cuyo imperio se les habia visto cometer no pocos desmanes y de que se creian ser una consecuencia precisa. Así es que al desaparecer los privilegios con la Constitucion de 1812, desaparecieron tambien los tribunales privativos á fuer de privilegiados, y todos los negocios que los ocupaban antes pasaron al conocimiento de los tribunales ordinarios.

Error fué este nacido de los principios exclusivos que establecia aquella Constitucion, y error cuyas fatales consecuencias se dejaron conocer bien pronto. La Administracion se vió de repente sin fuerza, y acometida de una paralización espantosa, no le fué dado ya ejercer en bien de la sociedad ninguna de sus funciones. La recaudacion de las contribuciones, las obras públicas, los servicios de toda clase quedaron entorpecidos, y no hubo ramo que no se resintiese lastimosamente, y en que el Estado no recibiese perjuicios de consideracion. En los tres años que duró aquel vicioso sistema, fué tal el desconcierto en que cayó la administracion general del reino, que ya se deja-

ba sentir, hasta por los más obcecados, la necesidad de una reforma.

Amaestrados por aquella costosa experiencia, no hemos caído en el mismo error cuando el código de 1812 ha sido restablecido. Si bien no ha dejado de haber quien abogase todavía por semejante desconcierto, si bien fueron suprimidos con poco acuerdo ciertos Cuerpos de indispensable existencia, unos han sido restablecidos interinamente, como el Tribunal de apelaciones de correos y caminos; otros están suplidos por juntas auxiliares, y no hay ya quien deje de reconocer la necesidad de dar á esta parte de la Administracion una organizacion fundada en los buenos principios. Con este objeto, al tratarse de la Administracion municipal y provincial, se ha propuesto ya á las Córtes un proyecto de tribunales administrativos, cuya discusion dará márgen á que se esclarezca entre nosotros un punto de tanta trascendencia, y sobre el cual se ha discurrido muy poco hasta ahora. Por esta razon nos ha parecido que no estaria fuera de propósito el dedicarle un artículo, si bien será fuerza limitarnos á consideraciones muy generales.

Los que pretenden llevar ante los tribunales ordinarios los litigios que se suscitan entre la administracion y los particulares, reducen tales negocios á meras cuestiones de *tuyo y mio*. Por más seductora que aparezca esta teoría, á causa de la aparente justicia con que se presenta, no es posible admitirla, porque es opuesta á toda buena administracion. Para demostrar el error que contiene, es preciso ascender á ciertos principios constitutivos de las sociedades.

El Gobierno de toda la nacion se divide, como es sabido, en dos grandes ramas: el poder legislativo y el poder ejecutivo. No deben ambos reunirse en una misma mano, pero no pueden tampoco ser independientes unos de otros. El poder ejecutivo influye en el legislativo por

medio de la participacion que tiene en la formacion de las leyes; y el legislativo influye en el ejecutivo por medio de la responsabilidad de sus principales agentes. Rómpase cualquiera de estos lazos, y la sociedad degenera en anarquía ó despotismo.

El poder ejecutivo está encargado de aplicar toda clase de leyes. Estas pueden tener tres objetos: 1.º Las relaciones de la Nacion con las demás naciones. 2.º Las relaciones de los gobernantes, ó del Estado, con los gobernados. 3.º Las relaciones de los gobernados entre sí.

Con respecto á cada uno de estos tres objetos, la accion del Gobierno toma un carácter diferente, requerido por la clase de aplicacion que exige, y por el fin que esta misma aplicacion se propone.

Así, lo que regularmente se llama poder judicial, no es más que uno de los ramales del poder ejecutivo, una emanacion suya, cuyo objeto es aplicar las leyes que arreglan los intereses de los particulares entre sí. En este caso la accion del poder ejecutivo ha de ejercerse del modo que mejor cumpla con su objeto, y por consiguiente, recibir las modificaciones que le hagan más apto para ese mismo objeto. Estas modificaciones consisten en que una vez nombrados los jueces, sean inamovibles, y conserve la accion judicial una completa independendencia, lo cual la constituye en un verdadero poder, y por esto se le ha dado este nombre.

Pero si en este punto el poder ejecutivo, al llegar á cierta línea, queda restringido, y por decirlo así, anulado, no sucede lo mismo en otros puntos en que es preciso que su accion sea libre y desembarazada para aplicar las leyes con la actividad y eficacia necesarias, si ha de cumplir con los fines de su instituto. Estos puntos son todos los relativos á la ejecucion de las leyes que tienen por objeto el órden público, y establecen las relaciones de la comunidad con los particulares; es decir, lo que se conoce

con el nombre de administracion pública, y constituye el poder administrativo.

Todo cuanto pierde el poder ejecutivo bajo el primer aspecto, tiene que ganarlo bajo el segundo. Nulo el Gobierno ante los jueces, lo es todo en la administracion: allí conviene que carezca de fuerza; aquí es preciso que conserve cuanta sea posible darle.

De esta diferencia resulta otra indispensable en la responsabilidad. El Gobierno, al propio tiempo que abdica su fuerza ante el poder judicial, queda libre de toda responsabilidad, pues ya no podría exigírsele sin injusticia; mas conservando en toda su extension el poder administrativo, conserva en los mismos términos la responsabilidad; y vice-versa, si ha de exigírsele ésta con todo el rigor que al bien público conviene, no es dable ni justo coartarle aquel poder en ningun modo.

De todo esto se deduce que el poder judicial y el poder administrativo son dos poderes enteramente distintos, enteramente independientes uno de otro; que es preciso que así sean, y sigan siempre lo mismo. Si el administrativo invade el judicial, se acaba la justicia, se entroniza el despotismo; pero si el judicial se ingiere en el administrativo, se entorpece este, pierde su actividad y energía y se hace imposible la responsabilidad: no hay, en fin, Administracion.

Estos principios incontestables dan origen á importantes consecuencias que es preciso deducir.

La Administracion, como se acaba de decir, es el poder ejecutivo en accion, poder independiente del judicial. Como tal, está revestida necesariamente del derecho de aplicar á los casos particulares las leyes generales que interesan al órden público y á la seguridad general del Estado. Así, pues, todas las veces que la Administracion hace esta aplicacion, ejerce una verdadera jurisdiccion; pues esta no es otra cosa más que el derecho de hacer

esta aplicacion por medio de decisiones cuya forma arregla ella misma, y que se compromete á hacer ejecutar.

Ejerciendo, pues, la Administracion una jurisdiccion, ¿cuáles serán los caractéres de ésta? ¿En cuántas ramas se divide?

Antes de investigarlo conviene establecer otro principio. La Administracion representa la sociedad y está encargada de velar por sus intereses. En sus relaciones con los particulares conserva siempre este carácter y no le puede perder. Las relaciones, pues, de la Administracion con los particulares, son las que existen entre los intereses de la comunidad y los intereses individuales, entre el bien público y el privado. La lucha entre la Administracion y los particulares es la lucha entre estos diversos intereses.

Ahora bien; la Administracion está facultada para adoptar, bajo su responsabilidad, las medidas de interés general que juzgue convenientes, con sujecion á las leyes y las disposiciones necesarias para llevarlas á efecto. Esto constituye lo que se llama su jurisdiccion *voluntaria*. En este caso la Administracion pone en su balanza el interés público y el interés privado; y no atiende á éste sino cuando el primero no recibe lesion alguna. Ante el interés público todo interés privado desaparece, ó cuando más ofrece sólo un interés de menor importancia y susceptible de una indemnizacion.

Al pesar los diversos intereses, la Administracion tiene que admitir la discusion entre ella y las partes interesadas. De aquí nace ya la *deliberacion*, mas no llega todavía lo que se llama *litigio*. Este nace desde el momento en que la accion administrativa se encuentra detenida por un derecho particular que le sale al encuentro, y escudándose con una ley que le protege, resiste el ataque ó exige reparacion. Entonces ya se necesita un juez que aplique la ley, y entonces tambien la jurisdiccion administrativa

deja de ser *voluntaria* transformándose en *contenciosa* en todo el rigor de la palabra.

La jurisdiccion administrativa es, pues, de dos clases: *voluntaria* y *contenciosa*. En la primera no necesita más que *agentes*: en la segunda ha menester ya *jueces*.

Y ¿quienes serán estos jueces? ¿Serán los Tribunales ordinarios? No; pues entonces se ingeririan en la Administracion y ya se ha dicho que ésta ha de permanecer libre. Quedan, pues, excluidos, y es preciso buscar los jueces en otra parte.

Pero se dirá: toda vez que se trata de fallar sobre un derecho adquirido en virtud de una ley fija é invariable, ¿no es la materia esencialmente judicial? ¿No pertenece á los tribunales?

Sí; pero al legislador no le está prohibido el apartar de los tribunales ordinarios ciertos y determinados negocios. Dos razones pueden moverle á ello. Primera, el aliviar á la justicia ordinaria de un recargo de trabajo procedente del litigio entre ciertos y determinados intereses. Segunda, el no ser conveniente que entienda en ciertos negocios cuya decision exige consideraciones de un órden distinto de los que presentan los asuntos que están acostumbrados á examinar y fallar. Con este objeto el legislador establece ciertos tribunales especiales ó de atribucion, tribunales que son tan legales como los ordinarios, puesto que no proceden de ningun poder arbitrario, sino que deben, como ellos, su existencia á la ley, y emanan igualmente del órden constitucional. Así los tribunales de comercio entienden en las transacciones mercantiles con exclusion de los tribunales ordinarios, porque tales transacciones tienen un carácter particular que los distingue en ciertos casos de las transacciones comunes, y exigen procedimientos diferentes en la sustanciacion de las causas.

Los litigios en que entra como parte la Administra-

cion, tienen asimismo un carácter particular que los distingue esencialmente de los litigios comunes, y esta sola consideracion bastaria para que en ellos no entendiesen unas mismas personas.

Este diferente carácter procede de dos causas: 1.ª La preferencia que, como se ha dicho, exige siempre el bien público sobre la utilidad particular, al cual tiene ésta que ceder. 2.ª La actividad que requiere la accion administrativa, que no le permite sujetarse á los procedimientos pausados de los tribunales ordinarios, pues si se les despojase de ella quedaría reducida á la nulidad más completa.

Los tribunales ordinarios prescinden de intereses, y no ven más que el derecho: en las causas administrativas prepondera siempre un interés y no puede atenderse estrictamente á los derechos. Los tribunales ordinarios proceden de un modo lento, favorable á la averiguacion del derecho: las causas administrativas necesitan decidirse pronto, porque en la tardanza suele peligrar el bienestar de todo un pueblo, ó de un ramo entero en cuya conservacion y mejora se halla la Nacion interesada. La justicia ordinaria, en fin, es impasible; la justicia administrativa tiene que tener, por decirlo así, sensibilidad dirigida hácia objetos de tanta importancia como son aquellos de que dependen la conveniencia y felicidad públicas. Principios tan contrarios no pueden abrigarse en unos mismos pechos sin faltar á algunos de los deberes que cada cual impone.

Supóngase que la Administracion traza un plan beneficioso al país: ¿deberá el derecho particular hacer variar las disposiciones de ese plan? No por cierto. Y si no tuvo fuerza bastante para variarlo, ¿deberá tenerla para interrumpir su ejecucion ó retardarla? Tampoco; pues si la tuviese, á cada paso hallaría el interés público un obstáculo pertinaz en el interés particular, y de obstáculo en obs-

táculo, de litigio en litigio, la Administracion se veria comprometida, trastornada, imposibilitada del todo.

Como conviene apoyar la teoría con algunos casos prácticos, no será inoportuno referir aquí dos hechos que entre otros muchos ocurrieron durante la época en que á pretexto de tribunal privilegiado, se abolió el Juzgado privativo de correos, caminos y canales.

1.º En un camino que se estaba construyendo, se remató á pública subasta, en favor de un contratista, un trozo bajo las cláusulas y condiciones de costumbre: necesitando este contratista dinero, hizo una sub-contrata particular con otro que se lo prestó. No cumpliendo aquel con lo estipulado, acudió éste á un Alcalde mayor para que le obligase á cumplir lo pactado; y no conformándose con la providencia acudió á la Audiencia, que acordó se retuviesen en la Administracion de Correos los libramientos que se diesen á buena cuenta al contratista, y en su consecuencia se presentó un escribano al Administrador notificándole el acuerdo: y á pesar de haberse consultado por éste á la Direccion general de caminos, la cual manifestó que no conocia más asentista que aquel con quien habia pactado, se hizo segunda notificacion en virtud de ejecutoria de la Audiencia. Aquí se vé cómo de una querella entre particulares resulta el embargo de los fondos públicos destinados á un objeto de utilidad tambien pública.

2.º Un destajista acudió á la Direccion de caminos reclamando el abono de varias mejoras que habia hecho, además de las que correspondian segun las condiciones de la contrata; y en vista de esta denegacion, el destajista demandó al Director general de caminos ante un Tribunal de primera instancia, el cual dió la providencia de pasar traslado á dicho Director, librando despacho á un juez ordinario de la Côte para notificarle. Aquí un juez intenta mezclarse en un asunto facultativo, y llama ante un Tribunal al Jefe de los ramos de la Administracion, no

como particular, sino como empleado; es decir, que pretende someter la accion del Gobierno á su fallo.

Estos hechos se repetirian á cada paso, y dejarian reducida á la nulidad la accion administrativa, pues nada iguala el ingenio y la sutileza de los particulares para eludir el cumplimiento de los pactos; y por desgracia, los trámites judiciales ofrecen demasiados medios para apoyar en ellos el fraude y burlar las más bien estudiadas precauciones. ¿De qué serviría todo el celo y pericia de un agente de la Administracion, si en las formas dilatorias de los tribunales, en la contrariedad de las leyes, en los embrollos de los escribanos, y hasta en la indiferencia de los jueces, halla el interés particular recursos para satisfacer su insaciable codicia con el quebrantamiento de los pactos? Y aquí conviene deshacer una equivocacion en que se está muy generalmente. Se cree que ante los tribunales lleva una ventaja muy grande el Gobierno en sus litigios con los particulares, abrumando á estos con el peso de su poder y de su influencia. Lo contrario ha de suceder precisamente si se atiende á que el Gobierno en tales casos tiene ya que valerse de agentes casi siempre flojos, cuando no corrompidos, que toman su defensa con indiferencia y debilidad; en vez de que el interés particular es activo, emprendedor, fecundo en recursos, y hasta tiene con frecuencia en su favor las lágrimas y la compasion que ablandan á los jueces, los cuales piensan que cometen un acto de justicia y de humanidad amparando al débil contra el fuerte, ó quizás escudados en su inamovilidad, buscan la popularidad declarándose contra el Gobierno.

Queda, pues, probado que existe una justicia administrativa, diferente de la justicia ordinaria; justicia de atribucion que debe ser ejercida por jueces especiales, y enteramente ajena de los tribunales comunes. La garantía del juicio no está ya entonces en la independenciam de los jueces; está sólo en la responsabilidad ministerial: de

donde se deduce que el juicio en administracion pertenece á la Administracion misma.

Difícil es, en verdad, trazar siempre los límites que separan á las dos jurisdicciones; pues no siempre que la Administracion se muestra como parte, debe el asunto llevarse ante sus tribunales. Hay cuestiones en estos casos que son realmente cuestiones de tuyo y mio, que sólo como tales pueden considerarse, y por lo tanto, pertenecen exclusivamente á los tribunales ordinarios. Tal sería, por ejemplo, el caso en que despues de decretada la expropiacion de un terreno para una obra de utilidad pública, se suscitasen dudas sobre la cantidad y forma de la indemnizacion, ó sobre el cumplimiento de ésta. Tratar de profundizar esta materia y entrar en todos los pormenores á que conduciría una indagacion tan interesante, pasaria los límites que convienen á este escrito: bastará presentar las siguientes reglas que pudieran seguirse para acertar en el deslinde de dichas jurisdicciones.

1.^a Toda cuestion entre particulares, ó entre estos y la Administracion, en que se trate de aplicar inmediatamente una ley administrativa, ó que esté fundada en un acto administrativo, ó en que se trate de ventilar por vía contenciosa si el interés público ha de prevalecer sobre el interés privado, pertenece á los tribunales administrativos.

2.^a Toda cuestion entre administraciones públicas, ó entre Administracion y particular sobre la aplicacion de la ley civil, debe ser sometida á los tribunales comunes, con las restricciones á que dé lugar la regla anterior.

3.^a Toda declinacion voluntaria de jurisdiccion de los particulares, sometiéndose en sus contratos con la Administracion al juicio de los tribunales administrativos, es válida; pero no la de la Administracion á los tribunales comunes.

Basta todo lo dicho para probar que es una equivocación

cion el considerar los negocios contencioso administrativos como meras cuestiones de tuyo y mio, y pretender por lo tanto, que sólo entiendan en ellos los tribunales ordinarios. Estos no son competentes en semejantes materias; y sólo lo es la Administracion, con la precisa condicion de que haya de quedar sujeta á la responsabilidad, condicion que, si ha de subsistir, excluye tambien la idea que han tenido algunos de que los tribunales administrativos, á imitacion de los ordinarios, se compongan de jueces inamovibles é independientes del Gobierno.

Y con efecto, admitida la institucion, es preciso admitirla con todas las consecuencias, con todas sus condiciones: de otro modo se cree una ilusion que sólo puede producir engaños. De todo acto administrativo debe ser el Gobierno responsable, y el decidir en estas cuestiones es un verdadero acto administrativo; y no se diga que la responsabilidad ministerial no puede tener efecto; porque semejante argumento habria de extenderse á todos los actos del Gobierno constitucional, y destruiria la base principal en que se apoya. Válganse además de él los que creen no ver cumplida la responsabilidad sino cuando se hace caer la cabeza de un Ministro, ó se le arroja por lo ménos á una cárcel: los que conocen el verdadero mecanismo del Gobierno constitucional saben que, sin llegar á este extremo, la responsabilidad es real y produce en el orden político y administrativo sus saludables efectos. Ahora bien; cuando el Gobierno ha confiado la ejecucion de las leyes á magistrados inamovibles, cuyos fallos son por sí ejecutorios sin que él los pueda modificar, ¿deberá continuar sujeto á la responsabilidad? Claro está que no: luego si los jueces administrativos son inamovibles, se falta al principio en que la institucion está fundada, y queda por consiguiente desnaturalizada del todo: tanto vale no tenerla. Se dirá tal vez: sean los jueces inamovibles, pero pueda el Gobierno reformar sus fallos: enton-

ces, ¿no se ve la exposicion de poner en pugna á la Administracion con estos tribunales? De dos instituciones que deben caminar acordes, que tienen que dirigirse á un mismo fin, se llegará á crear dos enemigos encarnizados. La inamovilidad de los jueces trae como consecuencia precisa la validez de sus fallos, la no revocacion de ellos por el Gobierno, y querer introducir estos principios en la Administracion, vale tanto como querer que no la haya y sean los tribunales los que administren.

Ya lo hemos dicho; el fallo en materias administrativas corresponde á la administracion: los tribunales establecidos á este efecto, son una garantía que ella dá á los administrados de que se mirarán sus intereses con toda la solicitud que se merecen, y no serán atropellados sin razon y por capricho. El Gobierno, desconfiando justamente del acierto ó de la imparcialidad de sus agentes en tan delicadas materias; desconfiando tambien de sí propio; queriendo dar á sus actos toda la autoridad que procede de una madura deliberacion, de un juicio imparcial, encarga este exámen á corporaciones compuestas de hombres rectos, conocedores de los lugares y de los objetos de que se trata, recomendables por sus luces y por la consideracion de que gozan. A buen seguro que el mismo Gobierno se aparte de lo que tan escogidos jueces propongan, pues entonces recaeria sobre él mayor responsabilidad; mas no puede abdicar ante ellos su poder, ni desprenderse de las prerogativas que, en bien del Estado, la Constitucion le concede.

Además, para mayor garantía tienen los particulares derecho de apelar ante una corporacion suprema como es el Consejo de Estado, institucion que falta hoy dia entre nosotros y que es urgente restablecer, fundándola en los buenos principios. Así se llevan hasta lo sumo las precauciones que han menester los intereses individuales para ponerlos á cubierto de toda contrariedad, de toda injusti-

cia; pero así tambien se deja al Gobierno en el lugar que le corresponde.

De nada sirven ciertas ideas populares, que así en administracion como en política, tenían gran voga á principios de este siglo, y que ha dejado sin crédito la experiencia de treinta años, sustituyéndolas con principios hijos de meditacion más profunda y análisis más detenidos. Será muy popular decir que la justicia ha de ser igual para los particulares y el Estado; mas tomada esta doctrina en toda su latitud, resultaria una injusticia de nueva especie, quedando el Estado sin defensa, sólo y á merced de los numerosos, repetidos y diestros embates del interés individual. Acometido, embarazado, despedazado por todas partes, caeria en la postracion, en la atonía, moriria de inaccion, y con él moriria la sociedad entera á quien debe el Gobierno dar animacion y vida. El impulso que comunica el Gobierno, promueve, á par que sus intereses propios, los intereses individuales; y es un error pintar á la Administracion, como siempre, ansiosa de rapiña, siempre anhelando tragarse las propiedades, siempre enemiga de los administrados. Enhorabuena se tenga semejante recelo en los gobiernos despóticos, en los que careciendo los súbditos de garantías, la misma facilidad que existe de arrebatarlo todo, la impunidad que acompaña á la violencia, incita y provoca al despojo; pero en una nacion sujeta al régimen constitucional, donde hay representacion nacional, publicidad y libertad de imprenta, donde existe, en fin, la responsabilidad ministerial, la Administracion tiene que ser esencialmente benéfica, y al paso que representa los intereses comunes, no le es dado atropellar arbitrariamente los intereses privados. En tales paises la Administracion necesita quedar con todas sus fuerzas para defenderse: si usa mal de estas fuerzas, la ley no tarda en atajar sus pasos; el descrédito la acompaña; la ignominia es su recompensa.

La falta de un sistema general de administracion contenciosa, ha multiplicado entre nosotros los tribunales privativos ó de atribucion. Los hay para la Hacienda, los hay para la Guerra, los hay para infinitos ramos de la administracion pública y los ha habido hasta para empresas particulares. Esta diversidad hace complicada y embarazosa la administracion, y lo que es peor que todo, le quita unidad y enlace, estableciendo gran discordancia entre los principios de la jurisprudencia administrativa. El establecimiento de los tribunales hará desaparecer esta complicacion, esta discordancia: creará la uniformidad que facilita la accion del Gobierno, y asegura en todas partes el acierto en sus decisiones; por último, sujetará todos los asuntos de esta clase á un fuero comun, evitando el inconveniente de que aparezcan ciertos ramos bajo el amparo de un régimen excepcional ó de privilegio, lo cual dá márgen á las declamaciones continuas de los que no ven la igualdad sino donde ha pasado el nivel de los demagogos.

De todo lo dicho resulta: 1.º Que existe una justicia administrativa diferente de la justicia ordinaria. 2.º Que los tribunales comunes no son competentes para decidir en los asuntos contencioso-administrativos. 3.º Que la decision en tales asuntos corresponde á la misma Administracion. 4.º Que para dar la debida garantía á los intereses individuales, la Administracion establece ciertos y determinados tribunales. 5.º Que no por esto abdica la Administracion ante estos tribunales los derechos que le concede la Constitucion para bien del Estado. 6.º Que por lo tanto, la garantía del juicio no estriba ya en la inamovilidad é independenciam de los jueces, sino en la responsabilidad ministerial. 7.º En fin, que los individuos de estos tribunales deben ser nombrados por el Gobierno, y amovibles, conservando el mismo Gobierno el derecho de conformarse ó no con sus decisiones.—*Antonio Gil de Zárate.*

DEL EXCMO. SEÑOR

D. JOSÉ DE POSADA HERRERA

EN SU OBRA

«LECCIONES DE ADMINISTRACION» (1843)

Y EN LA

REVISTA DE ESPAÑA Y DEL EXTRANJERO (1844 Y 1845).

DE LA JURISDICCION.—SUS DIVISIONES.

FACULTADES QUE ACOMPAÑAN AL PODER JUDICIAL.—OBLIGACIONES

DEL AGENTE DE LA ADMINISTRACION.—DE LA COMPETENCIA

ENTRE EL PODER JUDICIAL Y EL ADMINISTRATIVO.

REGLAS PARA DECIDIRLOS.

Ayer hemos determinado el carácter de la Administración y considerado los rasgos que la distinguen así del poder legislativo como del poder judicial; pero como esta especie de lineamientos generales no bastarían para dictar, así la Administración como el poder judicial, las reglas necesarias para encerrarse dentro del círculo de sus atribuciones, es necesario que nos ocupemos hoy más especialmente en indicar las materias, en las cuales debe entender únicamente la Administración, los medios que tiene en su mano para que el poder judicial no la turbe en el ejercicio de sus funciones y la autoridad á quien compete resolver todas las reclamaciones que pueda haber, ya de parte de la Administración contra el poder judicial, ya de parte de éste contra la Administración del país. No basta, señores, que las leyes fijen el carácter general así de la Administración como del poder judicial, porque

siendo tan extensas las atribuciones de uno y otro, y tantas las modificaciones que pueden sufrir estas atribuciones en los diversos casos particulares, no es posible evitar que muchas veces ya por celo, ya por falta de conocimiento, el poder judicial se mezcle en las atribuciones administrativas y el poder administrativo invada las judiciales. Marcar el límite que no podrá traspasar la Administración, así como la valla dentro de la cual se encierra el poder judicial, será el objeto de la lección de hoy.

El poder judicial y el poder administrativo tienen de común que ambos ejercen lo que se llama *jurisdicción*. Me detendré un poco á explicar doctrinas de que sin duda alguna la mayor parte de ustedes tienen conocimiento; pero como á otros le serán desconocidas, me veo en la precisión de detenerme en ellas.

Llamamos *jurisdicción á la facultad de conocer y decidir de asuntos determinados*. De manera que en esta voz *jurisdicción* entran precisamente dos ideas: el conocimiento del asunto de que se trata y la facultad de resolverle. La *jurisdicción* se divide generalmente en distintas clases: *jurisdicción propia*, *jurisdicción delegada* y *jurisdicción prorogada*. En realidad sólo ejerce *jurisdicción propia* el Rey; todos los demás poderes, ejercen una *jurisdicción delegada*.

Ya hemos visto ayer que el Rey tenía precisión de delegar sus facultades judiciales, así como podía ejercer por sí ó influir al ménos, respecto á las administrativas. Pero aunque esta significación de *jurisdicción propia*, en su acepción genuina, deba sólo aplicarse al Rey, que es el único que tiene *jurisdicción* por derecho propio, sin embargo, en el uso común se dice que tienen *jurisdicción propia* todos los que la tienen por mandato expreso de la ley; de modo que diremos en adelante, que los jueces y las autoridades administrativas ejercen dentro del círculo de sus atribuciones, una *jurisdicción* que les es propia.

Se llama, por el contrario, *jurisdiccion delegada*, la que ejerce un particular ó una autoridad por delegacion de la persona á quien está encomendada aquella jurisdiccion por la ley; y se llama *jurisdiccion prorogada* aquella que ejerce el poder judicial ó el administrativo en su caso, en virtud del consentimiento tácito de las partes que se presentan ante ellos para que resuelvan sus cuestiones particulares. Es un principio en el órden é institucion general de las jurisdicciones que tienen su movimiento dentro de la esfera del poder ejecutivo, que nadie puede prorogar la jurisdiccion convirtiéndola de administrativa en judicial y vice-versa, porque estando marcados los límites de estos dos poderes en la constitucion del Estado, sería alterar el órden que esta ha establecido, si por consentimiento de partes solamente, la autoridad judicial se mezclase en conocer de cosas que pertenecen á la Administracion, ó por el contrario, la Administracion en cosas que corresponden al poder judicial.

Sin embargo, es preciso reconocer, que aunque este sea un principio científico y completo que no puede impugnarse en la práctica, sucede con frecuencia que se proroga la jurisdiccion, ya la que ejercen los tribunales en favor de la Administracion, ya la que ejerce la Administracion en favor de los tribunales. Pero la jurisdiccion de estos y de aquella sería inútil si no las acompañase otra circunstancia necesaria: esta es la facultad de ejecutar sus decisiones. Es un principio conocido de todos los que han estudiado jurisprudencia que *cui jurisdictio data est ea quoque concessa esse videntur sine quibus jurisdictio explicari non potest.*

Inútil sería, tambien, que la Administracion pudiera, dentro de su círculo, tomar ciertas providencias, si luego no podia ejecutar su resolucion, y reprimir dentro de ciertos límites á los que se opongan á su ejercicio. Así, pues, acompañan al poder judicial y al poder administra-

tivo las facultades de coercision y de ejecucion. Pues ahora bien; á la reunion de la jurisdiccion y de estas dos facultades que necesariamente la acompañan, así á la administrativa como á la judicial, se las llama atribuciones. De manera, que diremos, la jurisdiccion administrativa con el derecho de hacerse respetar y de ejecutar los fallos administrativos, es atribucion del poder administrativo, y la jurisdiccion civil con el derecho de ejecutar las sentencias de los tribunales y castigar á los que se opongan, formará el círculo de las atribuciones judiciales.

Antes de entrar á señalar los puntos que marcan la línea divisoria entre las atribuciones judiciales y las administrativas, tendré que hacer todavía algunas advertencias. El administrador, señores, ó el agente del poder administrativo, donde quiera que este se encuentre colocado, tiene consigo tres consideraciones; unas que le ligan con el primer Jefe de la Administracion; otras que le ligan con los agentes iguales en la misma línea ó distinta, y otras con sus subalternos ó administrados. Al Jefe de la Administracion debe el administrador subalterno obediencia y cumplimiento de las leyes y reglamentos que emanen de la autoridad superior. A sus administrados les debe la proteccion que las leyes previenen se les dispense y á las autoridades que le son iguales ó de distintas atribuciones las debe al respeto y consideracion que recíprocamente han de tenerse para que la marcha de estos poderes públicos sean iguales y para que, como ayer hemos dicho, se auxilien las administrativas y las judiciales.

Tendrá, pues, el administrador una série de obligaciones y derechos que emanen de cada una de estas relaciones, que le ligan como tal agente de la administracion. Estas obligaciones y derechos estarán señalados en las leyes, y estas obligaciones y derechos serán los que indiquen lo que generalmente se llama competencia. De modo, señores, que la competencia mide la jurisdic-

cion del administrador ó del Juez en cada caso particular, y como los límites de esta jurisdiccion están señalados en las leyes, las leyes marcarán la competencia de cada una de estas autoridades. Si el agente de la administracion no cumple con los deberes que su superior le encomiende, este tiene medios de hacerlos cumplir con la ley en la mano y para separarle de su puesto si no encuentra medios suaves que le hagan llenar su obligacion, y áun para castigarle dentro de los límites que marcan las mismas disposiciones legislativas. Cuando un agente de la administracion no respete las funciones de otro agente y se entre á conocer de asuntos que no le tocan por razon del territorio á que esté circunscrito, en ese caso se acudirá al Jefe superior, como que es el que mejor puede decidir y restablecer la armonía que debe haber entre las dos autoridades disidentes, y cuando un jefe de la administracion no cumpla con su deber respecto á sus administrados, cualquiera de estos podrá acudir al Jefe superior, entablado la queja correspondiente, á fin de que éste lo haga entrar en el lleno de sus obligaciones. Cuando un agente de la administracion se entrometa á conocer de asuntos que no le están encargados y que le son extraños, como si por ejemplo se atreviese á dar órdenes, reglamentos ó leyes, cometerá un exceso de poder; cuando se mezcle en el conocimiento de negocios que pertenezcan á otra autoridad, entonces cometerá un exceso de jurisdiccion, y cuando se entre á conocer de asuntos que correspondan al poder judicial, entonces comete un exceso de atribuciones. Estas son voces á las que he dado un significado convencional, las cuales, así como las usamos en un sentido determinado, pudiéramos usar en otro, pero que conviene siempre fijar para que más fácilmente podamos entendernos.

Tenemos, pues, que traspasa los límites de su competencia el agente de la administracion, bien por exceso

de poder, bien por exceso de jurisdiccion ó bien por exceso de sus atribuciones. Este último punto es el más importante de todos ellos, y es tambien él de que nosotros vamos á ocuparnos en la leccion de hoy más especialmente. Cuando el agente de la administracion se excede en la esfera de sus atribuciones, como que tiene un Jefe superior que puede hacerle entrar en su camino, todas las cuestiones de jurisdiccion ofrecen pocas dificultades: las que ofrecen muchas y no tienen principios fijos para resolverse, son las diferencias que suele haber entre la autoridad administrativa y la judicial; el modo de decidir las competencias de que aquí nacen y la autoridad que debe resolverlas.

Decia, señores, que este punto era muy delicado, porque como ustedes vieron ayer, el poder judicial es muy detenido en sus formas; concede ancho campo para la defensa, señala término para las pruebas y además de todas estas ventajas que tienen el demandante y el reo, encuentran campo abierto en el tribunal superior y una porcion de recursos que están establecidos en nuestro derecho, para que así los derechos de propiedad como la libertad individuales estén perfectamente garantidos. Por el contrario, cuando una persona se presenta á reclamar sus derechos ante la administracion, ni se le admite siempre lata defensa, ni puede hacer sus pruebas, y tal vez éste poder procede sin el tino que sería necesario para resolver con acierto las reclamaciones que se intentan; y quien padece en este caso es el individuo demandante, y son tal vez atacados los intereses de su propiedad y libertad que la sociedad debe garantir, porque todos los que la componen tienen derecho á la proteccion de los tribunales y á que sus demandas sean resueltas no con la precipitacion y premura que es de necesidad en las funciones administrativas.

El poder judicial sólo puede entrar en competencia con

el administrativo en los casos que son generalmente conocidos con el nombre de *materias contencioso-administrativas*. Si, pues, el poder judicial no puede entrar en competencia con el administrativo, sino en materias contencioso-administrativas, vamos á ver cuáles son estas, para separarlas de las que no lo son y estrechar más nuestro campo.

Esta division es sumamente delicada, y confieso con toda sinceridad que no acertaré á resolver una cuestion, que hombres eminentes en este estudio no han podido resolver. Sin embargo, señalaremos algunos principios, y al ménos tendremos alguna guía que pueda servirnos siempre que ocurran estas cuestiones.

Decíamos ayer que el poder judicial sólo podia conocer de derechos preexistentes; es decir, que se limitaba siempre en sus fallos á resolver si el hecho A ó B estaba comprendido en la ley. De consiguiente, juzgar será resolver si el hecho A ó B está comprendido en la ley D que arregla los intereses de los particulares en el caso de que se trata.

Esta voz de derechos preexistentes, tiene la misma aplicacion cuando se trata del derecho administrativo. Todo juicio administrativo tiene que recaer sobre un hecho y un derecho: el hecho será el acto de la autoridad administrativa contra que reclama el individuo, y el derecho será el que el particular pide ante la misma autoridad administrativa se le conserve. De manera que para que haya contencioso-administrativo, ha de fundarse la parte que reclama en la existencia de un hecho de la Administracion que ataca derechos preexistentes. Si funda su derecho en razones de utilidad y mejora, la accion no entrará dentro del número de las que forman la vasta materia contencioso-administrativa, sino dentro del círculo de las puramente administrativas.

De este principio se deduce desde luego una conse-

cuencia muy importante y de sobrada aplicacion, y es, que todas las materias que versan acerca de puntos constitucionales ó de leyes orgánicas, no pueden creerse comprendidas dentro del círculo de lo contencioso-administrativo: así, cuando se trata de aplicar las leyes políticas del país, como la de elecciones ó las de interés general, como fijar los límites del territorio de un Ayuntamiento ó de una provincia, no podrá nunca entablarse demanda por los individuos particulares, ni considerarse esto como materia contencioso-administrativa. Tampoco se puede decir que pertenecen á las materias contencioso-administrativas, todas aquellas resoluciones que toma la autoridad dentro del círculo de sus atribuciones, ya en materia de orden público para mayor seguridad del Estado, ya respecto á los intereses colectivos de la Industria, Agricultura y Comercio. Estas cuestiones son más bien de imperio que de jurisdiccion, y todos los asuntos que pertenecen al imperio de las autoridades administrativas, no deben considerarse como contenciosos.

Tenemos, pues, tres grandes principios que separan una porcion de cuestiones de lo contencioso-administrativo, de los cuales se deduce que para distinguirlos debe atenderse: 1.º, á la naturaleza de la ley que se ha de aplicar: 2.º, á la naturaleza de la resolucion administrativa que se haya dado: 3.º, á la naturaleza de los derechos que se reclaman.

Un ejemplo hará que se comprenda mejor lo que hemos dicho sobre este punto. Supongamos que el Gobierno trata de hacer un camino real, cuya direccion no es provechosa á un particular porque atraviesa léjos de su heredad, ó á un ayuntamiento porque le convendria mejor que llevase otro rumbo, ¿podrá el ayuntamiento y el particular entablar una contencion administrativa? Sin duda alguna que no. Podrán, sí, suplicar á la autoridad ó al Gobierno que varíe aquella direccion, fundados en principios de utilidad

pública y conveniencia, pero de ningún modo entablar recurso judicial de especie alguna. No se crea que en estos principios están vencidas todas las dificultades; pues aunque son de aplicación bastante general, todavía habrá casos muy oscuros y que no se podrán resolver por ellos. El que quiera examinar toda la dificultad de esta materia, puede ver las 96 reglas que trae Cormenin en sus «Cuestiones de derecho administrativo.»

Separada ya la parte contenciosa en la Administración, de la que no lo es, veamos ahora qué reglas hemos de seguir al fijar los límites entre lo contencioso-administrativo y lo judicial.

El primer principio que debe tenerse presente al resolverse esta cuestión es, que las leyes positivas marcan las atribuciones de ambos poderes. Estúdiense las leyes, méditese su espíritu, véase á quién va confiada su ejecución, y entonces se podrá deducir si las cuestiones contenciosas que resulten son de la competencia de la Administración ó de los tribunales. La Constitución del Estado y las leyes orgánicas pudieron haber distribuido de un modo ú otro las facultades del poder ejecutivo, y no se puede por tanto sentar ninguna máxima filosófica, que fije *á priori* la esfera de los dos poderes administrativo y judicial. Pero las leyes unas veces marcan las atribuciones de estos poderes de un modo especial, señalando los objetos ó los negocios de que debe conocer una magistratura dada, y otras abrazan en términos generales y bajo de una sola atribución ó facultad, multitud de negocios distintos. En el primer caso no puede existir la cuestión de competencia, á no ser supuesta la ignorancia absoluta de las leyes, ó bien una mala fé manifiesta en los que están encargados de ejecutarlas, y solamente será necesario resolver, si por conexión de la causa el conocimiento del uno es principal ó subalterno, y debe preceder ó seguir al conocimiento del otro.

Y si al entender el Tribunal ó el agente de la administracion en una cuestion que juzgase en el círculo de sus atribuciones, ve que esta cuestion particular se halla enclavada en otra que no le pertenece á él resolver, ¿habria caso verdadero de competencia? No; solo de prioridad de tiempo sobre quién deberá ser el primero en resolver; y más bien que competencia, será una suspension de las atribuciones de aquel de los dos poderes, que tenga que esperar á que el otro resuelva. Cuando las leyes no marcan sino en general un principio que haya de servir de base para deducir de él una porcion de consecuencias, y marcar los límites de las autoridades, entonces es necesario apoderarse del motivo regulador, meditarle, deducir de él las consecuencias que se puedan, y aplicarle segun la conciencia leal de la autoridad administrativa ó judicial á los casos particulares. La segunda regla de las competencias está basada en los actos, así del poder administrativo como del judicial.

Hemos dicho ayer que la Administracion y el poder judicial eran cada uno independientes en su línea, y debian respetarse; que la Administracion no se podia mezclar en las atribuciones y deberes del poder judicial, ni viceversa el poder judicial en las atribuciones y deberes del poder administrativo. Sin este principio las atribuciones de entrambas estarian confundidas, los derechos de la sociedad no estarian bien atendidos, y los mismos del individuo sufririan con frecuencia grandes menoscabos. ¿Y cómo respetará cada uno de estos poderes al otro poder? Respetando los actos que hayan emanado de él, es decir, que siempre que encuentre el poder judicial un acto del poder administrativo debe acatarle; y siempre que el administrativo encuentre un acto del judicial, debe respetarle tambien.

¿Pero este principio es tan general que no sufra excepciones de ninguna especie? Por desgracia, señores, no es

general y sufre bastantes excepciones. Hay actos del poder administrativo que indican solamente gestion, no uso, inaccion de ese poder; otros que son indiferentes á las atribuciones del Administrador, y otros que no suponen finalmente su deliberacion. Así, por ejemplo, acto de gestion en el poder administrativo, es hacer apeo á un ayuntamiento de los propios del pueblo que representa; sin duda que aquí hay un acto de la Administracion, pero que no tiene obligacion de respetar el poder judicial; ¿por qué? porque es un acto propiamente de gestion administrativa, en que no hay accion ni jurisdiccion. La autoridad administrativa, declarándose incompetente en un asunto, ó reconociendo que es necesario resolver una cuestion judicial que no le toca á ella decidir, remite los autos al juez A ó B. Pero este juez A ó B, se cree tambien incompetente, y piensa que corresponde resolver la cuestion al juez D. ¿Será necesario para que pasen los autos á la autoridad competente, anular el acto de remision de la autoridad administrativa? En buenos principios no debe ser necesario, porque la Administracion no tiene interés en que sea el juez de primera instancia de Madrid ó el de Alcalá el que falle el pleito. Siendo, pues, indiferente á la autoridad, no hay necesidad de que vuelva el expediente para que se resuelva la cuestion, ó mude la resolucion que habia tomado la Administracion remitiendo los autos á uno de estos jueces.

Uno se presenta á la Administracion suponiendo que ha inventado cualquiera cosa; y la Administracion, resolviendo este asunto con no bastante detenimiento, le concede la patente de invencion. Se presenta otro á los tribunales reclamando su derecho á la invencion é impugnando el derecho exclusivo que creia tener el otro particular, como inventor de un producto ó máquina cualquiera. Se pregunta ahora: ¿deberá el poder judicial remitir este asunto al administrativo para que lo resuelva, ó de-

berá decidir la cuestion que existe entre estos dos particulares? El poder judicial debe resolverlo, porque la Administracion al hacerlo no tuvo presente ninguno de los datos que eran necesarios, ni necesitó tomar informes de ninguna especie; sino que concedió esa patente así como *pro fórmula*, inmediatamente que se le presentó el artefacto que se suponía de nuevo inventado.

Un particular se presenta ante la Administracion de su pueblo con el plano de una casa ó edificio que trata de construir, y la Administracion le dice que el plano está arreglado á las disposiciones de policia urbana, y que por consiguiente puede levantar la casa. Pero otro particular, que se cree herido en su derecho de propiedad ó servidumbre por la construccion de este edificio, se presenta ante el Tribunal de justicia, y pide que el edificio no se construya. ¿Será necesario que se anule el permiso del Ayuntamiento para la construccion de este edificio, antes que el Tribunal resuelva sobre la cuestion de propiedad ó servidumbre, ó deberá desentenderse del acto de la Administracion y proceder á dar su fallo con arreglo á derecho? La Administracion al conceder la facultad de hacer el edificio, para nada se mezcló con el asunto de los particulares, que la era indiferente; resolvió lo que la pertenecía, y sabiendo otra cosa despues el poder judicial, puede ejercer con libertad sus atribuciones sin necesidad de anular el acto administrativo.

Otro ejemplo de actos administrativos que no necesita el poder judicial tomar en cuenta, son aquellos que verdaderamente merecen el nombre de tales, por algun vicio que tienen en su esencia, el cual hace que no puedan llevar el nombre de actos de oficio. Trae M. Mejan en sus causas célebres, un caso particular de esta especie. Ustedes saben que en Francia es necesario que la celebracion del matrimonio se haga ante el Alcalde del pueblo de donde son vecinos los contrayentes. Pues un Alcalde que

trataba de casarse, ejerció al mismo tiempo las atribuciones de Alcalde y de novio, y certificó en el registro civil del matrimonio que él había contraído. Se presentó esta cuestion ante los tribunales, y entró como cuestion incidental la de resolver si era necesario anular el acto administrativo antes de proceder á la nulidad del matrimonio, ó si debia el Tribunal desentenderse de él y fallar lo que creia con arreglo á derecho. La cuestion se resolvió como parecia natural, sentenciando el Tribunal la cuestion que se le presentaba, sin hacer aprecio del acto administrativo. Por consiguiente declaró nulo el matrimonio que se habia contraído.

Tampoco tiene que respetar el poder judicial los actos que ejercen los agentes de la administracion, no como verdaderos agentes administrativos, sino en virtud de funciones judiciales que tienen por la ley. Así, por ejemplo, no se consideran como actos administrativos las funciones que ejercen los Alcaldes en los juicios de paz, juicios verbales y demas atribuciones judiciales que las leyes le conceden entre nosotros. Tampoco deberá el poder judicial detenerse ante los actos administrativos, cuando estos han reservado á los particulares sus derechos de propiedad ó libertad ante los tribunales civiles. Por ejemplo, hay en algunos países la costumbre de aprovechar los vecinos de mancomun las yerbas muertas despues de recogido el fruto. En virtud de las Ordenanzas de un pueblo, ó en virtud de órden del Ayuntamiento, se suspende un año el aprovechamiento de las yerbas muertas; vienen cuatro, seis ó más individuos, quebrantan la disposicion de la autoridad administrativa, echan abajo las paredes que encerraban el territorio donde habian de pastar los ganados, y usurpan de este modo atribuciones que como particulares no tenian. Viene esta cuestion á la Diputacion provincial, y esta resuelve por supuesto que han infringido la ley las personas que por autoridad propia se propasa-

ron á entrar sus ganados á pastar las yerbas muertas y que debè ser obedecida la órden del Ayuntamiento; pero remite á los tribunales la cuestion de indemnizacion de daños que hayan podido hacer á personas particulares. Estas personas que habian sido perjudicadas por el rompimiento de las cercas á mano armada, acuden al tribunal pidiendo la indemnizacion de ley. ¿El tribunal tiene que tomar para nada en cuenta la resolucion de la autoridad administrativa? Absolutamente para nada: son dos cuestiones distintas, separadas, la una administrativa, la otra judicial. No teniendo, pues, el tribunal que mezclarse para nada en la cuestion administrativa, usará libremente de sus atribuciones dentro del círculo que marcan las leyes, fallando la cuestion como crea conveniente.

Además de todas estas excepciones que admite el principio general de que la autoridad judicial no puede mezclarse en los actos administrativos, hay una limitacion que comprende una porcion de casos particulares. Inútil sería que el poder judicial respetase los actos de la administracion, si destruia de cualquiera modo los efectos que estos actos habian de producir; pero sería tambien un respeto excesivo á los actos administrativos, si extendiera sus efectos más allá de lo que habia sido la intencion de la autoridad administrativa. Ustedes saben que nuestros ayuntamientos para vender fincas de propios, para permutarlas ó para tomar cantidades á censo sobre ellas, segun el art. 104 de la ley de 3 de Febrero, necesitan obtener autorizacion de la Diputacion provincial: pues supongamos que el Ayuntamiento ha celebrado esta venta ó esta permuta y que la Diputacion provincial aprueba su conducta, pero que un particular que cree que aquella finca es suya, ó el mismo interesado que en virtud de cualquiera razon cree nulo el contrato, demandan la finca ante los tribunales, ¿será libre el tribunal para fallar sobre la nulidad del contrato ó sobre la propiedad del tercero sin que

se anule el acto de la autoridad administrativa? Indudablemente que sí, porque este es un acto de tutela, establecido con objeto de que el Ayuntamiento no perjudique á sus administrados. A eso debe limitarse la autoridad administrativa, y el poder judicial no debe extender el efecto de estos actos, más allá de lo que era la intencion de la Administracion.

Otra de las limitaciones que sufre el principio que acabamos de exponer, es cuando la cuestion de que se trata toca solo á personas particulares. Supongamos que el Estado ha vendido á un particular una finca que pertenece á bienes nacionales: supongamos que despues de verificada la venta acude un tercero y reclama una servidumbre que creia corresponderle en aquella finca, ¿quien deberá fallar esta cuestion, la autoridad administrativa ó la judicial? En el caso particular de que se trata, yo creo que la autoridad judicial debe impetrar el auxilio de la administrativa para conocer la extension del contrato que el particular ha celebrado con la Administracion, y poder fallar con más conocimiento de causa. Supongamos que la Administracion al vender esta finca, expresó que la servidumbre A ó B pesaba sobre ella, y que el particular recibia la finca con esta carga; el Tribunal si bien estará en sus atribuciones, sin acudir á la autoridad administrativa, para resolver deberá tener en cuenta la condicion que se puso á la venta, para no perjudicar la servidumbre que la tercera persona tenía adquirida. Si la Administracion vendió la finca con la carga A ó B, no podrá librarse el particular del cumplimiento de esta carga con que ha comprado su heredad. Pero puede presentarse en el mismo caso un ejemplo particular en que nada tenga que ver la Administracion. Supongamos que esta vende una finca al individuo A, que la compra, y que un tercero dice que tenía derecho á hacer pasar un canal de riego que llevara las aguas á otra posesion suya inmediata; pero este tercero se

funda en títulos anteriores á la venta, hecha por el poder administrativo, como, por ejemplo, si se tratara de bienes nacionales, en contratos hechos con el clero ó con los monjes que ántes los poseian; en este caso el poder judicial no tendrá que tener en cuenta para nada la venta hecha por el poder administrativo, sino que podrá fallar con entera libertad, porque nada le importa á este que la cuestion se resuelva de un modo ó de otro.

Aunque todas estas cuestiones y las que le son análogas caen, por su naturaleza, bajo la autoridad del poder judicial, sin embargo, hay en Francia un principio establecido que nació de las circunstancias particulares en que se encontró aquel país, y que asegura á todos los compradores de bienes nacionales; y este es, que inmediatamente que un particular compra una finca de estos bienes, si un tercero reclama esta finca, tiene que hacerlo ante los tribunales administrativos y no los civiles. De manera que en virtud de este acto de la Administracion, queda el tercero perjudicado en el ejercicio libre de su accion civil, y tiene que convertirla en accion administrativa: es decir, que en vez de acudir á los tribunales ordinarios, tiene que acudir á los administrativos. Esta decision particular, que es hija de las circunstancias porque pasó aquel país en su revolucion, y del miedo que los compradores de fincas nacionales tenian á una contra-revolucion que les dejara sin ellas, ha hecho sentar un principio general en materia de competencias, que ustedes encontrarán en los autores franceses, pero que nosotros no podemos admitir. Los actos administrativos no pueden convertir en administrativa una cuestion que antes era puramente civil. Ni el descuido de un particular que no ha acudido á entablar su accion ante los tribunales civiles, ni la naturaleza de la accion administrativa, ni la conveniencia pública, pueden justificar el que se prive á un ciudadano de la garantía que le ofrecen los tribunales para la

defensa de sus derechos civiles. Yo no admito como principio, y sea dicho de paso, que un acto de la Administracion pueda privar de los derechos de propiedad á un particular, sea cualquiera el acto porque lo haya adquirido, ni puede haber una ley que prive á un individuo de su propiedad bajo ligeros pretextos, sino viene acompañada de la indemnizacion competente. Es muy comun, y lo ha sido siempre, que los gobiernos para pagar sus deudas y obligaciones, se han valido del medio de fijar un término al individuo A ó B para que presentara sus títulos de propiedad y condiciones con que la ha adquirido, privándole en otro caso de aquel derecho sagrado. Los gobiernos podrán hacer esto porque tengan fuerza para ello, pero no por eso dejará de ser un abuso contra el individuo y un ataque violento á la propiedad particular. No sólo hay ataques á la propiedad cuando á uno se le quita el dinero del bolsillo, ó cuando se dirigen contra las fincas rústicas ó urbanas que le pertenecen, sino cuando se priva al individuo de sus derechos legítimamente adquiridos, no por los medios ordinarios de perder la propiedad, sino por los medios que crea una ley de circunstancias; muchas veces ménos que una Ley, un Decreto ó un Reglamento del poder ministerial.

Mas prescindiendo de estos casos particulares y que sólo hemos tocado como de paso, ¿qué deberá hacer el poder judicial inmediatamente que se encuentre en presencia de un acto de la Administracion? Señores, aquí hay que distinguir dos casos. Hemos dicho que la Administracion unas veces obra por sí expidiendo decretos y órdenes ó formando reglamentos sobre intereses colectivos, y otras veces decidia las cuestiones que se la presentaban. Cuando á un Juez se le remite una Real órden, que imponga penas que no se hallen establecidas por las leyes, debe desobedecer, porque la Administracion no tiene derecho de crear delitos; pero si se le presenta al Juez, no un acto

de ataque á la seguridad de las personas, sino un acto que pueda menoscabar la propiedad, entonces, señores, como que estas cuestiones tienen remedio, no como las penas que una vez impuestas, no le tienen, el Juez debe entablar su reclamacion, y esperar á que se resuelva; y si se falla por el Jefe del Estado contra sus principios, deberá obedecer. Si no son actos voluntarios de la autoridad administrativa, v. g., órdenes y reglamentos generales, sino sólo decisiones administrativas en casos particulares, entonces habrá de subdistinguirse: porque estos actos podrán ser absorbentes de la autoridad administrativa, perjudiciales ó indiferentes. Si son absorbentes, el poder judicial no tiene otro remedio que encerrarse dentro de sus atribuciones. Supongamos que se trata de establecer una fábrica de esas que son perjudiciales á la salud, y no deben establecerse donde hay una buena policía, que la autoridad niega el permiso, y el interesado acude á los tribunales: en este caso el tribunal no puede hacer nada, porque el acto administrativo es absorbente de todo el derecho de que se trata, y no ha dejado nada á las atribuciones. Podrá suceder que las atribuciones de la Administracion y del poder judicial estén claramente señaladas; pero que la decision de la una, debe influir en la sentencia del otro: en ese caso los tribunales deberán dejar que se resuelva la cuestion perjudicial por el poder administrativo, para poder despues resolver la que es de su competencia. Un empresario de obras públicas contrata con la Administracion hacer un camino segun ciertas condiciones, segun el alineamiento dado: un particular es perjudicado por esta construccion, y reclama del empresario el resarcimiento del daño que se le ha causado. En este caso la Administracion deberá tomar parte en la cuestion perjudicial que se establezca para examinar si ha cumplido el empresario con las órdenes dadas; y si las hubiese cumplido, la Administracion deberia sostenerle

presentándose á responder por sí á los perjuicios que se hubiese ocasionado. Si la Administracion tratase de hacer un paseo público ó un camino, para mejorar las comodidades del tráfico ó del comercio, ó de levantar una fortificacion en el punto que creyese conveniente, y para ello necesitase tomar propiedades de particulares, habria aquí dos cuestiones enteramente independientes; una, la resolucion que tomase el poder administrativo de dar la direccion A. ó B. al camino ó á la muralla de la fortificacion que intentase levantar, y la otra si la indemnizacion á que tiene derecho la propiedad de los particulares, debe montar á tal ó cual cantidad. Estas dos cuestiones son independientes; la una pertenece á la Administracion y la otra al poder judicial. Cuando ni el exámen de las leyes, ni la intervencion de los actos administrativos ó judiciales, bastan á fijar los límites de estas dos ramas del poder ejecutivo, es necesario recurrir á algun principio general que, aunque imperfecto, pueda servirnos de guia en estos negocios.

Todas las cuestiones que interesan al público, ó que deben resolverse por reglas generales de interés comun, ya éntre en ellas la sociedad formando un todo, capaz de derechos y obligaciones, ya con relacion á la generalidad de los ciudadanos, deben ser decididas por la autoridad administrativa.

Siempre que se trate de cuestiones entre particulares ó entre la sociedad y un particular, pero que hayan de resolverse por los principios del Derecho civil, corresponderá su conocimiento á los tribunales.

Pero no se crea que estas dos reglas son tan generales que no admitan excepciones: admiten muchas que sería largo enumerar, y por eso nos reduciremos á un ejemplo. Un particular tiene que reclamar de la Administracion que le indemnice por propiedades que le ha tomado; aquí aunque se trate de un acto administrativo

y de interés de la Administracion, se debe venir ante los tribunales, porque se trata de la indemnizacion de la propiedad; esto es, sobre la propiedad misma ó su verdadera representacion. Por el contrario, una persona que ha servido al Estado cierto número de años, adquirió en virtud de su trabajo derecho á que le paguen los sueldos que le tenía señalados. ¿Podrá reclamarlos ante un tribunal ordinario. ¿Podrá ejecutar á la Administracion para que se los pague? Ni puede reclamar ante un tribunal ordinario, ni ménos ejecutar á la Administracion para que se los pague; porque el principio de la propiedad del trabajo, que es tan sagrado como todos los derechos de propiedad, tiene que luchar con un principio constitucional, que dice que el Gobierno es el que dispone de los fondos públicos. Así aunque es una verdad que se le debe pagar, aunque es una verdad que para ello tiene derecho, es preciso que el interés particular ceda al interés público ó se sujete al ménos al poder que está encargado de procurarlo.

Para concluir la materia de competencias, leeré un resúmen que hace de estos principios Romagnosi, en su tratado de derecho administrativo.

1.ª Pertenece á los tribunales civiles el juzgar de cualesquiera causa en la que se trate de un objeto que por su naturaleza esté sometido á los tribunales civiles, aunque la Real Hacienda ú otra autoridad administrativa sea parte en la causa.

2.ª Cuando para sentenciar un pleito que por la naturaleza del asunto está sujeto á las leyes civiles, deban los tribunales examinar algun acto administrativo, y por consecuencia de este exámen puedan ofender ó alterar lo dispuesto por la Administracion, se abstendrán del conocimiento, remitiendo el asunto á la autoridad administrativa ó á quien corresponda. Concluido el juicio sobre el asunto administrativo, la causa debe ser devuelta á los tribunales para su prosecucion.

3.ª En general, el acto administrativo en una causa, por su naturaleza civil, no puede hacer variar la competencia sino por vía de excepción, y por consiguiente se deben suponer competentes los tribunales ordinarios, mientras la excepción no esté probada.

4.ª Las reglas anteriores sólo tienen lugar mientras las leyes no han dispuesto lo contrario.

Quando estos principios no bastan, como sucede por desgracia en la mayor parte de los casos, cuando la autoridad administrativa cree que le corresponde ejercer ciertas funciones que son en realidad pertenecientes al poder judicial, ó cuando por el contrario, cree éste que le toca resolver en ciertos puntos que son puramente administrativos, no hay más remedio que acudir á un tribunal superior, que encierre á cada uno de estos poderes en el círculo de sus atribuciones. ¿Y quién deberá ser? ¿Lo será el Tribunal Supremo de Justicia? Entonces los tribunales serian jueces de la Administracion, decidiendo de las atribuciones del poder administrativo, y aumentaria las suyas, porque el deseo de engrandecer sus facultades, es innato en todos los poderes. ¿Será el poder administrativo? Entonces éste seria juez de las atribuciones de los tribunales civiles, y bien pronto la propiedad, la libertad y todos los derechos de los ciudadanos estarian á su disposicion, con grande perjuicio del Estado y de los particulares, teniendo tambien este poder el mismo deseo de extender sus atribuciones. ¿Quién, pues, debe ser el mediador entre el poder judicial y el administrativo?

Desde luego se les ocurrirá á ustedes que hay una persona que por la Constitucion está colocada en primer término ante los poderes administrativo y judicial, que siendo imparcial, no participando de las pasiones de ninguno de ellos, puede mantenerlos dentro de sus límites, y traerlos al camino verdadero. Esta persona, señores, es el Rey. El Rey debe decidir las competencias entre el po-

der administrativo y el judicial. Para hacerlo siempre con acierto, para que estas decisiones sean siempre arregladas á los mismos principios, y para que no varíen segun el carácter y las opiniones de los Ministros, convendrá que el Rey tenga un cuerpo á su lado, que le consulte sobre todas las cuestiones de esta especie y ayude á resolver la multitud de casos dudosos que necesariamente se presentarán. Nuestras leyes nada tienen establecido respecto de este punto, ni sobre la forma de las competencias en general, ni sobre la persona que ha de resolver. Así, todas las competencias que existen entre las autoridades administrativa y judicial, se resuelven por la buena fe de entrambas autoridades y por la armonía que de ordinario hay ó debe haber al ménos, entre los jefes de la Administracion en los respectivos ministerios. Necesitamos, pues, una ley en que se marquen con distincion las atribuciones del poder administrativo y del poder judicial, en que se marquen las personas que han de resolver las competencias que ocurran, y en que se determine el modo y forma en que estas competencias han de plantearse. Tambien este punto está abandonado á la buena fe de las autoridades. Sin embargo, el curso natural de estos negocios es muy sencillo, y generalmente conocen ustedes cómo se resuelven. La autoridad administrativa que sabe que el poder judicial se ha mezclado en cuestiones que no son de su competencia, le oficia rogándole que deje el conocimiento de aquel negocio. Si el poder judicial no se cree convencido por las razones que dá el administrativo, contesta manifestando las que él tiene para creer lo contrario, y exponiendo los motivos porque cree debe continuar conociendo del asunto. La Administracion se convence ó no de las nuevas razones que el poder judicial presenta; si se convence, cede la competencia; y si no, cada uno remite sus expedientes al respectivo ministerio, para que los ministros poniéndose de acuerdo, resuelvan

lo que corresponda. Esto es lo que se practica, porque el sentido comun y la razon natural dicen que se haga, no porque ninguna ley lo prevenga.

DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

PROYECTO DE LEY PRESENTADO PARA SU CREACION EN LAS CÓRTESES DE 1838.—CLASIFICACION QUE HACE EL SR. SILVELA DE LAS ATRIBUCIONES CONTENCIOSO—ADMINISTRATIVAS DE ESTOS TRIBUNALES.

DIFERENTES SISTEMAS QUE PUEDEN SEGUIRSE
PARA ESTAS ATRIBUCIONES.

Despues de haber hablado en las lecciones anteriores de las atribuciones de los Ministros y de las facultades que ejercen bajo sus órdenes los diferentes agentes de la Administracion en las provincias, parecia natural que bajase hasta el último extremo de la escala administrativa, tratando de los Alcaldes y de sus atribuciones. Sin embargo, hemos dicho que la Administracion podia considerarse obrando dentro de los círculos distintos, que aunque tienen un mismo centro, tienen distintos rádios; uno que comprende la Administracion general del Estado, y el otro las administraciones locales. En este último se hallan las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos, y como al tratar de estas corporaciones, debemos hablar de los Alcaldes, dejo para entonces el examinar sus funciones, haciendo ahora como un paréntesis, para tratar de los tribunales administrativos.

Quisiera haber tenido más tiempo de pensar en esta materia, á fin de poder presentarla con todo el lleno de luces y doctrinas, que esta cátedra merece, y dar á esas mismas doctrinas toda la claridad que necesitan. Hemos dicho que los agentes de la Administracion debian encontrar muchos obstáculos en el ejercicio de sus funciones respectivas; porque el gobernar á un país no es una cosa

tan fácil que no exija meditacion continúa, y una reflexion mayor que la que puede tener una persona que está todo el dia cercada de negocios y llena de atenciones. No es fácil que el ministro, el jefe político ó intendente que están al frente de una provincia puedan examinar con detencion todos los negocios que se les presenten, resolver todas las dificultades que se opongan á su marcha, examinar el estado de la sociedad y sus necesidades y preparar y resolver con detenimiento y reflexion, los medios de atenderlas siguiendo el camino que sea más fácil para realizarlo.

Por grandes que sean los conocimientos de un ministro, es imposible que pueda tener los bastantes para satisfacer constantemente las necesidades de su posicion. Le es preciso tener á su lado personas que le aconsejen en los casos árdulos; que tomen sobre sí el exámen de los expedientes grandes; que le den, en fin, instrucciones, luces y consejos en aquellas cuestiones que son difíciles de resolver, y de que no puede ocuparse especialmente el ministro, sin descuidar el despacho de los negocios urgentes. Lo mismo debe decirse de los jefes políticos encargados del gobierno y administracion de una provincia; en la necesidad de velar dia y noche por los intereses de sus administrados, en la precision de ver cuáles son las necesidades de hoy y de mañana, de proteger así los derechos individuales, como los comunes de la provincia, no siempre tienen el tiempo y el descanso necesarios, para reflexionar sobre aquellas medidas de importancia y consecuencia, que necesita dar el que está encargado de la administracion de un país. Es necesario, pues, que los ministros y los jefes políticos tengan quien los aconseje, no sólo para la solucion de los negocios de interés comun, sino tambien para la de aquellas cuestiones en que se trate de los derechos de los particulares. De este modo los intereses de la sociedad y sus esperanzas, no serán

nunca defraudados y los particulares estarán seguros que se les hará justicia cuando la tengan, por las personas ilustradas que llevan sobre sí la carga de decidir sobre sus derechos. Los derechos de la sociedad son muy importantes y muy dignos de respeto, y ante ellos desaparece el interés privado de un particular; pero si bien es lícito obligarle á que renuncie á sus derechos privados en beneficio del procomun, tambien ese particular tiene derecho á que estos sacrificios se legitimen, á que estas usurpaciones se justifiquen, y se le resarza del modo que sea posible. Tan cierto es esto, que en todos tiempos ha sido conocida como un principio para la Administracion, la necesidad de personas que la aconsejen en los negocios árduos y difíciles, y en la resolucion de aquellas cuestiones en que se roce el interés individual. ¿Qué otro objeto, qué otra tendencia, en fin, tenian nuestros antiguos Consejos de Hacienda? ¿Qué otro objeto tienen hoy las Direcciones generales y las Juntas de Sanidad, de escuelas y tantos otros establecimientos, que no tienen más ocupacion que la de aconsejar al Gobierno en los negocios que especialmente les están encomendados? Estas corporaciones se hallan establecidas para dar garantía al interés individual, cuando reclama la conservacion de sus derechos. Es verdad que algunas veces, tomando las personas por las cosas, los tribunales encargados de defender los intereses de la sociedad, se olvidaron de ellos y convirtieron en privilegio de las personas lo que sólo era de las cosas; pero esto no destruye el principio general. Tal vez del abuso que se ha hecho de este principio, nacia la odiosidad con que se miraban los tribunales administrativos, y por eso al establecer en nuestro país un gobierno constitucional, no se habrá tenido en cuenta la necesidad de esos tribunales, y destruyéndose todas las instituciones contencioso-administrativas, se hayan dado á los tribunales de justicia ó á corporaciones puramente locales, facultades y

derechos que de ninguna manera se les debiera haber atribuido.

Es indudable, que para dar unidad y fuerza á la Administracion, para que los ciudadanos particulares sepan siempre con seguridad y certeza, dónde tienen facultad de reclamar sus derechos, y para que la ley se observe cumplidamente, se necesita que se separen de los tribunales todas esas atribuciones contencioso-administrativas que tanto embarazan la marcha de los negocios, dándolas á corporaciones creadas especialmente con ese objeto. Estas corporaciones no deben crearse para un solo ramo de la administracion, sino para todos ellos á la vez; no para conocer solamente de los negocios particulares de minas, de hacienda, de guerra ó de marina, sino para que abarquen en su seno todos los asuntos contencioso-administrativos, y aquellos en que así la Administracion superior, como la de provincia necesiten consejo.

Se ha creido que confiriendo á las diputaciones provinciales y á los ayuntamientos muchas de estas atribuciones, no eran necesarios los tribunales administrativos; y en la ley de 3 de Febrero se dieron á las diputaciones provinciales, facultades que son incompatibles con su esencia y naturaleza. Resuelven negocios contencioso-administrativos; están encargadas del exámen de cuentas, muchas veces voluminosas, de que no pueden enterarse por falta de tiempo, y á la vez tienen que atender á las necesidades de la localidad, que son el objeto verdadero de su institucion. Ahora bien; segun están hoy las diputaciones provinciales obligadas á satisfacer al inmenso cúmulo de atenciones que pesan sobre ellas, ¿pueden despacharlas? ¿Pueden decidir tantos negocios, unos puramente locales, otros de la administracion general, unos económicos de su provincia, y otros del gobierno del país, con la celeridad y prontitud con que es necesario que los despachen? Es imposible; bastaría leer la ley de 3 de Febrero, para convencerse de la

imposibilidad absoluta que tienen de satisfacer á todas sus atenciones, cuando la práctica no nos lo demostrase. En otra leccion nos ocuparemos especialmente de estas corporaciones, y veremos despues que la multitud de negocios á que tienen que atender, no les dá más recompensa que la satisfaccion interior de haber cumplido bien con su conciencia.

Quando se trata de corporaciones populares que tienen la libertad de la discusion y la publicidad de sus actos, y la seguridad de que sus discursos se extienden por toda la nacion, el hombre particular encuentra una emulacion noble y honrosa para sobrellevar con gusto el peso de sus obligaciones. Pero, ¿qué recompensa, qué emulacion tiene el diputado provincial, que oscurecido dentro de la sala de sus sesiones, se vé en la precision, de resolver de dia y de noche, negocios de interés público y privado, incidencias y pequñeces de la Administracion, que ni le dan gloria, ni seguramente le atraen muchos amigos, si ha de despacharlas con imparcialidad y justicia? En tiempos de pasiones políticas, mientras dura una guerra civil, mientras los ánimos están en efervescencia, se puede esperar que tal vez vayan á estas corporaciones aquellos buenos ciudadanos que quieran llevar adelante la nave del Estado, y que deseen hacer sacrificios, aunque les sean muy costosos, en bien y provecho del país. Pero, ¿se podrá exigir esto en tiempos normales? ¿Se podrá exigir que haya siempre en cada provincia 12 ó 15 personas probas é ilustradas que quieran ocupar todas las horas de su vida, abandonando sus más caros intereses, sin más recompensa que la que lleva el hombre de bien en su conciencia, cuando ha obrado con arreglo á las leyes? Sería muy hermoso poder lisonjearnos con esta esperanza; mas desgraciadamente se verá engañada con el curso de los sucesos. Pero supongamos que los diputados provinciales asisten con asiduidad á las sesiones; que están siempre reunidos en la

capital de la provincia, para atender á todas las necesidades de la Administracion; en fin, que el Jefe político tiene ahí siempre un Consejo prudente y seguro; pues con todo esto, todavía no sería conveniente que estuviesen encargados de la resolucion de los asuntos contencioso-administrativos. Es imposible, es una idea que no se concibe, que puedan esas corporaciones estar exentas de las pasiones políticas de la sociedad, que está necesariamente en su esencia, y forman la atmósfera en que viven en el dia. Y cuando las personas que formen las diputaciones provinciales, lleven á sus sesiones los rencores y enemistades que siempre producen las pasiones políticas, ¿puede haber seguridad de que resolverán con imparcialidad y justicia, el negocio contencioso-administrativo que se les someta? Las pasiones políticas agotan la justicia en el corazon de los hombres, la secan y la marchitan, como el aire solano seca y marchita la frescura y lozanía de las flores. El mismo hombre honrado que acostumbra siempre á cumplir con su deber, parece que en las divisiones políticas encuentra plausible disculpa para faltar á él, tomando por pretexto el bien y la felicidad del país.

Todavía hay otro inconveniente muy grave de encargar á las Diputaciones provinciales el despacho de los negocios contencioso-administrativos. Estas corporaciones se renuevan periódicamente segun la ley: la renovacion trae un espíritu nuevo, ideas nuevas y principio de gobierno y administracion, nuevos tambien. Para eso se renuevan los cuerpos políticos, para que las opiniones que tienen, se modifiquen en el seno de la sociedad, y pasen desde los electores á la representacion del país y desde ella al Gobierno, influyendo en la marcha de los negocios públicos. Participando estas corporaciones del carácter de versatilidad que es consiguiente á todo cuerpo que se renueva por medio de la eleccion, la suerte de los intereses administrativos variaría continuamente, los fallos de la

diputacion de hoy no serian iguales á los de la del año que viene, y la consecuencia necesaria, indispensable de esto, seria la inquietud de los ciudadanos y el descrédito completo de las leyes y de las instituciones.

Sobre esto hay otro obstáculo insuperable, inmenso, para que estas corporaciones puedan continuar con el sin-número de negocios que tienen á su cuidado, y es la imposibilidad de que estén siempre reunidos todos los individuos que las componen. La duracion de su cargo es larga, y no se puede exigir que un particular abandone por ella todos sus intereses. Así se observa en las provincias, que es difícil hacer que se reuna en las Diputaciones provinciales el número suficiente de individuos que la ley exige, para que presten garantías á la sociedad y á los ciudadanos. He pensado alguna vez sobre estas materias; por inclinacion y por carácter deseaba poder atribuir á esas corporaciones, muchas de las atribuciones contencioso-administrativas; pero cuando planteaba de distinta manera el problema, siempre me encontraba con ese escollo, siempre me detenía ante esa peña, viva en mis pensamientos y en mis razones. Los diputados provinciales asisten algunas veces á las sesiones de la Diputacion, pero no pueden asistir siempre con la asiduidad y celo que es necesario que asistan, para que puedan ejercer las funciones contencioso-administrativas que les están encargadas. De aquí la consecuencia de que los intereses de los pueblos, su contabilidad, se encuentran desatendidos, y que el interés individual padece, estando sin resolver la mayor parte de los negocios; de aquí que no está siempre viva la administracion del país y en ejercicio, como es necesario y como es de esencia en la Administracion.

Si la existencia de tantas juntas como hay en nuestro país, encargadas de auxiliar á la Administracion; si tantos asesores, tribunales de privilegios ó fueros especiales como conocemos, son incompatibles con una buena Ad-

ministracion; si lo son tambien una multitud de funciones, que han recaido por desgracia sobre las diputaciones provinciales, privándolas de atender á otros intereses más caros para ellas; si es preciso dar á la organizacion del país sobre este punto una forma distinta de la que tiene, ¿qué principios deberemos adoptar para llevar á cabo este pensamiento? ¿Cuál será la regla que deberemos seguir en la resolucion de este problema? Yo voy á presentar sucesivamente lo que en otros países hay establecido sobre tribunales contencioso-administrativos; lo que se ha propuesto en nuestro país en diferentes épocas sobre este punto, y finalmente, la teoría y principios que creo más conformes y adecuados para satisfacer esta necesidad de la Administracion.

La Francia será para nosotros siempre un modelo, en materia de instituciones administrativas, como lo ha sido en materia de instituciones políticas; no creo por esto, que debamos abandonar nuestros usos, nuestras costumbres, para adoptar los usos y costumbres extrañas, sino que cuando en el extranjero veamos principios de teoría tan luminosos y claros, que nos puedan servir de provecho, debemos adoptarlos, sin pensar si vienen de nuestros amigos ó de nuestros enemigos. Rara teoría seria por cierto, la que tomase por principio no adoptar nada del extranjero, porque el extranjero no era nuestro amigo, ó porque una vanidad nacional mal entendida exigia que nosotros diéramos forma distinta á lo que no podia tener otra que la que en extraños países le habian dado.

En Francia existen para la resolucion de todos los negocios contencioso-administrativos, unos tribunales que se llaman consejos de prefectura; estos fueron establecidos el año ocho de la República; es decir, entre el año de 1799 y el 1800. Los jueces que forman estos tribunales, son nombrados por el Rey y amovibles á su voluntad; son presididos por el Jefe político ó sea prefecto, el cual

tiene voto decisivo en todas sus deliberaciones. El número de jueces es el de tres, cuatro ó cinco, según la población donde ejercen sus funciones. No tienen forma determinada de proceder; de manera que estos tribunales no están sujetos á ninguna ley de procedimientos; y según es el negocio que se les presenta, según es la demanda, así toman las noticias que estiman convenientes.

Unas veces exigen que la parte que solicita, amplíe más su demanda; otras que se haga en esta ciudad ó en la de más allá, informaciones de testigos; otras, que se levanten planos del territorio, si la cuestión v. g. es sobre límites; en fin, adoptan todas las medidas que creen necesarias en la naturaleza del asunto, para resolverlo con la mayor claridad, para dar la resolución más conforme á la ley. Los magistrados que componen estos tribunales, no pueden ser recusados, porque nunca puede el interés individual impedir la marcha de la Administración, como la impediría si se permitiese recusar; y no siendo verdaderos jueces, ni sentencias las que dictan, sino decisiones, no deben seguirse en ellos los principios que en los tribunales de justicia, como veremos más adelante. Sus sesiones son secretas, no tienen publicidad de ninguna especie: motivan sus decisiones é inmediatamente que son dadas, son ejecutivas; sólo que ellos no pueden ejecutarlas, sino pasar un testimonio de la sentencia al prefecto ó tribunal civil, según sea el caso, para que cualquiera de los dos la lleven á ejecución. De la sentencia de estos tribunales, se apela al Consejo de Estado, y el término que se concede para la apelación, es el de tres meses. Aunque estos tribunales no tienen forma determinada de proceder, sin embargo, puede en sus sentencias haber nulidades, y hay muchos casos en que así se declara por el Consejo de Estado; como por ejemplo, sino ha asistido el número de jueces que debe á la sentencia; sino están registradas y firmadas, en el libro que al efecto debe

tener el tribunal; si en materia penal no sigue el consejo de prefectura la ley ó el artículo que es debido, en la imposición de la pena, y finalmente, sino están motivadas las sentencias, como la ley previene que lo estén. Esto es en cuanto á la organizacion particular que tienen los tribunales. Los negocios de que conocen, son todos aquellos que ya hemos dicho que llevaban el nombre de contencioso-administrativos. Las leyes que para estos les sirven, son las expedidas desde 1799 hasta el dia, que es la legislacion establecida, desde la primera revolucion francesa hasta hoy. La primitiva ley que fijó las atribuciones de la administracion y tribunales civiles, encerró la Administracion francesa, dentro de límites, por decirlo así, muy estrechos, que ella fué traspasando segun las necesidades de la época y del tiempo, como se verá en la sencilla relacion que voy á hacer, en la que me fijare algunos momentos, porque no está demás nada que se refiera á distinguir bien las funciones de la administracion, de las de los tribunales ordinarios, puesto que esta materia es de suyo muy oscura, y no está sujeta á reglas tan seguras é infalibles, que no sea necesario apelar á la práctica.

La organizacion que la Constitucion del año 91 dió á la Administracion francesa, era sencilla y parecida á la que debimos nosotros á los legisladores del año 12: Cuerpo legislativo; Rey con poder ejecutivo y veto; Ministros responsables y corporaciones provinciales y municipales, con atribuciones más ó menos amplias. Las corporaciones provinciales eran de dos clases, unas encargadas de la Administracion en las provincias y otras en los respectivos distritos. Estas corporaciones eran las que ejercian todos los actos administrativos referentes á la ejecucion de las leyes, dentro del círculo de su provincia respectiva, y á estas correspondia, lo mismo que á nuestras diputaciones por la ley de 3 de Febrero, la solucion de casi todas las cuestiones contencioso-administrativas. La ley de 11 de Octu-

bre de 1791 fijaba en cuatro capítulos, el modo de resolver estas reclamaciones. Las quejas en materia de contribuciones directas, las resolvía primero la diputación de distrito y después la diputación de provincia, sin apelación de ninguna especie; las quejas en materia de contribuciones indirectas, las resolvían en primera instancia y apelación las Administraciones de distrito. Cuando los empresarios de trabajos públicos trataban de rescindir los contratos celebrados con la Administración ó tenían alguna queja de esta, acudían á juicio de conciliación á la Administración de distrito y se resolvía el negocio en apelación y sin ulterior recurso en la Administración de departamento. Todos los daños que causaban los empresarios al ejecutar las obras que habían contratado con la Administración podían dar lugar á quejas de diferentes especies. El juicio de conciliación sobre estas quejas, pertenecía á las municipalidades, y la resolución definitiva de apelación, pertenecía á las Administraciones de distrito. Finalmente, la policía en materia de caminos y canales, en materia de bosques, ora fuesen del Estado ora de la provincia ó municipalidad, pertenecía á las Administraciones de distrito ó de departamento; pero todo lo contencioso que había en estos ramos, pertenecía á los tribunales ordinarios.

Tal era la división que entre el poder administrativo y el judicial, había establecido la Constitución de 1791, ó mejor dicho, las leyes orgánicas. Pero con todo, la Administración estaba encerrada en un círculo muy estrecho, círculo estrecho que necesitaba romper, y del cual era necesario que saliese para que pudiese satisfacer las necesidades de sus administrados y cumplir perfectamente con todas sus atribuciones. No hablaremos del acta constitucional presentada al Congreso constituyente en 1793; tampoco hablaremos de lo sucedido desde este año al 95, porque sabido es, que esta fué una época excepcional en el gobierno de la nación francesa, época en que el poder

legislativo absorbió todos los poderes del Estado, y era á la vez juez, administrador y legislador. Centralizacion de poderes que fué provechosa para la Nacion y que la dió fuerza para libertarse de tantos enemigos exteriores, como á la vez la atacaron, pero centralizacion que no puede traerse por ejemplo, en épocas tranquilas y en dias de paz y de calma para las naciones, porque seria sumamente perjudicial aplicar al hombre el mismo régimen cuando está sano, que cuando se halla atacado de una fuerte enfermedad. Vino la Constitucion del 95, y sabemos que aquella establecia, en el Directorio el poder ejecutivo, y el legislativo en el Consejo de los ancianos y de los quinientos. Mientras que duró este régimen, sólo una variacion importante se hizo en las atribuciones de la Administracion. Se habian vendido entonces en Francia los bienes nacionales ó los que pertenecian al clero ó á los monjes, como se han vendido ó se están vendiendo actualmente en España. Nacian de los actos administrativos de esta naturaleza, muchas dificultades, unas relativas á su interpretacion, y otras á las reclamaciones de particulares que creian tener derecho á los bienes que se vendian. Esto aumentaba la desconfianza de los compradores de bienes nacionales, y queriendo la Convencion, antes de que se planteara la Constitucion del 95 darles confianza y asegurarles en la posicion de sus fincas, estableció por principio que todas las cuestiones relativas así á los actos de ventas de bienes nacionales, como las que tocasen al interés y derechos particulares, pertenecia resolverlas á la Convencion en su Comité de bienes nacionales.

Concluyó aquel órden de cosas, se estableció la Constitucion del 95, y era natural dudar si las atribuciones que ejercia el comité de la Convencion, le pertenecian como legislador, como administrador ó como juez, puesto que todas estas funciones estaban reunidas en aquel cuerpo

legislativo; y atendiendo el Directorio á los mismos principios que habia anunciado la Convencion, queriendo dar á los compradores la misma garantía que antes tenian, respecto de los bienes que eran del Estado, declaró que correspondia á la Administracion el conocer de la interpretacion de las cláusulas y de la ejecucion de los contratos que se habian llevado á efecto respecto de bienes nacionales. Esta resolucion del Directorio contenia una cláusula muy importante, que la servia de fundamento y era «que la Administracion tenia derecho á la resolucion de todas las cuestiones que naciesen de los contratos de venta de bienes nacionales, porque en este asunto habia intervenido un acto administrativo.» Desde entonces se estableció como principio, en materia de Administracion en los tribunales franceses, que los actos administrativos señalaban la competencia del poder administrativo, y que siempre que hubiese un acto de esta especie, era necesario que el poder judicial lo respetase, y que su interpretacion y ejecucion se dejase á cargo de los tribunales administrativos ó de la Administracion.

Vinieron, por último los Consejos de prefectura, como he dicho antes, en el año de 1808, y en la ley orgánica de estos Consejos se atribuyen á la Administracion, ademas de las facultades que hemos indicado, la muy importante de conocer en todos los negocios contenciosos de caminos, canales y montes, y no sólo en los negocios contenciosos de esta clase, sino tambien en todos aquellos que naciesen de la necesidad que tiene la Administracion, de imponer en ciertos casos penas pecuniarias ó corporales muy leves, para el cumplimiento de sus reglamentos y ordenanzas.

Tal es la historia de las diferentes atribuciones que reunen en el dia en Francia los Consejos de prefectura: y sin detenernos más, porque me parece que lo dicho basta para dar una idea de la organizacion de estos tribunales y

de la extension de sus facultades, pasaremos á ver lo que se ha establecido modernamente en Bélgica respecto de este punto.

La administracion provincial en Bélgica es más lata, más extensa que la administracion provincial francesa. En Bélgica hay menos centralizacion en el poder. Allí las diputaciones ejercen una porcion de atribuciones que no son de la naturaleza de estos cuerpos, pero que la ley les ha atribuido, porque así lo creyó conveniente. Pero como estos cuerpos, segun he dicho antes, no pueden estar en ejercicio, como no se puede exigir este sacrificio grande de las personas que los componen, se nombran seis individuos de cada Consejo de provincia, y estos forman una diputacion permanente, la cual conoce de muchos de los negocios contencioso-administrativos. Para excitar la residencia de estos funcionarios públicos, y para hacerles ménos gravoso este sacrificio que hacen en provecho del país, les señala la ley 3.000 francos anuales, ó lo que es lo mismo 12.000 rs. poco ménos. Las atribuciones que la ley orgánica de estos pueblos les señala, está en su artículo 106, que dice: «La Diputacion dá su parecer en todos los negocios que á este efecto le remite el Gobierno en virtud de las leyes. Delibera tanto en ausencia, como durante las sesiones del Consejo, sobre todo lo que hace relacion á la administracion diaria de los intereses de la provincia, y sobre la ejecucion de las leyes, para las cuales se requiere su intervencion, ó que el Gobierno le encarga.»

Veamos ahora que es lo que en España se ha presentado, ya por el Gobierno, ya por los diputados, en el uso de sus atribuciones, como más conveniente para reemplazar á los tribunales contencioso-administrativos, que existen en otros países. Apenas tuvimos un Gobierno representativo, y apenas comenzó el país á enterarse de los negocios de la administracion pública, cuando un Ministro

de lo Interior, sin duda muy ilustrado, y que conoce bien á fondo todas estas materias, ofreció presentar al Estamento de procuradores un proyecto de ley, en el cual se contuviese la organizacion de los tribunales administrativos. En esta Memoria sienta primero las bases que sirven de límites á los dos poderes; bases que ya hemos explicado en las lecciones anteriores, y concluye el párrafo, que á los tribunales administrativos se refiere, con estas palabras: «Considero, pues, necesaria la creacion de los tribunales, sin los cuales la accion del Gobierno sería irregular, arbitraria tal vez en algunos casos; en otros no lo que conviene á los intereses de la prosperidad pública, y en todos tropezaria con obstáculos incompatibles con la unidad y rapidez que deben caracterizar las disposiciones gubernativas.»

Apesar de haber sido reconocida por todos la necesidad del establecimiento de estos tribunales, la circunstancia política que ha corrido el país, la guerra civil, las convulsiones interiores que todos hemos presenciado, no permitieron, sin duda, á los que estuvieron al frente del Gobierno, el preparar un proyecto de ley, cual era necesario en esta materia. Pero hubo un diputado celoso y entendido, que habiendo hecho estudio especial de estos negocios, presentó en las Córtes del año 38 un proyecto de ley sobre tribunales administrativos. Yo no puedo ménos de recomendar especialmente este trabajo, porque se encontrará en él todo cuanto yo pudiera decir, mucho mejor dicho y mucho mejor presentado. Es una obra, hecha por decirlo así, á conciencia; sin espíritu de partido, con presencia de todos los conocimientos y datos que es necesario tener en tan difícil materia, y con presencia tambien de todas las dificultades que podian ponerse en su ejecucion. Yo, sin embargo, no estoy conforme con algunos de sus principios, como se verá más adelante. En esta ley se proponía respeto al establecimiento de estos tribunales:

2.º El Rey nombra los individuos de dicho cuerpo, á propuesta en terna de la Diputacion provincial.

4.º Los consejeros de provincias, una vez propuestos por las diputaciones, serán elegidos de por vida, y no podrán ser privados de su empleo, sino á resultas de haberseles exigido la responsabilidad ó por faltas en cumplimiento de sus obligaciones, mediante expediente gubernativo formado por el jefe político con audiencia del interesado, y resolviéndose por el Rey á consulta del Consejo de Estado.

6.º El jefe político podrá asistir al Consejo con voto y presidencia; y en caso de empate, será su voz preponderante.

En el art. 8.º se establecé que puedan ser recusados y las causas de recusacion; en el 14, la publicidad de las sesiones; en el 16, que serán los procedimientos por escrito, pero sin necesidad de escribanos ni abogados; en el 18, que toda reclamacion se ha de presentar en la jefatura política; en el 23, que las sentencias son ejecutivas, no obstante apelacion ú otro recurso, y finalmente dicen el 32 y 34:

32. Proceden para ante el Consejo de Estado los dos recursos de nulidad ó apelacion de las sentencias.

El 1.º cuando en la sentencia se falta á la fórmula ó trámites de sustanciacion.

El 2.º cuando irroga perjuicios por infraccion de ley, reglamento ó disposicion obligatoria vigente.

44. Sólo podrá procederse por el Tribunal supremo á exigir la responsabilidad á uno ó más consejeros de provincia, por denuncia de la parte que se crea agraviada, ó en virtud de Real órden, comunicada por el Ministro de la Gobernacion al de Gracia y Justicia, fundándola y bajo su responsabilidad. De modo que segun este artículo y el siguiente, los magistrados de los tribunales contencioso-administrativos, no habian de disfrutar de la garantía que

hemos creído necesaria, en las lecciones anteriores á todos los funcionarios de la Administración, de no poder ser encausados sino previa la autorizacion del Ministro.

Las atribuciones que creia el Sr. Silvela, ó que debian tener estos tribunales contencioso-administrativos, eran unas puramente de Gobierno, y otras verdaderamente contencioso-administrativas. Es muy digna de leerse la clasificacion que hace de las atribuciones contencioso-administrativas de los consejos, y aunque sea un poco larga, yo la voy á leer, porque creo que no es perdido el tiempo que en esto se emplee.

«Las atribuciones de los consejos en lo contencioso, son oír y decidir las reclamaciones relativas:

1.º A contribuciones directas, individuales y repartimientos vecinales de toda especie.

2.º A la inclusion ó exclusion de los padrones ó listas para milicia nacional, jurados, electores ó elegibles para diputados á Córtes, diputados provinciales, individuos de ayuntamientos y demás con arreglo á las leyes.

3.º A la nulidad ó validez, de las elecciones de diputados provinciales, individuos de ayuntamientos y demás elecciones, con arreglo á las leyes.

4.º Al repartimiento entre los vecinos de un pueblo de bienes comunes susceptibles de distribucion, ó del modo y forma de su disfrute en comun.

5.º Al repartimiento entre varios pueblos de usos y aprovechamientos comunes de toda especie.

6.º Al pago de derechos establecidos ó que se establecieren en favor de las casas de beneficencia, sobre todo género de espectáculos y diversiones públicas.

7.º Al pago de derechos de portazgos, pontazgos, barcaje, y de navegacion interior; á la interpretacion y ejecucion de las condiciones de los arriendos, cuando no se administren estos derechos, y nulidad ó validez de los remates.

8.º Al pago de las cuotas de repartimientos ó prestaciones en especie legalmente establecido, para la construccion, reparacion y conservacion de carreteras generales, caminos provinciales y vecinales.

9.º A las obras públicas que se hagan en comun por varios pueblos ó por los vecinos de un mismo pueblo para la limpieza y conservacion de canales, arroyos, acequias, fosos, desecacion de pantanos ó conservacion de diques ú otras obras.

10. A la distribucion de obligaciones para las batidas, monterías ó faenas que se hagan en comun, para la destruccion de insectos nocivos, animales dañinos ó fieras.

11. A las fábricas ó establecimientos insalubres, incómodos ó peligrosos por no conformarse sus dueños á los reglamentos que rijan ó á las condiciones impuestas por la autoridad al tiempo de la concesion.

12. A todo lo contencioso del ramo de pósitos.

13. A todo lo contencioso del ramo de propios y arbitrios.

14. A todo lo contencioso del ramo de minas.

15. A la nulidad ó validez de todos los remates é interpretacion y ejecucion de las contratas de suministros para toda clase de servicios públicos ó establecimientos públicos de la provincia, á la rescision de las mismas cuando deba haber lugar á ella, determinando las indemnizaciones que puedan corresponder y demás contestaciones.

16. A la nulidad ó validez de los remates é interpretacion y ejecucion de los arrendamientos de aguas minerales pertenecientes al Estado.

17. A la nulidad ó validez de los remates, interpretacion y ejecucion de las condiciones de las contratas para obras públicas de todas clases, con facultad de decretar la rescision pedida por el empresario ó por la Administracion, en los casos en que deba haber lugar á ella y de-

terminar las indemnizaciones que puedan corresponder; ó el pago de los trabajos no comprendidos en la contrata y hechos á consecuencia inevitable de los primeros, y demás contestaciones.

18. A los perjuicios irrogados á los particulares por los empresarios de obras públicas, por haber sido taladas ó extraídas sus tierras ó materiales; ó cortados los árboles de sus heredades, ó destruidas las paredes ó cercas, y demás de esta especie.

19. Aplicar la parte contenciosa y penal; en los reglamentos y ordenanzas de caminos, y disposiciones que rigen para su conservacion por usurpaciones de terrenos cometidas por los propietarios colindantes; por amontonar escombros ú otros desechos ó por extraccion de tierras ú otros materiales; por desperfectos ó daños causados en calzadas, caminos, puentes, alcantarillas, cunetas; por corta de arbolados pertenecientes al camino, construcciones dentro del marco de prohibicion ó sin el debido permiso, y demás.

20. En los reglamentos y ordenanzas para el uso y conservacion de rios navegables, canales de navegacion, interior ó de riego; por usurpaciones cometidas en los caminos de sirga; destruccion ó desperfectos de diques y otras obras hidráulicas, extraccion de tierras ó de materiales, sangrías ó consumos ilícitos de aguas, cortas de arbolado perteneciente á canales ó rios y construcciones dentro del marco de construccion ó sin el debido permiso, y demás.

21. En los de policia de tránsito, por infraccion de lo mandado para la anchura de ejes y de llantas; á la carga ó peso de los carruajes; á las condiciones de solidez y comodidad de su construccion, cuando sean públicos, segun el uso á que se les destine; á llevar estampado el título correspondiente, ó nombre del propietario, y demás de esta especie.

22. En las ordenanzas de montes y plantíos por cortas sin licencias; quemas, extraccion de piedras, arena, tierra, mantas, juncos, yerbas, hojas verdes ó secas, bellotas y demás.

Así como tambien el conocimiento de las reclamaciones relativas á la nulidad ó validez de los remates, interpretacion y ejecucion de las condiciones de las subastas para ventas de leñas, maderas, bellota y montanera ó arrendamiento de pastos, y otros usos y aprovechamientos.

23. En las ordenanzas ó leyes de caza y pesca.

24. En la ordenanza de correos.

25. Y demás en que entiendan los subdelegados de todos los ramos de la Administracion, ó que las leyes atribuyan en adelante á los consejos.

26. Y finalmente, reformar ó anular, á peticion de parte interesada, ó del jefe político, los acuerdos de los ayuntamientos, ó de los alcaldes en todo lo contencioso-administrativo, por contrarios á tales leyes, reglamentos de administracion pública, ordenanzas municipales ú ordenes vigentes. »

Tal es la relacion sucinta de todos los negocios contencioso-administrativos, que el Sr. Silvela queria atribuir á los tribunales que proyectaba. Todos ellos pueden reducirse á cuatro reglas generales: 1.^a A oír todas las quejas y reclamaciones que procedan de las contribuciones públicas, de las vecinales y derechos que se hallen establecidos. 2.^a Exámen, rescision y nulidad ó reclamaciones á que puedan dar lugar todos los contratos celebrados, sobre negocios de intereses públicos, ya sean de caminos y canales, ya de suministros ó de montes, ya de aguas ó cualquiera cosa de interés general. 3.^a Todo lo contencioso de los ramos de pósitos, propios y arbitrios y lo contencioso de minas. 4.^a Aplicacion de la parte penal de los reglamentos en materia de caminos, canales y montes, y en materia de caza y pesca. A estas cuatro reglas genera-

les se pueden reducir todos los negocios que abraza el Sr. Silvela, en las materias contencioso-administrativas: ya veremos más adelante, hasta qué punto estamos conformes con este escritor, y desde dónde nos empezamos á separar.

He dado una idea, que creo suficiente, así de lo que hay establecido respecto de estos tribunales contencioso-administrativos en los países extranjeros, como de lo proyectado entre nosotros sobre el mismo asunto. Ahora vamos á entrar en la verdadera teoría de estos tribunales, y examinar una por una las cuestiones á que su establecimiento pueda dar lugar. Desde luego se vé que para resolver todas las cuestiones contenciosas, se pueden seguir cuatro ó cinco métodos distintos. Se puede decir en primer lugar, que los ministros sean encargados de resolver todos los negocios contencioso-administrativos; que éstas resoluciones se tomen por las diputaciones provinciales; que se encarguen de ellas los tribunales ordinarios; que resuelvan estos negocios, tribunales administrativos é independientes, creados al efecto y que puedan, en fin, decidirlos tribunales administrativos dependientes, dándoles una organizacion competente. Veamos los inconvenientes y ventajas de cada uno de estos sistemas particulares.

Si concediésemos á los ministros la facultad de resolver todos los negocios contencioso-administrativos, sería tal el número de cuestiones de que tendrían que ocuparse, que sería imposible que la vida de un hombre pudiera atender á tantas obligaciones, aunque para él los dias se multiplicaran y crecieran las horas. Además, que la solucion de estos negocios les impediría el despacho de otros más importantes, y obligaría á los particulares á tener que andar doscientas ó más leguas á fin de buscar justicia y defender sus intereses, en una palabra, embrollaría y confundiría la Administracion, sin utilidad para el Estado y con grave daño del interés individual. Se dice,

sin embargo: los ministros son responsables de la Administracion del país. Todo lo que sea separar la Administracion de una mano que es la responsable, es apartarla de su curso natural, es extraviarla del origen verdadero, es, en fin, no conocer los límites en que debe encerrarse y á donde deben extenderse los poderes del Estado. Si este raciocinio convence en la teoría, no puede, sin embargo, convencer de la misma manera en la práctica, y en vano es decir que por la teoría los Ministros son los administradores generales de la Nacion, si ellos no pueden desempeñar estas funciones. La ilusion concluye donde empieza la realidad. Es inútil crear deberes como consecuencia de un principio si estas consecuencias al realizarse en la práctica, resulta que son absurdas y perjudiciales para la Administracion y los administrados. No se ha hecho el Gobierno de un país para amoldarle á principios dados; los principios se han creado para que la Administracion sea lo mejor posible; los principios son resultado del exámen de los hechos, no sólo de la teoría general que los abraza, sino de la posibilidad que los realiza, porque es imposible separar un principio de Administracion, del Gobierno ó de política, de la posibilidad de su ejecucion, sin exponerse á graves y peligrosos resultados.

No podemos, pues, admitir que los Ministros hayan de ser en todos los casos los jueces de los negocios contencioso-administrativos. ¿Lo serán los tribunales ordinarios? Entonces la Administracion pasaria muy pronto á poder de los encargados de la justicia civil; bien pronto se confundirian en una sola mano ó corporacion, la facultad de resolver los derechos civiles del individuo, y la de resolver sobre los político-administrativos del mismo. ¿Y qué seria la administracion de un país, si cada vez que se viese en lucha con el interés individual, tuviese que decir á éste: «espera, hay un juez comun de los dos, aquel resolverá la contienda que tenemos; mientras tanto yo dejo

de marchar, dejo de proteger la sociedad que me está encomendada y abandono la vigilancia de los intereses que están á mi cuidado?» Supongamos que adoptando otro sistema se dijese que los actos de la Administracion eran ejecutivos; y cuando un particular tuviese que luchar con ella pudiese acudir á los tribunales, para reclamar contra los perjuicios que aquella le hubiese ocasionado. En primer lugar, no siempre se podria volver atrás sobre los actos de la Administracion; no siempre se podria evitar que los actos de la Administracion hubiesen traído perjuicio á tercero; de consiguiente, el recurso á los tribunales ordinarios, no serviria de nada ó serviria de muy poco.

Pero, áun prescindiendo de esto, áun poniéndonos en el caso de que todas las decisiones de la Administracion pudiesen ejecutarse sin perjuicio de tercero, con tal que á éste se le permitiese reclamar ante los Tribunales, ¿no sería una cosa ridícula, monstruosa, que choca con el sentido comun, el decir que la Administracion dirigiéndose al individuo, habia de contestar á su reclamacion y decirle: espera, yo sigo mi camino porque creo que ese acto es útil al bien comun; yo no lo entiendo muy bien á la verdad, no estoy perfectamente convencida, pero ahí está un tribunal que decidirá quién de los dos tiene justicia?» Para mí esta es la idea más absurda que puede presentarse de la Administracion de un país; esta idea la degradaria á los ojos de sus administrados, dándole á entender que la Administracion no conocia sus intereses, ni los derechos de la sociedad. Y si no habia en sus actos el acierto, que es siempre necesaria prenda en la Administracion, ¿no era inútil ofrecer este espectáculo que habia siempre de redundar en descrédito de la misma? ¿Quién, por otra parte, aseguraba á este poder del Estado, que el poder judicial no abusaria de sus atribuciones? ¿Quién aseguraba que las medidas más convenientes de la Administracion, aquellas que por su utilidad é interés habia creído provechosas al

país, no habian de ser calificadas por el poder judicial, como atentatorias al derecho de tercero y como perjudiciales á la sociedad? ¿Cómo, por otra parte, el poder judicial, separado de los negocios administrativos, sin los datos que la Administracion tiene á la vista, sin los medios de enterarse de los hechos y conocer las necesidades de la sociedad, habia de poder fallar sobre estas necesidades mismas, y resolver todas las dificultades que para hacerlo era necesario tener en cuenta?

Claro es, señores, que no seria provechoso el conceder estas atribuciones al poder judicial, y sí muy peligroso que abusase de ellas; y aún cuando no abusase, no siempre tendria el tino y conocimientos necesarios para ejercerlas en utilidad comun. Pero si no podemos conceder á los tribunales ordinarios la facultad de resolver las cuestiones contencioso-administrativas, ¿concederemos esta facultad á tribunales administrativos independientes? Concediendo esta facultad á tribunales de esta clase, los resultados serian los mismos, habriamos mudado de nombre, pero la cuestion seria la misma: ¿qué me importa á mí que los tribunales se llamen ordinarios ó administrativos, si en su organizacion, en su forma, en su carácter de inamovilidad, en su influencia, son enteramente iguales á los que administran justicia civil? Nos quedan, pues, sólo dos extremos en que escoger: organizar las diputaciones provinciales bajo una forma particular, de modo que puedan atender á los negocios de su instituto y que por naturaleza le corresponden, y atender á la vez á estos negocios contencioso-administrativos; ó crear unos tribunales que participando de la amovilidad y del carácter que en la Administracion es necesario, puedan satisfacer las necesidades de ésta. Aquí la cuestion se presenta para mí un poco más difícil de resolver; aquí confieso, señores, que no puedo marchar con la libertad, con la decision, con la conciencia propia que yo deseara tener en es-

te momento; pero en la leccion próxima expondré las razones en uno y otro sentido, y despues ustedes podrán juzgar.

¿DEBERÁN ENCARGARSE Á LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES
DANDOLAS OTRA ORGANIZACION?

¿QUIÉN NOMBRARÁ LOS INDIVIDUOS QUE HAYAN DE COMPONER
ESTOS TRIBUNALES?

DEBERÁN SER INAMOVIBLES? ¿DEBERÁ SER ADMITIDA LA RECUSACION?

¿EL JEFE POLÍTICO DEBE PRESIDIR ESTOS TRIBUNALES?

¿DEBERÁN DELIBERAR EN SECRETO Ó EN PÚBLICO?—MODO
DE PROCEDER ANTE ESTOS TRIBUNALES.

DE OTROS ASUNTOS QUE DEBE ENCARGÁRSELES.

Hemos demostrado en la leccion de ayer la necesidad de la existencia de tribunales encargados especialmente de resolver todos los negocios contencioso-administrativos. Hemos hecho una rápida relacion, así de la organizacion que tenian estos tribunales en otros países, como de lo que se ha propuesto en España para su establecimiento. Entrando despues en la teoría general de esta institucion, vimos que se presentaban cuatro sistemas distintos para organizar estos tribunales, ó mejor dicho, para la resolucion de todos los negocios contencioso-administrativos. Era el uno entregar á los ministros la resolucion de estos negocios, en todos los casos que ocurriesen; era el otro pasarlos á los tribunales ordinarios, para que decidiesen de las contenciones administrativas, lo mismo que deciden de los pleitos civiles y de las causas criminales. El tercero consistia en crear tribunales administrativos con más ó ménos independendia; y por último, el cuarto, dijimos que era encargar á las diputaciones provinciales de la resolucion de estos negocios, dándolas una organizacion que correspondiese á este objeto.

Examinando los dos primeros casos, deciamos que era imposible que los ministros pudiesen encargarse de la

resolucion de todas la cuestiones contencioso-administrativas, ya por el inmenso número de casos que tendrian que resolver, ya porque estos asuntos, siendo muchas veces difíciles, exigian el empleo de mucho tiempo, y no podian los ministros disponer de él para despacharlos. Deciamos tambien, que el encargar estos asuntos á los tribunales ordinarios, sobre ser una cosa extraña á sus estudios y profesion especial, embarazaria la marcha de la Administracion, destruiria la independenciam que debe existir entre el poder judicial y el administrativo, y haria que éste estuviese bien pronto á disposicion de los tribunales. Nos quedaban, pues, solamente dos medios en que poder escoger: el uno, dar una organizacion especial á las diputaciones provinciales para que pudiesen convertirse en tribunales administrativos; ó crear estos tribunales con cierta dependenciam de los ministros, para que pudiesen satisfacer al objeto de su creacion. No es fácil presentar razones completamente convincentes, que demuestren la ventaja y superioridad de uno de estos medios sobre el otro; todos tienen utilidad respectiva; todos se fundan en teorías más ó ménos evidentes, y todos, en fin, tienen sus inconvenientes. Si suponemos la creacion de tribunales administrativos. que se encarguen hoy de muchos de los negocios que despachan las diputaciones provinciales, el resultado será disminuir la influencia de estos cuerpos, quitarles la importancia que tienen y reducirlos á la nulidad.

Un cuerpo permanente, por su naturaleza es usurpador; su existencia continuada hace que dia y noche trabaje por extender la esfera de sus atribuciones, y hoy una, mañana otra, llega tarde ó temprano á usurpar todas aquellas que pertenecen á los cuerpos de existencia temporal. La demostracion de esto sería muy fácil si quisiéramos recurrir á la historia y presentar el resultado que han tenido siempre los cuerpos permanentes, encargados

de cierto género de atribuciones, cuando estaban en posesion de poder usurpar las que ejercian otros cuerpos temporales y de nombramiento electivo. Por otra parte, siendo las personas que debian componer estos tribunales de nombramiento Real, no siempre correspondería á la confianza de las personas que moran en las provincias donde ejerciesen sus funciones; muchas veces serían extraños á los conocimientos de localidad, que son precisos para el desempeño de las funciones contencioso-administrativas, y carecerian al fin de aquella especie de popularidad con que las diputaciones provinciales resuelven y despachan hoy estos negocios. Sin duda ninguna que la existencia de tribunales contencioso-administrativos, nombrados por el Gobierno, y que bajo su intervencion fallasen todos los asuntos que en este ramo se presentasen, daria mucha fuerza á la Administracion; haria que ésta marchase con mayor desembarazo; la centralizaria en manos del poder ministerial y daria mas igualdad, más unidad y más uniformidad á toda la marcha administrativa. Conseguiriamos, pues, con el establecimiento de estos tribunales, una de las grandes ventajas, uno de los inmensos beneficios que hemos dicho se debia procurar en la Administracion, y es que ésta fuese igual y pesase, con el mismo equilibrio, sobre todos los puntos del territorio de la Monarquía. Pero al mismo tiempo que el poder central tendria más fuerza con estas instituciones y la Administracion estaría más libre y desembarazada, habria casos en que se lamentaria de su misma fuerza y en que sentiria ser tan poderosa; desearia entonces resucitar aquellas intituciones, que con el establecimiento de estos tribunales administrativos se habian extinguido; desearia resucitar las costumbres, que dando vida al espíritu provincial, la daban tambien al de la nacion; deseria despertar su patriotismo, que sólo se aviva en el hombre, cuando tiene medios de influir en bien del país y puede aprovechar esta in-

fluencia en pró y beneficio de sus vecinos ó de las personas que tiene á su lado, desde que nace hasta que muere.

De modo que si por un lado ganaba la Administracion en fuerza, en extension, en facilidad de movimiento, por otro perderia las raíces que las diputaciones tienen echadas en los sentimientos de todas las provincias y perdería tambien ese recurso que en momentos de crisis, en momentos de desgracia para el país, ha servido de tanto provecho y de tanta utilidad á la Administracion. La creacion de estos tribunales chocaria, por otra parte, con los hábitos y costumbres; chocaria con el carácter, ó mejor dicho, con las atribuciones que tienen las diputaciones provinciales; repugnarían á esa especie de excentralizacion y provincialismo que existe en el país, y causando disgustos necesariamente en el ánimo de todos los habitantes que moran en las provincias, causarían tambien un perjuicio á la marcha del mismo Gobierno que se trataba de desembarazar. Hasta aquí todo lo que se puede decir en favor de las diputaciones y contra los tribunales administrativos.

Pasemos ahora al sistema contrario.

Segun nuestra Constitucion, segun nuestro sistema monárquico constitucional, el Rey ejerce todo el poder ejecutivo, al Rey está encargado del cumplimiento de las leyes y el dar las Reales órdenes y reglamentos cuando son necesarios, para que esta ejecucion se lleve á cumplido y debido efecto. De consiguiente, estando encargado de la ejecucion de las leyes, debe quitar todos los obstáculos que se opongan á la marcha de la Administracion; mas como él no puede hacerlo por sí solo, por no poder hallarse en todos los puntos, necesita delegar estas atribuciones á cuerpos ó individuos que merezcan su confianza. Inmediatamente que no nazca esta confianza de la persona del monarca, sino de los pueblos, deja de ser el instrumento ó poder encargado de la ejecucion de las leyes;

deja de ser el Ministro el responsable de la marcha administrativa del país: ¿Cómo se le podrá decir á un Ministro, «tú eres el responsable de la buena ejecucion de todos los preceptos del legislador; sobre tí caen todas las culpas de su inobservancia,» sino se le han dejado escoger los agentes de que ha de servirse para llevarlos á cabo? Si un Ministro encuentra entorpecimientos en una Diputacion provincial, que impida los buenos resultados que el legislador se ha propuesto ¿se le podrá hacer responsable de esta falta, que no estuvo en su mano ni el prevenir ni el evitar?

Ayer deciamos que las corporaciones populares debian resentirse siempre de las ideas y sentimientos que precedian á su eleccion. Es imposible separar de las elecciones de ayuntamientos y diputaciones, los sentimientos de las pasiones políticas, los odios y las enemistades de los partidos, y estos odios y estas enemistades se dejarian ver en la Administracion de justicia. Los fallos en juicios administrativos, serian un espejo en el que se reflejaran todas las enemistades producidas por los bandos políticos del país. Hombres, por otra parte, no acostumbrados á los negocios, aunque de saber, probidad y patriotismo, ¿cómo podrian estar encargados de unas funciones tan importantes y delicadas, como son las de administrar justicia, aunque sea en negocios contencioso-administrativos? Pues qué, la velocidad con que debe marchar la Administracion, la ligereza de los fallos, ¿no exige gran número de luces, mucho criterio y grande conocimiento de las leyes que hay que aplicar, en los juicios contencioso-administrativos? Y si para la Administracion ordinaria de justicia, exigimos tantos estudios, exámenes y pruebas de inteligencia, ¿no hemos de exigir ninguna, de las personas á quien encarguemos una comision no ménos importante, no ménos grande que la que se ejerce en la sentencia sobre la disputa de un derecho civil? Los diputados provinciales al ca-

bo de algun tiempo podrán enterarse de todas las materias legales; el ejercicio podrá habituarlos á la interpretacion de las leyes y al desarrollo de las máximas de justicia, que deben tener siempre presentes; pero mientras adquieren esta práctica de los negocios y conocimiento de las leyes ¿quedará la sociedad abandonada y el interés individual expuesto á los tiros de la ignorancia y muchas veces de la malicia, que no es ménos peligrosa? Un hombre que entra de nuevo á resolver negocios tan delicados ¿no se encontraria muchas veces entorpecido; no le faltaria el tino de la interpretacion, que se adquiere con el estudio y con la práctica de los negocios? Pues todas estas dificultades se ofrecen al entregar á las diputaciones provinciales la resolucion de los negocios contencioso-administrativos, cualquiera que sea la organizacion que á estos cuerpos se diere. Por otra parte, si los derechos de los pueblos son atendidos, si el derecho que han adquirido las provincias en nombrar personas que intervengan en sus negocios y nombrar los jueces que han de fallar en los intereses del individuo, es atendible, no lo son ménos los derechos de la Monarquía y los que la Constitucion concede al Rey, no para provecho de su persona, sino para el bien de los pueblos á quienes gobierna y donde reina.

Se vé, pues, que si por una parte hay dificultades, que si por una parte se presentan razones, tambien se presentan por la otra; que si un sistema tiene principios en que fundarse, y presenta utilidades respectivas, tambien el otro las presenta, y tampoco le faltan motivos racionales en que estribarse. Por eso decia anoche al concluir la leccion, que á pesar de mi deseo de presentar una opinion preferente, jamás me habia podido convencer para preferir el uno ó el otro camino. Cuando estoy resuelto á adoptar un sistema, se me presentan las razones del otro; me quedo perplejo, dudo y me vuelvo atrás en el camino que habia emprendido. Si se tratara de buena fé, sin el espí-

ritu de bandos políticos, que por desgracia ha habido en nuestro país en materias administrativas, se podrian hacer ensayos, que presentando las ventajas del uno y del otro sistema, pudieran abrir á nuestros legisladores una senda segura que seguir, sino en el dia, en los años venideros. Tal vez conviniera dar otra forma á las diputaciones y encargarlas de las materias contencioso-administrativas, viendo si esta organizacion desembarazaba más la marcha de la Administracion y contribuian esos tribunales al objeto que se propusieran: y si se notaba que el objeto no se habia conseguido; si se veia que estas corporaciones patrióticas no correspondian á lo que se esperaba; que las elecciones populares, buenas para hallar hombres políticos que resuelvan materias de interés general, no lo eran para escoger hombres que resolvieran los juicios en que habia de intervenir el interés privado; quedaba la esperanza, por último, de hacer la reforma en un sólo artículo, en que se dispusiera que los negocios que estaban á cargo de cinco hombres de eleccion popular, lo estuvieran al de cinco personas nombradas por el Rey. La variacion hubiera llegado en el momento de conocer su utilidad y en que no hubiera un español que no estuviese convencido de las ventajas que se conseguirian.

Pero suponiendo que los tribunales contencioso-administrativos llegan á establecerse del modo que más provechoso se crea para la Administracion, cediendo yo por un momento á la opinion de los hombres ilustrados en esta materia, que creen que la Administracion no puede tener una marcha desembarazada sin tribunales de nombramiento real y dependientes únicamente del ministerio, para que á él y á los jefes políticos les aconsejen en cada una de las materias que la ley les señala, trataremos de averiguar cuáles son los principios más claros, más evidentes, más demostrables para la realizacion de esta teoría. Algunos hay que quisieran que estos jueces ó miem-

bros de los tribunales administrativos reunieran las ventajas de la eleccion popular y de la Real. Asi se proponia en un proyecto de ley que he tenido el gusto de leer anoche: se decia que fueran propuestos en terna por la diputacion provincial, y el Gobierno escogiera el que creyera más á propósito para el desempeño de su encargo. Señores, en mi pobre juicio, este es el peor de los medios que pueden idearse. Yo me olvidaré de todas las elecciones que por este método se hacen en nuestro país, pero no puedo ménos de decir que las elecciones en terna á propuesta de personas, corporaciones ó pueblos, es la que tiene ménos probabilidad de dar en el acierto: no hay en ese caso nombramiento de persona particular, ni tampoco nombramiento verdadero en la eleccion. No hay verdadero nombramiento, porque ¿qué eleccion podrán hacer las personas que al tiempo de votar digan, «uno de estos tres, cualquiera puede ser bueno?» ¿No se vé que en la necesidad de satisfacer las exigencias privadas, se votarán muchas veces las personas, más por compromiso que por conviccion? Si la persona que tiene que escoger en la terna de los tres individuos, cree que todos tres son malos, que ninguno de ellos es bueno, ¿no será una mentira decir que nombra, cuando tiene que escojer entre tres que no quiere? Aquí no hay eleccion, ni nombramiento, porque no se nombra lo más bueno, sino lo ménos malo.

Se queria sin duda con esta eleccion en terna, satisfacer el amor propio de las diputaciones provinciales, dándoles una especie de indemnizacion de las atribuciones que con los tribunales administrativos se le quitaban; pero se hacia una gravísima injuria á esos cuerpos en pensar, que por poner en su mano la eleccion de las personas que hubiesen de componer los tribunales contencioso-administrativos, por darles esa especie de veto, hubieran de condescender en privarse de atribuciones importantes, si creyesen que en su mano y á su disposi-

cion, eran más útiles y más provechosas al bien del país.

Por otra parte, encerradas las diputaciones dentro de un círculo pequeño, en la necesidad de proponer 25 ó 30 personas, les sería de todo punto imposible lograrlo, si hubiesen de hacerlo cumplidamente, ó habian de proponer para esos cargos á medianías. Si hemos de entrar en la teoría del poder ejecutivo, si hemos de seguir todas las consecuencias á que esta teoría nos lleva y buscar el acierto en las elecciones, es necesario que se deje enteramente á cargo de los ministros el nombramiento de las personas que formen los tribunales contencioso-administrativos. No hay más que dos caminos: ó la eleccion popular libre y espontánea, ó el nombramiento ministerial independiente y sin ninguna traba: en la eleccion popular hay un principio que es el elemento de confianza; en la eleccion ministerial hay otro principio que es el elemento de la responsabilidad: la confianza en las elecciones, la responsabilidad en los ministros, son los dos elementos que crean la garantía de las personas elegidas: cuando estos elementos no existen, la garantía no existe tampoco.

Pero las personas nombradas que han de componer un tribunal, ¿deberán ser inamovibles? Tanto valiera hacer á estos jueces inamovibles, como encargar á los tribunales ordinarios el fallo de los negocios contencioso-administrativos; pues no habria diferencia entre ellos. Lo que distingue á la Administracion de los tribunales ordinarios, es que los agentes administrativos son amovibles á voluntad del poder, y los jueces son inamovibles: la responsabilidad de los ministros es la garantía de los administrados: la inamovilidad de los jueces es la garantía que estos presentan. Hay además otra razon que debe tenerse muy en cuenta, y es que los jefes políticos han de formar parte necesariamente de estos cuerpos de cualquiera manera que se les constituya: debiendo ser inamovibles por naturaleza, seria muy singular que siéndolo la perso-

na más influyente, la que preside, la que tiene voto decisivo, los demás no fuesen del mismo modo. Deben, pues, ser amovibles á voluntad del Ministerio, los que compongan los tribunales administrativos.

Si, pues, han de ser amovibles á voluntad del Ministro, si la responsabilidad en la mayor parte de los casos ha de recaer sobre el Ministro, que se acomoda á sus fallos, ó sobre la autoridad á quien corresponda, ¿debe ser admitida la recusacion? La recusacion está sumamente coartada en los juicios civiles, y debe estarlo mucho más en los juicios contencioso-administrativos. Las causas de la recusacion, si hubiéramos de admitirla, era necesario que fueran determinadas por la ley, y tan marcadas y reconocidas que siempre pudieran sujetarse á pruebas, como por ejemplo, el parentesco, la enemistad capital y otras que son causa de recusacion en los negocios civiles. Pero, ¿deberán temer los individuos particulares de los jueces encargados de la resolucion de los negocios contencioso-administrativos, por la enemistad que les profesen, por el parentesco con la parte contraria, ó por el odio que pudiese dirigirlos, nacido de diversas opiniones, del espíritu político ó administrativo que domina en estos cuerpos? Pues contra esto de nada sirve la recusacion; contra esto no se puede buscar la garantía en la persona de los jueces, sino en la responsabilidad de los ministros.

Hemos dicho que los jefes políticos deben formar parte de los tribunales administrativos, y no solo deben formar parte de ellos, sino que conviene que los presidan y dirijan sus deliberaciones con su saber, sus luces y su talento. El jefe político, en su persona, representa los intereses generales de la Nacion; sería un contrasentido admitir á un debate el interés individual, sin llamar al mismo tiempo el interés más alto y más sagrado, que es el de la sociedad. No pueden tener los tribunales administrativos todos los datos necesarios para resolver con acierto en la mayor

parte de los asuntos, sino oyen y escuchan en ellos la voz del jefe político, que ya por sus circunstancias, ya por ser el primer representante de la Administracion, debe conocer mejor la índole de todos los obstáculos que se pongan á su marcha.

Tenemos ya formados estos cuerpos, y puestos en accion; ¿deberán deliberar en secreto ó en público? Negocios hay en los cuales se debe encargar á los tribunales no tengan ninguna discusion en público; tal es, por ejemplo, el exámen de una cuenta y otros muchos que pudieran presentarse. Pero negocios hay, y son todos los que se comprenden bajo el nombre de contenciosos, que deben ser examinados con la mayor publicidad posible, porque la publicidad es una garantia para el juez y para el individuo particular que viene á demandarle justicia; uno y otro están interesados en que el público presencie así las demandas del interés individual, como las contestaciones que deben ponerse en pró y defensa de la sociedad: los individuos particulares hallan en la publicidad una garantia contra los amaños y las violencias que en los juicios pueden emplearse: el juez halla en la publicidad el juicio de los que le escuchan, que le hacen siempre honor, cuando ven que en sus fallos y resoluciones procede con arreglo á las leyes del país.

Entremos ahora en el modo de proceder de estos tribunales. El que tiene que demandar justicia ante un tribunal contencioso-administrativo ¿á quien deberá dirigirse? ¿Deberá hacer su peticion al jefe político para que éste la remita al tribunal contencioso-administrativo, ó deberá desde luego dirigirse al tribunal, para que éste resuelva el negocio? El Sr. Silvela en la obra que he indicado ayer, cree conveniente que todas las demandas que se hayan de presentar á los tribunales contencioso-administrativos, se dirijan por medio del gobierno político. Sin duda alguna que la Administracion activa debe inspeccionar todas las

instancias que pasan á estos tribunales y discernir aquellas en que le toca entender, de las que verdaderamente competen á estos cuerpos, en el círculo de sus atribuciones. Sin embargo, yo creo que no se debe cerrar al interés individual una puerta, cuando puede tener dos abiertas á la vez. Si el individuo desconfía de que el jefe político cumpla con su deber y remita pronto el negocio al tribunal; si el individuo se queja tal vez de este mismo jefe, ¿por qué no se le ha de dar esta garantía, permitiéndole ir directamente al tribunal contencioso-administrativo? Por otra parte, es necesario en cualquier sistema que se adopte, conceder al individuo particular la facultad de acudir al tribunal, para quejarse del jefe político que no remitió pronto su solicitud. Y puesto que cuando el jefe político no remita prontamente el expediente ó no responda á la solicitud del interesado, se le ha de permitir de necesidad que acuda al tribunal, mejor es concedérselo desde luego y poner en su mano que elija cualquiera de los dos medios que tiene de obrar. El interés individual entonces, persuadido de lo que le conviene, procurará saber si el negocio corresponde para su resolución al jefe político ó al tribunal; si se equivoca, como podrá suceder alguna vez, aunque pocas, porque el interés individual es bastante discreto y avisado para procurar averiguar lo que le conviene, entonces el Gobierno ó el tribunal en su caso corregirá el yerro. Si el individuo acudió al tribunal en vez de ir al jefe político, el tribunal remitirá al jefe político el expediente, y si por el contrario, se dirigió al jefe político en vez de al tribunal, el jefe político remitirá al tribunal la solicitud para que la resuelva según sus facultades. Estas dos autoridades que están en presencia una de otra y que sirven para auxiliarse recíprocamente, deberán tener atribuciones marcadas en la ley: corresponderá á esta distinguir lo que es de atribución administrativa, de lo que es de atribución contenciosa. No será fácil tirar siempre la línea

que las separa: algunas veces será tan imperceptible, que ni el interés individual podrá conocerla. Otras veces el deseo de embrollar la cuestion, hará que aunque la línea sea recta y clara, sea torcida y oscura la persona que debe entender en el negocio; ó que el interés individual se haga el desentendido. Pero tendremos que seguir como principio siempre, que la Administracion activa, voluntaria, no deberá detenerse nunca, cuando el interés de la sociedad exija que no se detenga. El interés de la sociedad no puede quedar un momento desatendido, y si una autoridad, por creer que un negocio era contencioso, abandonase el interés del público y dejase de mirar por él en esa circunstancia, esa autoridad sería altamente responsable, ó criminal y responsable de su falta ó de su crimen.

Mil ejemplos, señores, pueden presentarse de negocios meramente contenciosos que deberá resolverlos la Administracion activa ó el jefe político, en virtud de las atribuciones que le pertenecen; v. gr., si sobreviene un incendio y es necesario destruir un edificio para que este incendio se apague, ¿deberá el jefe político atender á las reclamaciones de los intereses individuales, y dejar que las llamas le consuman todo un pueblo sólo porque un individuo se ha resistido á que su casa se derribase? Si hay una inundacion, y por haber detenido las aguas en el punto A. ó B. refluyen sobre una poblacion y amenazan anegarla; si la autoridad cree conveniente destruir una pared ó una casa, para que las aguas tengan una salida fácil y no produzcan daños al pueblo cuya salud le está encomendada, ¿deberá retroceder ante los obstáculos que oponga el interés individual, y esperar la resolucion del tribunal porque una persona dice que se respeten sus derechos? Si hay una guerra y es necesario derribar un edificio para que los enemigos no se apoderen de él, ¿deberá tambien la autoridad que ejerza allí el mando, á que los tribunales administrativos resuelvan la utilidad públi-

ca del derribo de ese edificio? Claro es que en ninguno de estos casos será delincuente la autoridad que ejerza la Administración activa en cualquier punto, si desatendiendo las reclamaciones del interés individual, procede al cumplimiento de sus deberes y satisface las necesidades de la asociación. A su tiempo, la persona agraviada tendrá donde reclamar sus derechos, donde hacerlos valer; las leyes deberán preveer ese y otros casos para que el individuo no sea sacrificado al interés de la sociedad, sin la recompensa ó la indemnización á que es acreedor.

Supongamos ya entablada la demanda, supongamos conociendo de ella al tribunal administrativo, ¿cual será el modo que debe adoptar en sus procedimientos? Indudablemente, señores, que los tribunales administrativos no deben encontrarse, como hoy se encuentran en Francia, sin regla segura que les marque sus procedimientos en todos los casos. Los procedimientos de estos tribunales no deberán ser de los civiles, no deberán tener lugar términos tan largos, ni dar tantos ensanches á las reclamaciones del interés individual; pero deberán tener alguna tramitación señalada y dar á este interés, como es justo, alguna garantía contra la excesiva precipitación. Esta manera de proceder será variable según casos y circunstancias; porque claro es que una contención sobre pastos, no deberá exigir los mismos procedimientos que una contención sobre derribo de un edificio; ni una cuestión administrativa sobre una cuestión de policía urbana, deberá tener los mismos trámites que un pleito administrativo sobre materia de riegos. Será, pues, necesario establecer reglas generales, reglas que abarquen la mayor parte de los casos, y al mismo tiempo reglas particulares, que señalen el modo particular en algunos de ellos. Sobre todo deberá dejarse á los jueces la mayor latitud posible, para que puedan tomar todas las noticias necesarias, y para que puedan hacer que uno de sus individuos pase al punto

donde haya nacido la cuestion, y que examine allí mismo los hechos que sea necesario examinar. Muchas veces hay pleitos, y especialmente se presentan de esta naturaleza en los negocios administrativos, que sólo una vista ocular puede hacer resolver con acierto, y en este caso deberá autorizarse á ésta clase de funcionarios, para que puedan encargar á uno de sus individuos el desempeño de comisiones de esta especie.

Averiguada la verdad de los hechos que se ventilan, concluido ya el procedimiento, ilustrado el ánimo de los jueces administrativos, están en el caso de dar su sentencia, la dan en efecto. ¿Esta sentencia, deberá ser motivada? ¿Deberá ser ejecutiva? ¿Podrá modificarse? He aquí una porcion de cuestiones, sin otras nuevas que nacen de esta materia. Desde luego el motivar las sentencias es una garantía para las personas que litigan, y por consecuencia yo creo que el establecimiento de esta disposicion, lo mismo en los negocios civiles que en los administrativos, sería de mucha utilidad é importancia. Y no se diga que la confusion de las leyes administrativas, como la de las civiles, debe impedir que los tribunales puedan motivar las sentencias. Por lo mismo que las leyes son confusas y desconocidas y el hombre privado no sabe si se acomoda la sentencia ó no á la ley, porque el confuso contexto de estas no le permite saberlo, por lo mismo el tribunal que debe estudiarlas todas, debe exponer en su sentencia los motivos en que la funda. ¿No hay leyes que le iluminen en la materia? Pues en ese caso dése la razon de ese fallo, los motivos generales, la causa, en fin, de la resolucion que se haya tomado. Así el público puede juzgar de la justicia ó injusticia de las sentencias; el interés individual puede juzgar si tiene ó no derecho á ulteriores reclamaciones, y así, en fin, la conciencia de la sociedad como la conciencia del individuo quedarán satisfechas ó no de la sentencia del tribunal.

Pero una circunstancia, sobre todo muy necesaria, es que estas sentencias una vez dadas, han de pasar en autoridad de cosa juzgada, como las de los demás tribunales. Cada día estamos viendo que una Diputacion ú otra de las muchas corporaciones que ejercen atribuciones semi-judiciales, dan un fallo en un negocio y despues suele presentarse en tela de juicio de nuevo la cuestion y se resuelve de distinta manera que antes, y todavía vuelve otra vez, y otra vez á removerse á merced de los que mandan. El interés individual está de este modo alarmado continuamente; el individuo particular tiene que estar siempre en lucha; no puede confiar en la seguridad de su propiedad, ni en la que le dispensan las leyes; la justicia misma, las resoluciones de las autoridades se desacreditan, porque ¿qué pensar de una justicia que el año pasado era de este modo, mientras que el que viene ha de ser de otro? Por fuerza cuando hayan de variar tan de pronto y con tanta facilidad las resoluciones de la Administracion, no puede haber fondo de justicia, sino de capricho y de arbitrariedad. Pero, señores, si importa que las sentencias de estos tribunales no puedan revocarse sino por medio de la apelacion, de que hablaremos despues, ¿serán ejecutivas estas sentencias inmediatamente que se den? Así lo proponia el señor Silvela en su proyecto sobre consejos de provincia. Yo, sin embargo, creo á pesar de la fuerza que merece para mí la opinion de persona tan ilustrada, que este principio no puede adoptarse en tésis general sino con limitaciones. Habrá sentencias de tribunales contenciosos que causarán gravámen irreparable que se llama en derecho civil, ¿y por qué se ha de atacar así el interés individual, cuando es creible que mañana podrá, en virtud de una apelacion, encontrarse con que este interés habia sido atacado injustamente y debia ser respetado? En lugar de dar fuerza los tribunales contenciosos á la Administracion, en este caso se la quitarian; porque no consiste su fuerza en que se

tenga actividad y energía para llevar á cabo sus resoluciones, sino en que tenga crédito su equidad y su justicia y en que el país esté convencido de que los negocios se resuelven con arreglo á las leyes, y que mientras estas existan, no será hollado el interés individual. Pero si se ve que por exigencias de la Administracion, se le obliga á un particular á derribar una pared, á otro á que baje la altura de unas aguas, y al cabo de un mes dice el tribunal, «la pared estuvo mal derribada, las aguas no debieron bajarse, porque no causaban perjuicio,» ¿no vendrá esto en mengua y oprobio de la Administracion? Por eso yo creo, que si bien en tésis general, deben ser efectivas las disposiciones de los tribunales contencioso-administrativos, no deben serlo cuando de estas disposiciones resulte un gravámen irreparable á la persona privada que ha reclamado ante aquellos tribunales sus derechos.

La apelacion de las sentencias de esos tribunales deberá ser ante los ministros en el Consejo de Estado. Es natural que siendo los ministros, segun esta teoría que vamos exponiendo, los responsables del ejercicio del poder y siendo la resolucion de los negocios contencioso-administrativos, verdaderos actos del dicho poder, no deberá prescindirse de su intervencion cuando se trate de resolverlos. ¿Pero deberá admitir la apelacion, en todos los negocios contencioso-administrativos, ó tendrá esta apelacion un límite? En esta parte estoy enteramente de acuerdo con el Sr. Silvela y creo que debe tener un límite; primero en la materia, segundo en la causa, y tercero en los antecedentes. En la materia debe tener un límite, si el aumento que se litiga no es de grande importancia. Sino pasa de mil reales v. gr. ¿se habrá de consentir que un negocio de tan poco interés, venga á aumentar el cúmulo de los negocios del Consejo de Estado? Los derechos particulares son atendibles sin duda por muy insignificantes y pequeños que parezcan; pero todo, sin embar-

go, debe desaparecer ante la multitud de razones, que han hecho que muchos asuntos se terminen ante los alcaldes ordinarios y en las audiencias, sin que puedan venir en recurso de nulidad al Tribunal Supremo. Las mismas razones que hay en los tribunales civiles para establecer esta escala, existe en los negocios contencioso-administrativos. Otra limitacion, hemos dicho, que debe consistir en la causa que motiva la apelacion. Si es por ejemplo simplemente injusticia, creo que no debe admitirse la apelacion, sino que debe terminarse el negocio en los tribunales de provincia; pero si fuera por infraccion de ley ó de los trámites que arreglaran el procedimiento, en este caso es de tamaña importancia el motivo de la queja, que interesa el que conozca de ella el Ministro en Consejo de Estado; ¿y por qué esto es de muchísima importancia? Porque ataca precisamente lo que hemos dicho merecia más consideracion, que era la igual interpretacion de las leyes en todo el país.

Cuando la queja del individuo sea por infraccion de ley, es claro que esta queja tiene que ser resuelta en definitiva en el Consejo de Estado, el cual, dando la verdadera interpretacion á la ley, puede dar en su fallo una norma para todos los casos de igual especie, y así se establecerá una jurisprudencia de casos prácticos, que como he dicho en las lecciones anteriores, es sumamente provechosa, así para la interpretacion de las leyes administrativas, como para la de las leyes civiles. Tampoco creo que debe admitirse la apelacion en aquellos negocios que resuelvan primero los alcaldes y ayuntamientos, en virtud de atribuciones que las leyes les concedan. El autor que anteriormente he citado, se empeña en demostrar que los alcaldes no ejercen nunca jurisdiccion, y que aunque en ciertos casos apliquen multas, en virtud de lo que la ley les previene, no ejercen jurisdiccion: por ejemplo; si un arriero que ha pisado todo el dia el camino real se sale de

él por no pagar el portazgo; si un leñador destruye el monte en que se le permite cojer leña seca, «al exigir á cada uno la multa de reglamento, el alcalde no hace más que proporcionar una segura y pronta ejecucion de la ley, anticipándose á mandar lo que con sobrada razon supone que mandaria el juez. Interpone su autoridad para que cese la contravencion y ordena más bien un depósito que un castigo. No entra en cierto modo en el fondo de la cuestion. Si el arriero, el mayoral ó el leñador se creen multados sin motivo ó con exceso, acuden al juez de primera instancia administrativa, pidiendo la nulidad ó la reforma de los actos, no de las sentencias del agente municipal.» Si estas atribuciones que el alcalde ejerce en estos casos, se llaman actos, creo que son lo mismo que sentencias, y que la disputa sobre nombre, si puede ser útil para satisfacer ciertas teorías que se empeñan en eliminar de los ayuntamientos, algunas funciones que hoy ejercen, á la realidad de las cosas no importa nada el que se las dé este nombre ó el otro. Llámense actos ó sentencias, lo cierto es que los alcaldes en casos dados, resuelven la aplicacion de una ley y de una ley penal, decretan la imposicion de una multa sobre la fortuna de un particular: y ¿habrá en todos estos casos de apelar éste á los tribunales administrativos? Yo creo que no, porque hay casos que el daño de la pena es tan leve, que no se necesita contra él más garantía de justicia, que la que presta el carácter de alcalde.

Entremos ahora, para concluir esta leccion, en las materias que deben ser objeto de los fallos de los tribunales contencioso-administrativos. Ya es algo tarde, y aunque lo siento, tendré que pasar rápidamente sobre este punto. De los negocios que deben pertenecer á los tribunales administrativos, unos son contenciosos y otros no. En estos se cuenta todo lo que se refiere al exámen, liquidacion y aprobacion de cuentas, ora sean de los ayuntamientos,

ora de los administradores, de alguna casa de beneficencia, correccion ó cualquiera establecimiento provincial. En la primera clase se halla todo lo contencioso de ramos de pósitos, minas y correos; las reclamaciones que eleven los particulares sobre el repartimiento de contribuciones que hagan los ayuntamientos en sus respectivos pueblos; las cuestiones sobre modificacion, nulidad ó validez de los contratos hechos sobre negocios de interés publico, nacional, provincial ó local, y en fin las infracciones de los reglamentos de caminos y canales, ordenanzas de montes, de caza y pesca, de correos, etc.

Además de los asuntos contenciosos que ya he indicado, hay algunos que puede ser cuestionable, si sería ó no conveniente que correspondiesen á los tribunales administrativos. Tales son en primer lugar, los que se ofrecen en materia de quintas, que muchos creen deben pasar á estos tribunales. Yo no opino así, pues aunque conozco que por la naturaleza de las diputaciones provinciales, no les corresponden sino ciertas atribuciones, creo conveniente y provechoso, que no se extingan las pasiones generosas del patriotismo y del interés local, que son tan necesarias en estos cuerpos, y que para ello se le conceden todas las facultades que puedan desempeñar, sin perjuicio de la administracion y de los intereses particulares.

Todo lo que no se oponga á la marcha general de la administracion, todo lo que sea fomentar la propiedad de las provincias, debe quedar á cargo de las diputaciones; y entonces los individuos que las compongan se presentarán á desempeñar con mucha voluntad y grande satisfaccion, aquellos cargos que al mismo tiempo que les dan importancia en su país, les proporcionen ocasion de hacerle beneficios y de fomentar su riqueza y su prosperidad. En estos puntos no se les debe poner obstáculos, ni traba alguna, porque no se hacen más que satisfacer intencio-

nes y deseos generosos, á que nunca la Administracion puede dar soltura con exceso.

Nadie mejor que las diputaciones provinciales puede resolver todos los asuntos pertenecientes á quintas. El exámen de estos negocios se hace en público; hay una discusion animada y luminosa para satisfacer el interés, tanto de los pueblos como de los individuos particulares. La Diputacion es un jurado que decide entre la sociedad y el ciudadano, que tiene que reclamar la observancia de la ley.

En esos casos el pobre labrador, que se vé en la necesidad de alegar una excepcion, para que su hijo no sea llevado al servicio de las armas ¿qué proteccion encontraria en el tribunal contencioso-administrativo? ¿Quién le defenderia á no ser que enviase un abogado que fuera á sostener su derecho de oficio ó por su dinero? Claro es que nadie, porque los cuatro ó cinco individuos que compusiesen el tribunal, no teniendo ningun interés que les uniera con aquella persona particular, no harian grande esfuerzo en su defensa. Lo contrario sucede en la Diputacion provincial, porque cada diputado está interesado en la suerte de las personas de su respectivo distrito, las conoce, y tienen estas allí un abogado que se interesa vivamente por ellas, dulcificando en cuanto le sea dable la amargura de la contribucion de sangre.

Otro de los asuntos que no deben separarse de las diputaciones provinciales, es el exámen de los presupuestos de los pueblos. Enhorabuena que corresponda á los tribunales administrativos todo lo que se refiere á contabilidad, porque exige exámen de pormenores y de expedientes voluminosos, de que no pueden enterarse las diputaciones provinciales; pero no sucede lo mismo en la aprobacion de los presupuestos de los pueblos, porque en este caso seria sumamente perjudicial dar semejante facultad al poder ejecutivo, que no puede tener tanto interés en disminuir

los gastos de las municipalidades, como los diputados provinciales que forman parte de los contribuyentes. Lo mismo debe entenderse del repartimiento á los vecinos de un pueblo, de sus bienes comunes. Todo esto que no está sujeto á la ley, ni puede estarlo; todo lo que es de prudencia, de conocimiento de la localidad y del interés de los individuos que en ella misma habitan, ninguno puede resolverlo con más acierto y tino que las diputaciones provinciales. Dos ayuntamientos tratan de hacer un puente, y quieren saber cuánto pagará cada uno para costearle. ¿Quién mejor que la Diputación provincial, enterada de todas las circunstancias que deben tenerse presentes, podrá resolver con acierto en este caso?

Otros de los asuntos que no deberian dejarse hoy á cargo de los tribunales administrativos, son los que se refieren á la inclusion ó exclusion de los padrones ó listas de jurados y de electores ó elegibles para diputados á Cortes y diputados provinciales. En verdaderos principios de Administracion, llevando las teorías que dejamos sentadas hasta sus últimas consecuencias, debería corresponder esto á los tribunales administrativos; pero no conveniria ahora que desempeñasen semejantes atribuciones, porque la oscuridad y confusion de nuestras leyes, dá lugar á la arbitrariedad, y es preferible que estén confiadas á las corporaciones populares, porque seria muy peligroso conceder al Gobierno una influencia tan inmensa en la formacion del cuerpo electoral, influencia que pondria las elecciones á merced de los ministros.

DEL CONSEJO DE ESTADO.—RAZONES QUE DICTAN SU CREACION.

ORGANIZACION QUE DEBERIA DARSE Á ESTE CUERPO.

LA QUE TIENEN EN OTROS PAÍSES INSTITUCIONES ANÁLOGAS.

LO QUE EN OTRO TIEMPO HA EXISTIDO ENTRE NOSOTROS.

Despues de haber indicado lo que se halla establecido en otros países respecto del Consejo de Estado, y de habernos detenido algun tanto en referir la organizacion de este cuerpo en la nacion vecina, nos toca entrar ahora á examinar lo que en otro tiempo ha existido entre nosotros. No se sabe á punto fijo cuando ha nacido en España el Consejo de Estado. Se le encuentra en el principio de la Monarquía, pero no se le puede dar época determinada. Unos han querido atribuirle á San Fernando, otros á Don Alfonso XI, otros, en fin, han intentado traer su origen desde la Monarquía de los godos. El documento verdaderamente legal, primero que se encuentra respecto de este punto, es la petition de las Córtes de Búrgos á D. Enrique II, año de 1369, sobre establecimiento de este Consejo. D. Enrique II se mostraba, en la apariencia, propicio á dar esta garantia á los pueblos, y así, á la petition que las Córtes le hacian, para que tomase doce hombres buenos, que fuesen de su Consejo, dos de cada una de las provincias de Leon, Castilla, Galicia, Toledo, Extremadura y Andalucía, les decia: «Á esto respondemos, que nos place é lo tenemos por bien, é antes desto, nos se lo queriamos demandar á ellos; é tenemos por bien de les mandar, dar á cada uno de ellos por su salario 8.000 maravedis, et todavia cataremos en que les fagamos merced, en manera que todos ellos pasen bien.» En medio del interés que D. Enrique mostraba por la creacion del Consejo, hizo lo que suelen hacer todos los que se proponen halagar al pueblo con concesiones, pensando

despues no cumplirlas. Aunque prometió el establecimiento del Consejo, no llegó á realizarse, y en 1371, en las Córtes de Toro, volvieron los procuradores á pedirle de nuevo que estableciese el Consejo, y que lo estableciese reuniendo en él ciertas y determinadas personas, que sirviesen de garantía á la Nacion, de todas las resoluciones que el Monarca tomase por sí. En la contestacion á la demanda de estas Córtes, estuvo algo más severo que en las anteriores, y anunció que estableceria el Consejo, pero no compuesto de las personas que demandaban, sino de oidores de la Audiencia, Alcaldes de las provincias y de su córte, «et es la nuestra merced, decia, que estos que »sean del nuestro Consejo.» Continuó este Consejo así establecido, hasta el reinado de D. Juan I. Este Príncipe que fué desgraciado en el campo de batalla como Enrique II habia sido afortunado, tuvo que ser más débil y ceder más á las exigencias de los pueblos. Así en las Córtes de Valladolid de 1385 consintió en la creacion de un Consejo, compuesto de cuatro prelados, cuatro caballeros y cuatro ciudadanos, y aumentó despues sus atribuciones en las Córtes de Bribiesca en 1387. Mas apenas pasó lo azaroso y crítico de aquellas circunstancias, se fué olvidando el Rey, y más sus sucesores, de la creacion de este Consejo y de la promesa que habian hecho á los pueblos, de servirse de él en los negocios graves. Así es, que en los reinados de D. Enrique III, Juan II y Enrique IV, sólo se hace mencion de los favoritos que ayudaban al Monarca á dirigir los negocios públicos, pero nada se dice de la institucion de un Consejo, con cuyo acuerdo resolvieran los Monarcas los asuntos de interés público.

Los Reyes Católicos en 1480, dieron nueva forma á su Consejo y crearon el de Castilla tal como ha llegado hasta nuestros dias. Ordenaron que residiesen en el Consejo un Prelado y tres Caballeros y hasta ocho ó nueve Letrados, y que los demás no pudieran sentarse en él, á

oir y deliberar ni despachar los negocios. Sin embargo, en algunos casos solian dar facultad á los Arzobispos ú Obispos y demás que tenian título de Consejo, para que entendiesen de negocios determinados, disposicion análoga á la division de consejeros ordinarios y extraordinarios, que hallamos establecida hoy en otros países.

En las lecciones anteriores, ya he hecho algunas explicaciones sobre el sistema de estos Monarcas; sistema seguido por sus sucesores, que consistia en aumentar las prerogativas de este cuerpo, que estaba sinceramente adherido á los intereses de la Corona, y que de consiguiente servia de instrumento poderoso para sujetar á los Grandes y á los pueblos. Los Reyes Católicos dividieron el Consejo en cinco salas, cada una encargada de un ramo particular de gobierno; lo cual pasaremos ahora por alto, por no ser necesario detenernos más en ello, para nuestro propósito. Continuó en la Monarquía de Cárlos I, Felipe II y sus sucesores, tomando fuerza y ensanchando sus atribuciones el Consejo de Castilla, hasta la época de Felipe V, que como he dicho ya, en lecciones anteriores, sufrió algun menoscabo el Consejo en sus atribuciones, procurando los Monarcas disminuir y deshacer el mismo poder que ellos habian creado. Así continuaron las cosas con modificaciones leves, hasta la guerra de la Independencia en el año de 1808. Sabidas son las exigencias del Consejo en aquella época; la lucha que sostuvo con la junta central; la que continuó posteriormente con las Córtes generales; la resolucion que éstas tomaron respecto de este punto; la historia, en fin, y vicisitudes que sufrió el Consejo en aquella época constitucional. Se suprimieron entonces los Consejos, y se creó solo un Tribunal Supremo de Gracia y Justicia. Quedó, pues, el Monarca privado del Consejo en los negocios graves, y para su auxilio estableció la Constitucion otro, que se llamaba de Estado, que debia componerse precisamente de cuarenta

personas, á las cuales tenia el Gobierno obligacion de consultar en casos dados, y estas personas, cuatro, tenian que ser eclesiásticas, dos de ellas Obispos, cuatro militares, y cuatro Grandes de España; pero solamente en número de cuatro y nada más. Las Córtes proponian una terna, y el Rey nombraba de entre los propuestos. Este Consejo de Estado, que volvió á restablecerse en 1820 y duró hasta 1823, se puede decir que en ninguna de las dos épocas satisfizo verdaderamente el objeto de su instituto, ni áun en ninguna de ellas llegó á completarse el número de personas que le componian.

Vuelto el Rey al ejercicio de su poder el año 1814, restableció la Junta de Estado, que habia servido ya en tiempo de Cárlos III, y mandó que se atuviese á un reglamento de 1791. Este Consejo de Estado, ayudado de todos los demás que se volvieron á restablecer, servia para aconsejar al Monarca en aquellos negocios reservados de Gabinete y para dar su parecer en ciertas cuestiones que el Ministerio les proponia. Así las cosas hasta el año 1820, en que volvió á restablecerse el mismo sistema que hasta 1814 habia regido. Llegó el año 23, y en 3 de Diciembre del mismo, volvió á restablecerse de nuevo el Consejo de Estado. No satisfacía ya éste las necesidades de aquella época, y mucho ménos satisfacía á las creencias de uno de los ministros que entonces aconsejaba á la Corona, y ya para librarse de su influjo, ya para poder depositarle en personas que tuviesen algunos conocimientos en crédito público, entonces desmayado, y proporcionasen medios al Gobierno de atender á las muchas obligaciones que sobre él pesaban, se creó en 13 de Setiembre de 1824, una Junta que se denominó de Gobierno. Resistiéronla tenazmente todas las personas que formaban entonces la nata del bando absolutista, porque veian en ella un principio de tendencia á cierta clase de reformas; un principio, por consiguiente, de templanza, en

favor de los que habian sostenido y abrazado de buena fé el sistema liberal. No duró, pues, aquella Junta más tiempo que el que pudo sostenerle el Ministro Cea, que la habia propuesto, y volvió luego á restablecerse el Consejo de Estado bajo sus antiguas bases, llenándolo todas aquellas personas que eran más fieras y rabiosas en sus principios absolutistas. Continuó el Consejo de Estado ejerciendo sus funciones, y aunque recibió gran golpe en el año de 1827 por la division marcada que estos sucesos establecieron entonces, entre las detracciones del bando realista, sin embargo, no por eso se deshizo. Así es que el año 1830, cuando á consecuencia de la invasion de Mina y otros patriotas por la frontera, crecieron los peligros de aquella clase de Gobierno, el Consejo de Estado se reunia con mucha frecuencia, intervenia en todas las resoluciones del Ministerio y daba aliento y ánimo á los Ministros, para llevar sobre sí lo difícil de aquellas circunstancias.

En este estado se hallaban las cosas á la muerte de Fernando VII. Por su testamento creó un Consejo de Gobierno, para que auxiliase á la Reina que dejaba protectora y gobernadora durante la menor edad de su hija, y estaba compuesto dicho Consejo de siete personas. Pragmática de 6 de Octubre de 1833, y Real decreto de 19 de Diciembre de 1833. De manera, que al empezar esta nueva era de regeneracion para el país, existia el Consejo de Castilla, el de las Ordenes, el de Guerra, el de Hacienda, y por otra parte el de Estado y el Consejo de Gobierno. En la sesion próxima veremos la suerte que ha cabido á cada una de estas corporaciones, lo que les ha sustituido ó lo que se ha propuesto para su sustitucion.

PROYECTO DE LEY PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN CONSEJO DE ESTADO, FORMADO EN EL AÑO 1838, POR LOS SEÑORES MARTINEZ DE LA ROSA, SANCHO, PACHECO, GARELLY Y OTROS. ALTERACIONES QUE SUFRIÓ AL PRESENTARSE AL SENADO POR EL GOBIERNO DE 1839.

VARIACIONES QUE HIZO EN ÉL LA COMISION NOMBRADA POR EL SENADO PARA EXAMINARLE.

REFLEXIONES GENERALES ACERCA DE LA ORGANIZACION Y ATRIBUCIONES DE ESTE CUERPO Y DE LAS CUALIDADES DE LOS QUE LE HAN DE COMPONER.

¿DEBERÁN SER INAMOVIBLES LOS CONSEJEROS DE ESTADO?

¿DEBERÁ EL REY PRESIDIR EL CONSEJO?

¿QUÉ EDAD DEBERÁN TENER LOS CONSEJEROS?

¿DE QUÉ NÚMERO DEBERÁ COMPONERSE EL CONSEJO?

EL DESTINO DE CONSEJERO, ¿SERÁ COMPATIBLE CON CUALQUIER CARGO PÚBLICO?

EN LOS NEGOCIOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS, ¿DEBERÁ TENER EL CONSEJO LA FACULTAD DE CONOCER Ó SOLAMENTE LA DE CONSULTAR?

¿DEBERÁ DECIDIR EL CONSEJO LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES QUE SE ORIGINEN ENTRE LAS AUTORIDADES?

¿DEBERÁN TENER LOS CONSEJOS EL CARGO DE REDACTAR LOS PROYECTOS DE LEY?

En la leccion de ayer hemos discurrido sobre la necesidad del establecimiento de un Consejo de Estado, y los motivos en que ésta se fundaba. Dijimos que era necesaria esta institucion, no sólo para aconsejar al Gobierno en los casos graves y árduos, no sólo para conservar ciertas tradiciones administrativas que es necesario que él perpetúe, sino tambien para poner á cubierto el interés individual, y darle una garantía contra la precipitacion con que la Administracion suele proceder.

Fundada ya la necesidad del establecimiento de un Consejo de Estado, procedimos á examinar las institu-

ciones que con él tienen analogía en los principales países de Europa, y nos detuvimos con la nación francesa, ya porque hace 40 años que trabaja sobre la perfección de estas instituciones, ya porque siendo las que allí rigen, parecidas á las nuestras, es preciso que traslademos aquí, si no las mismas instituciones, al ménos los principios que se encuentran bien dilucidados. Al hablar del Consejo de Estado francés, nos hemos extendido sobre sus atribuciones, organizacion y manera de proceder: entramos luego á trazar ligeramente la historia del Consejo de Estado en nuestro país, y nos encontramos á la muerte de Fernando VII, con los consejos de Castilla, de Hacienda, de Guerra, de Indias y de Gobierno. Claro es que todas estas instituciones, segun se hallaban modificadas por las diferentes vicisitudes que habia sido necesario que sufrieran, para acomodarlas á las de la monarquía, no podian convenir á un nuevo órden de cosas, eran un nuevo obstáculo para entrar en el camino de las reformas, y debian ser miradas con mal ojo, por aquellos que deseaban mejoras positivas en las instituciones del país. Estas ideas produjeron los seis decretos de 24 de Marzo de 1834: por uno se suprimió el Consejo de Castilla y se creó un Tribunal Supremo de Gracia y Justicia, de España é Indias, al cual pasaron todas las atribuciones de los Consejos de Castilla é Indias, ménos aquellas que se referian á la administracion y gobierno del país; por otro se suprimió el Consejo de Guerra y se creó el Tribunal de Guerra y Marina con las mismas atribuciones poco más ó ménos; por otro se suprimió el Consejo de Hacienda, y se creó un Tribunal Supremo de Hacienda. Con respecto al Tribunal de las Órdenes, se recomendó al Ministro de Gracia y Justicia que propusiera los trabajos necesarios. Sabido es la suerte que ha tenido este Tribunal en la última diputacion. Pero el decreto más importante para nuestro propósito, de los dados en aquella fecha, es el que creó un

Consejo de España é Indias. Aquel era un Consejo de Estado en sus atribuciones, en su organizacion, en la índole de las instituciones y en los caractéres que le distinguian de los demas Consejos, así administrativos como judiciales. Se componia de veintinueve consejeros divididos en siete secciones que debian entender respectivamente en los negocios de Estado, de Gracia y Justicia, de Gobernacion, de Guerra, de Marina, de Hacienda y de Indias. Tenia un Presidente de nombramiento real, como lo eran tambien los Consejeros, y un Secretario; cuyos dos funcionarios debian ser propuestos por el Ministro de Estado, como presidente de las secciones del Consejo, debia servir de auxilio al respectivo ministerio á que pertenecia, y prestarle ayuda en la resolucion de todos los negocios graves que ocurrieran. No se decia en el Real decreto, cuándo se habian de reunir estas secciones para deliberar en comun, ni cuándo para formar la junta general del Consejo; esto se dejaba para un reglamento posterior, que en uno de los artículos de dicho decreto se prevenia que se estableciera. Los defectos que se notaron por algunos escritores en esta institucion, fueron la falta de unidad, y el no haber fijado en sus atribuciones la parte que hemos llamado en las anteriores lecciones contencioso-administrativas. Respecto de la unidad que algunos echaban de ménos, no fué la censura enteramente justa. El decreto de la institucion del Consejo Real, preparaba las deliberaciones así en junta general como en las secciones particulares, dejando para el Reglamento fijar los casos particulares y la organizacion completa del Consejo. Así decia el art. 9.º: «El modo y forma de deliberar el Consejo, ya sea reunido en Cuerpo, ya dividido en secciones, se determinará en un reglamento particular;» y el II: «Me propondeis un reglamento para la completa organizacion del Consejo Real de España é Indias.»

111 Pero lo que ciertamente sorprende es el no haber com-

prendido en las atribuciones de este Consejo la resolución de los negocios contencioso-administrativos. Tal vez se pensaría en hacer más adelante esta importante reforma en la dirección de la marcha administrativa.

Es indudable que existen negocios contencioso-administrativos, en los cuales el interés individual necesita tener alguna protección, contra la marcha vigorosa, pero rápida y poco meditada, de la administración: y debiendo resolverse estos negocios, sería lo más natural, que habiendo una institución tal como la del Consejo de Estado, fuese la encargada de aconsejar á los ministros, dándoles su parecer en todos aquellos asuntos comprendidos bajo la clase de contencioso-administrativos. No es de creer que las personas que aconsejaron á S. M. que diese este decreto, no estuviesen enteradas de lo que son materias contencioso-administrativas, y mucho ménos que pensasen que para resolver esta clase de cuestiones, no fuera necesaria una corporación, ya se llamase Consejo Real, ya se llamase de otra cualquier manera. Este Consejo Real que, como he dicho, llenaba todas las condiciones, ó las más importantes del Consejo de Estado, no duró más que hasta el 11 de Setiembre de 1836. Los sucesos políticos de aquella época, la publicación de la Constitución de 1812, hicieron creer á los ministros de entonces que como consecuencia de esta publicación debían decretar la abolición del Consejo Real. No hubiera sido extraño que los ministros conservasen esta institución; pero ellos pensaron que se oponía hasta cierto punto á los artículos de aquel código fundamental, y por otra parte no eran muy aficionados á corporaciones de esta especie. Se publicó la Constitución de 1837, y á poco tiempo era natural que el Gobierno, cualquiera que fuese su opinión, pensase en el establecimiento de un Consejo, ya se le llamase de Estado, ya se le diese otro nombre; se nombró al efecto una comisión compuesta de los Sres. Martínez de la Rosa,

Sancho, Garelly, Pacheco y otros. Presentóse su dictámen al ministerio, y prescindiendo de los fundamentos en que se apoyaba, contenía los siguientes artículos:

1.º Habrá un Consejo de Estado, compuesto del Presidente y 28 Consejeros.

2.º Para ser nombrado individuo de este Consejo, se requiere tener 40 años de edad, y haberse distinguido notablemente por sus conocimientos ó por sus servicios importantes al Estado.

3.º El nombramiento de los consejeros de Estado se verificará oído el Consejo de Ministros, y á virtud de un Real decreto expedido por el Presidente de éste.

4.º El Consejo de Estado tendrá un Secretario que será nombrado del mismo modo que los individuos del Consejo.

5.º El Presidente y los Consejeros de Estado tendrán el tratamiento de excelencia.

6.º El Presidente del Consejo de Estado gozará el sueldo de sesenta mil reales: los Consejeros el de cincuenta mil, y el Secretario del Consejo el de cuarenta mil.

7.º El Consejo resolverá los negocios que se le sometan á su pleno, ó dividido en secciones ó por medio de comisiones especiales.

8.º Los Ministros tienen derecho á asistir á las sesiones del Consejo, y de tomar parte en sus discusiones, pero sin voto.

9.º Las atribuciones del Consejo de Estado son las siguientes:

Redactar los proyectos de ley, de decretos, reglamentos y ordenanzas que les encomiende el Gobierno.

Examinar las bulas, breves, escritos pontificios y dar su dictámen acerca de su pase ó detencion.

Informar acerca de todos los asuntos graves que de Real órden se le remitan con este fin.

Conocer de los negocios contencioso-administrativos en el modo y forma que determinen las leyes.

10. El Gobierno, oído el dictámen del Consejo, inmediatamente que esté constituido, formará un reglamento para su régimen interior.

Tal era el proyecto de ley que esa Comisión compuesta de individuos tan ilustrados, presentó al Ministerio en 1838. A principios de 1839, se presentó en el Senado un proyecto de Consejo de Estado, que poco más ó menos era el mismo que había formado la Comisión: pero había sin embargo entre ellos algunas diferencias. Las más importantes, eran estas: la Comisión proponía 28 Consejeros y el Ministerio decía «30 individuos al ménos;» la Comisión suponía incompatible el cargo de Consejero de Estado con cualquier otro, y el Ministerio decía «el nombramiento de Consejero de Estado no es incompatible con el cargo de Senador ó Diputado, con empleos de Casa real ó con otros destinos ó comisiones del Gobierno, ya sea en la carrera militar ó civil, ya en la judicial ó eclesiástica;» la Comisión decía que los ministros pudiesen asistir á las sesiones del Consejo y el Gobierno proponía, «los ministros, mientras lo sean, se considerarán como Consejeros natos, y los que queden cesantes como honorarios:» la Comisión decía «en los negocios contenciosos *conocer*» y el Gobierno decía *consultar*, añadiendo, «dar su dictámen sobre declaraciones de guerra, tratados de paz, etc.» La Comisión suponía que el Consejo de Estado debía tener un Presidente nombrado como los Consejeros, y el Ministerio propuso «en ausencia del Rey, Reina, Regente del Reino, ó quien gobierne la Nación, será presidido el Consejo de Estado por un decano de nombramiento real.»

Pasado este proyecto en el Senado á una Comisión, hizo en él algunas alteraciones. Redujo el número de Consejeros de Estado á 20; propuso que el cargo de Consejero fuera incompatible con otro cualquiera empleo efectivo

en las diferentes carreras del Estado; donde decia el Gobierno, consultar en los negocios contenciosos, etc., proponia la Comision, «conocerá el Consejo en los negocios contencioso-administrativos y en las cuestiones sobre apelacion del derecho de gentes, en el modo y forma que determinen las leyes, haciendo en estos casos de fiscal un individuo de su seno.» La Comision del Senado añadió á las atribuciones que el Gobierno presentaba, la de decidir las competencias entre las autoridades judicial y administrativa y sobre las atribuciones de los respectivos ministerios.» Suspendida aquella legislatura, en la siguiente del mismo año, presentó el Ministerio un nuevo proyecto de Consejo de Estado, que en realidad era el mismo que habia propuesto la Comision del Senado. Tenemos, pues, en España formulado tres proyectos de Consejo de Estado; el que extendió la comision nombrada por el Gobierno, el que éste presentó al Senado, y el que propuso una comision de este Cuerpo.

Concluida esta rápida reseña, así de los diferentes Consejos que ha habido en España, como de los varios proyectos que se han presentado en esta época constitucional, vamos á examinar la cuestion en teoría, deteniéndonos sobre aquellos puntos dudosos, en que hemos dicho que habia diferencia entre los proyectos que acabo de indicar. La primera idea que se presenta al hablar de esta institucion, es la de preguntar: ¿Qué es un Consejo de Estado? No es otra cosa que una reunion de hombres de Estado ó de jurisconsultos, encargados de auxiliar al Monarca con sus luces y cooperacion en el desempeño de sus poderes legítimos y de preparar leyes, instrucciones y decisiones justas en todas aquellas materias que no corresponde resolver á los tribunales ordinarios. Tal es la definicion que á esta institucion dá M. Sirey en su obra sobre el Consejo de Estado. De esta definicion resulta que este Consejo no es una institucion política; no es un cuerpo

que haya de tener atribuciones que influyan en la marcha política del país; es una institucion puramente administrativa y de Gobierno, encargada de auxiliar á los Ministros y prestarles cooperacion con sus luces, para resolver aquellos negocios árdulos y graves que no pueden resolver por sí mismos, por falta de conocimientos en la materia ó de tiempo para profundizarlos debidamente. El Consejo de Estado no es una corporacion política, es un instrumento, una máquina en manos de los Ministros, que la emplean para ejercer bien y provechosamente para el país, las funciones que las leyes y la Constitucion les concede. Reconocida la necesidad de este Cuerpo para ayudar á los Ministros en el desempeño de sus deberes, ha habido algunos que se han opuesto á la formacion de este Consejo, sosteniendo que lo que deberia hacerse era reconocer que el Gobierno tenia necesidad de personas que le diesen consejo y auxilio en el desempeño de sus funciones y en la decision de los negocios contencioso-administrativos; pero puesto que tienen los Ministros la responsabilidad moralmente, ante la ley, puesto que están encargados de la gobernacion del país, dejarles en libertad para que escojan los hombres que quieran y los varien cuando lo tengan por conveniente, limitándose las Córtes á facilitarles los fondos que necesiten para pagarlos. De este modo, y en este sistema, la institucion del Consejo de Estado no aliviaria nada la responsabilidad ministerial; toda entera pesaria sobre los Ministros; ¿y, conviene dejarlos así expuestos á todas las consecuencias de semejante sistema? ¿Es indiferente al país la suerte buena ó mala de los Ministros en su gobernacion? Indudablemente que no, porque siempre paga la Nacion muy caras todas las faltas de los Ministros, y cuantos errores cometen en la administracion, caen sobre los infelices pueblos. ¿Qué importa que el Ministerio sea responsable, despues de haber cometido un desacierto que lleve á la Nacion al borde del precipicio?

¿Qué importa que en la Constitución esté escrito que si el Ministerio falta á sus deberes, podrán los diputados acusarle en la tribuna, y el Senado imponerle la pena marcada por las leyes, despues que el Ministerio las haya destruido, poniéndose él y poniendo á la Nacion en el borde del abismo? Nada importa que sea condenado, para remediar el mal presente, aunque mucho para el escarmiento: lo que importa muchísimo, es ponerle en el caso de que no haya necesidad de abusar de estas facultades con frecuencia; ponerle en el caso de que no pueda cometer faltas, para que no sea necesario imponerle penas, ni usar cada dia del derecho de acusacion.

Por otra parte; si se dejase á los Ministros la facultad de tener los Consejeros que quisieran y se les dijese «ahí »teneis dinero, buscad quien os acoja y ayude á llevar la »carga del Gobierno,» ¿encontrarian personas que al mismo tiempo que satisficiesen su conciencia, llenasen los deseos del país? ¿Encontrarian personas que tuviesen conocimiento y práctica, tal como se necesita, para el desempeño de un cargo tan importante y grave? ¿Hallarian los Ministros esas tradiciones, esas leyes é interpretaciones consuetudinarias que son tan necesarias para poder aplicar, así las leyes civiles, como las leyes administrativas, á los casos particulares? Y áun cuando los Ministros encontrasen estas personas revestidas de todas las circunstancias, aunque esta legislacion fuera bien interpretada, no teniendo esas personas que nombrasen los Ministros un carácter legal, ¿se verian desde luego revestidas del carácter de dignidad, que solo puede dar la ley y que es necesario tengan los que les aconsejen, para que siempre el Consejo les dé autorizacion ante el país, y lleve el sello de su opinion?

Pues consideremos la cuestion bajo otro punto de vista. Mirémosla, no por el lado de interés de los Ministros, sino por el lado de interés de los particulares. Pre-

gúntese á cualquiera que tenga pendiente con el Ministerio uno de esos negocios contencioso-administrativos y diga de buena fé, qué será para él más agradable, ¿que el Ministro á su capricho pueda resolver el negocio, sin consultarle con persona alguna, ó que tenga necesidad de aconsejarse de ciertas personas, revestidas de cierto carácter por la ley y que deben tener ciertas circunstancias? Qué querría más, ¿la arbitrariedad ministerial desnuda, sin traba, ni obstáculo de ninguna especie, ó la sujecion al consejo de hombres que se hayan hecho ilustres por sus servicios al Estado, que tengan aquella edad que es por sí sola una garantía, de personas, en fin, en quien se suponga toda la rectitud necesaria para darle como convenga? Claro es, que esta persona particular, desde luego diria que optaba por un Ministro que tuviese que sujetarse en su fallo al consejo de personas ilustradas, ó á lo ménos que si no tenia que sujetarse, tuviere necesidad de aconsejarse de ellas.

Pero si el Consejo de Estado no debe ser organizado á gusto y voluntad de cada Ministro; si el Consejo debe ser permanente y no de posicion variable, así en su organizacion, como en sus personas, á cada Ministerio que entre, ¿deberá estar compuesto de jueces inamovibles, de jueces que en lugar de ser los Consejeros de los Ministros, sean sus superiores; que en lugar de prestarles ayuda para la resolucion de los negocios, le ofrezcan obstáculos y pongan dificultades? Esto vendria á suceder, si se constituyese á los consejeros en jueces, como son los de todos los demas tribunales ordinarios. Entonces el Ministerio encontraria en el Consejo todas las dificultades para la buena Administracion, que hemos dicho se encontrarian, si los negocios de esta clase pasaban á los tribunales ordinarios.

En las lecciones anteriores hemos presentado algunas dificultades que se encontraban en la gobernacion del país; en que de la resolucion de un negocio contencioso-admi-

nistrativo, podia pender la salvacion del Estado, y cuando no ésta, la resolucion de cuestiones muy importantes al interés público. Deciamos, por ejemplo: un arrendatario de las rentas públicas que no cumple las condiciones de su contrato; un contratista de suministros que en lugar de dar buenos víveres al soldado se los dá malos; otros mil contratos de semejante especie, ¿habian de ir á los tribunales ordinarios, y habia de esperar la Administracion á que se fallasen allí antes de tomar una providencia que libertase al Estado de las malas consecuencias que podia traer consigo el uso ilegítimo que hacian los contratistas de sus atribuciones? ¿Abandonaria el Gobierno una funcion tan importante como es la de parar este golpe contra la fortuna y el bienestar público, dejándola á voluntad de los tribunales, para que la decidiesen segun las reglas estrictas del derecho? Pues otro caso más necesario todavía. Supongamos indispensable establecer una fortificacion, en un punto cualquiera de la frontera, porque así lo exige la seguridad del territorio, y que un particular se opone á que su construya porque dice se le perjudica en sus intereses, y acude á los tribunales demandando justicia, ¿habia de esperar la Administracion á que los tribunales fallasen, ó debia proceder rápida y libremente en el ejercicio de las atribuciones que, para la guarda y defensa del país, han puesto las leyes en su mano? Tal vez los mismos obstáculos que habria en llevar estos negocios á la resolucion de los tribunales, los habria al ménos en establecer el Consejo de Estado, compuesto de personas inamovibles. Estas pudieran estar acordes ó no con la marcha del Gobierno; pudieran quizás ponerle demoras y dificultades, y si fueran inamovibles se veria el Ministro combatido á cada paso y sin medios de deshacerse de ellas. Pero no se crea que porque abogamos por la movilidad de estos Magistrados ó Consejeros, entendemos que segun vengan nuevos Ministros haya de haber

nuevos Consejeros de Estado, que se han de mudar cada dia ó semana segun el capricho de los Ministros. Esto tiene ciertas reglas, reglas de prudencia sí, pero no ménos ciertas y seguras, pues ya hemos dicho que así en la marcha de la Administracion, como en la de los gobiernos representativos, habia ciertas reglas que no estaban escritas en los códigos fundamentales de las naciones, pero que lo estaban en la conciencia de los que conocen la índole de esta clase de Gobiernos, y que no era por eso ménos fuerte, ni ménos necesaria su observancia. Si un Ministro á su capricho separase á un Consejero de Estado y nombrase otro, destruiria la institucion del Consejo, y se gastaria el Ministro.

Se dice que con la inamovilidad, el interés individual tendria más garantidos sus derechos. La inamovilidad parece que sirve de escudo contra las intrigas y corrupciones de que puede usar el poder; pero sin esa inamovilidad se pueden dar tales garantías á los derechos individuales, que si no quedan completamente satisfechos, lo queden todo lo más posible. Habiendo juicio público sobre cada uno de los negocios contencioso-administrativos, permitiéndose sobre ellos la discusion pública, tienen los individuos particulares las más importantes garantías que pueden apetecer en esta clase de negocios. Tal es la importancia de la publicidad en estas materias, que Cormenin, que habia sostenido siempre como necesaria la inamovilidad de los Consejos de Estado despues que por las leyes de que hablé en la sesion anterior, se estableció en Francia el juicio público en todos estos negocios, ha variado de opinion, y cree que ya no es necesaria la inamovilidad. Así dice en su obra de derecho administrativo: «Habiamos pedido la inamovilidad bajo la restauracion, » cuando aun no teniamos la publicidad de las Audiencias y » la defensa oral, garantías, lo confesamos, superiores y » preferibles.»

REVISTA DE ESPAÑA Y DEL EXTRANJERO.

AÑO 1844.

DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

ARTÍCULO PRIMERO.

Al exponer en la Cátedra de Administracion las diferencias entre los dos ramos administrativo y judicial del poder ejecutivo, combatimos la doctrina sentada por un ilustrado escritor en el tomo 7.º, páginas 65 y siguientes de la nueva série del *Boletín de jurisprudencia*, sobre los contratos celebrados por los Ayuntamientos. Se propone el Sr. Pacheco en el artículo citado «una cuestion de derecho público constitucional, consistente en examinar, si la declaracion de nulidad ó firmeza de los contratos celebrados por los cuerpos municipales sobre asuntos de Administracion popular con personas particulares, compete á los tribunales de justicia, ó el Gobierno puede declararlos con autoridad legítima; y despues de várias consideraciones sobre la diversa índole de la ley de 3 de Febrero y la Constitucion de 1837 dice: «Examinando detenidamente el derecho público constitucional, sentaremos como opinion la más fundada, que todas las cuestiones relativas al cumplimiento de los contratos celebrados por los ayuntamientos con las solemnidades que las leyes exigen, competen exclusivamente á los tribunales ordinarios, y que por consecuencia necesaria las determinaciones adoptadas por las Diputaciones provinciales, y en su caso por el Gobierno, son otras tantas infracciones de ley, cuyo cumplimiento no deben consentir los jueces de primera instancia.» Refutando esta regla, que nos parece errada, deciamos; que los tribunales ordinarios no eran compe-

tentes para declarar en todos los casos la nulidad ó firmeza de los contratos celebrados por los cuerpos municipales con personas particulares sobre asuntos de administracion popular, sino que muchas veces los mismos ayuntamientos, y otras las autoridades superiores administrativas podian rescindir los pactos celebrados, fundándose en motivos de interés general y pública conveniencia,

Esta doctrina, que comprobamos con algunos ejemplos, ha sido despues impugnada por otro escritor entendido (tomo 4.º tercera série del *Boletin*, páginas 281 y 333); y aunque respetamos tan autorizadas opiniones, creemos sin embargo deber exponer alguna razon en defensa de las nuestras, siquiera para dar motivo á que se dilucide cuestion tan importante, en que á la vez se hallan interesados los derechos particulares y los de la sociedad entera. Pero como los contratos de los ayuntamientos no son más que un caso particular de los que la Administracion pública puede celebrar, y muchas de las cuestiones que de estos nacen, casos particulares á su vez de los negocios que se llaman contencioso-administrativos, será necesario examinar antes de todo la naturaleza de estos, para conocer despues fácilmente si las reclamaciones que se suscitan sobre los contratos administrativos, y por tanto contra los que los ayuntamientos celebran, en todos los casos y sin excepcion alguna deben resolverse por los tribunales ordinarios.

Pocas personas habrá sin duda, que no hayan oido muchas veces hablar de negocios contencioso-administrativos; pero no serán muchas las que comprendan de un mismo modo el significado de aquellas palabras con tanta frecuencia usadas, ni que sean capaces de fijar los límites entre los cuales se debe hallar su determinacion. Aun los mismos escritores franceses que tienen la ventaja de hacer sus estudios de Administracion y jurisprudencia sobre el campo que les ofrece una legislacion ordenada y

sistemática, no han acertado á encontrar una fórmula general y aplicable que sirva para determinar los negocios que son de la competencia de los Consejos de prefectura y Consejo de Estado, encargados de examinar y decidir las materias contencioso-administrativas. Despues de explicar Mr. Foucart en el tomo 3.º de sus Elementos de derecho público y administrativo, página 272, las decisiones cuya derogacion solo puede reclamarse de las autoridades encargadas de la Administracion activa, y aquellas otras, que razones de Estado someten al juicio de tribunales administrativos, habla de una tercera clase «que participa de lo contencioso en la forma de proceder, y que entra sin embargo por la naturaleza de las cuestiones que resuelve en el círculo de la Administracion discrecional,» y luego añade: «en cuanto á la jurisprudencia, no ha establecido hasta el dia ningun principio general; cuando se reclama contra algun acto administrativo que parece emanado del poder discrecional, el Consejo de Estado no le admite, diciendo que se trata de un acto de Administracion pública y de interés general que no puede ser objeto de un recurso por la vía contenciosa. Por lo demás, nunca ha determinado en qué debia consistir esta clase de actos; distincion difícil, porque de una parte la Administracion puede invocar siempre el interés general, y de otra sus actos pueden ser objeto de reclamaciones de particulares, cuyos intereses hubiesen sido heridos.» Y si en un país donde tan provechosos estudios se han hecho sobre esta materia, están todavía los entendimientos tan confusos, que no aciertan á distinguir la línea que separa la Administracion activa de la contenciosa; ¿qué habrá de suceder en España donde la legislacion civil y administrativa se encuentran tan enmarañadas; donde la jurisprudencia de los tribunales apenas es conocida; donde la Administracion activa anda confusamente mezclada con la contenciosa; donde aún se conservan antiguas preocupaciones

en favor de las atribuciones administrativas de los tribunales; donde la ignorancia unas veces, la malicia otras, y muchas el espíritu de partido, encuentran confusion en las leyes, pretextos eficaces para suscitar obstáculos á la Administracion y embarazos al Gobierno?

Las sociedades modernas, dotadas de una gran vida material é intelectual, encierran en su seno elementos poderosos de desarrollo y progreso, porque necesitan la vigilancia y direccion de un poder fuerte que enfrene sus excesos, y centralizando la accion individual la estimule, á la vez que la contenga y moralice, procurando encaminarla al provecho comun, y elevar la accion social hácia los altos fines á que sin saberlo tienden siempre los pueblos y las naciones. Al salir este nuevo poder de la Administracion, gloria de las sociedades modernas, de entre los escombros de las administraciones antiguas, encuentra necesariamente rivales y enemigos en las demás corporaciones del Estado y en las ideas de anarquía é insubordinacion que sin sentirlo se inspira donde ménos se pensára. Avezados los tribunales y jurisconsultos á ejercer y respetar las doctrinas de una viciosa Administracion; deseoso el interés individual de hallar en las formalidades el reparo de sus derechos, y encontrando todos en la oscuridad de las leyes la justificacion de sus creencias, reclaman y suscitan conflictos entre las autoridades administrativa y judicial que satisfacen el espíritu de Cuerpo, y el amor propio de los unos, á la vez que las ideas preocupadas de muchos, y el interés de algunos. No culpamos á nadie de contribuir á aquel objeto, ni ménos hacemos alusion á los ilustrados escritores del Boletín: referimos solamente un hecho; y es, que al robustecerse la Administracion de la fuerza que necesita para acudir á fomentar y proteger, se levantan como por instinto contra ella todas las ideas y preocupaciones antiguas, y todos los intereses actuales, y que hasta el mismo espíritu de desór-

den administrativo y político busca en el poder estable de los tribunales un baluarte contra la fuerza de la Administracion y del Gobierno. Por eso hemos visto, bajo pretesto del deber que los tribunales tienen de castigar los delitos, perseguidos y encausados á los agentes administrativos, mientras permanecian indemnes los Ministros responsables; y por eso hemos visto que se intentaba impedir judicialmente al Gobierno la recaudacion de las rentas públicas, y la disposicion de los fondos del Tesoro, á pretesto de contratos celebrados con personas que, negándose á cumplirlos, ponian en peligro la suerte del Estado.

Pero aún cuando así se vean confundidas las atribuciones del poder judicial y de la Administracion, se reconocen, sin embargo, en ciertos negocios las legítimas facultades de estos; y tal vez, al investigar el principio que guia al convencimiento en aquellos casos particulares, podremos encontrar una regla general para todos los demás. Si un empresario, por ejemplo, tomase de su cuenta el surtir de víveres al ejército que se halla en campaña, y tan mal acondicionados se los diera, que produjesen enfermedades en las tropas, ó bien cumpliera tan tarde su contrata, que fuera necesario proveer al soldado por otros medios, nadie ciertamente querria negar al Gobierno la facultad de declarar nulo aquel contrato, ni pretenderia obligarle á impetrar la nulidad por los lentos medios de un juicio ante los tribunales ordinarios. Si un Ayuntamiento contrae con un médico la obligacion de darle cierto salario, á condicion de que asista á los vecinos del pueblo en sus enfermedades, y fuese tan ignorante, que diezmasse la poblacion con sus desaciertos, ¿no tendrá derecho la autoridad administrativa ó municipal para despojarle de su carácter de médico titular, y llamar á otro que ménos víctimas hiciera? Prescindiendo por ahora del punto hasta dónde podria llegar en sus disposiciones la Administracion

ó el Gobierno, es indudable que el deber de procurar al público el bien, le da derecho para tomar disposiciones que anulen, modifiquen ó suspendan los efectos del contrato celebrado; y que al tomar tales providencias en nada mengua la autoridad de los tribunales, antes bien usa de un derecho que el servicio comun, la razon pública y la necesidad le conceden. ¿Cómo fuera posible que los tribunales autorizasen tales determinaciones? Estando en la obligacion de atender solamente á las pruebas legales, de aplicar las reglas del derecho civil, no pueden servirse, para fundar sus fallos, de las noticias administrativas, ni de los principios de pública conveniencia, que sirven de guia á la administracion del Estado; y el servicio público puesto á merced de los tribunales jamás llegaria á realizarse, y sería vencido siempre por el interés individual, escudado con las fórmulas y sutilezas del foro. La naturaleza de las pruebas que se pueden aducir en juicio y el carácter de los principios que se han de aplicar, determinan en tales casos la competencia de la Administracion, y excluyen, por lo mismo, la de los tribunales comunes. Si continuaran examinando uno y otro caso particular, podríamos al fin deducir de todos ellos una série de reglas que sirviesen para fijar las atribuciones de las dos autoridades administrativa y judicial; pero preferimos, como más sencillo, exponer *á priori* los principios de su competencia para venir despues al exámen de los contratos administrativos celebrados por el Gobierno ó por las corporaciones municipales.

Antes de llegar á este punto, creemos necesario tirar una línea divisoria, entre las materias que corresponden á la Administracion y los tribunales, marcando despues las diferentes clases de negocios administrativos que pueden presentarse.

La Administracion pública preside la sociedad, cuida de sus intereses, y aplica las leyes, los reglamentos ad-

ministrativos, y los principios de bien general que los han dictado.

Solicita y vigilante por deber, responsable de los males que al país sucedan cuando no emplea su accion, ó cuando no la ejerce de una manera provechosa, necesita que se le conceda cierta libertad sin la cual sería la responsabilidad un contrasentido. El interés, la conveniencia de la Nacion, de la provincia ó del pueblo, es su mira principal; y, si atiende al interés de los individuos, si protege sus personas y sus fortunas, si protege sus derechos, es porque aquella proteccion y respeto encaminan al objeto primero de su poder. Cabeza y brazos á la vez de este cuerpo moral, que llamamos sociedad, debe tener fija la vista para ver, y pronta la mano para remediar sus males, para procurar su progreso, para impedir que pueda estorbarlo; y si alguna vez descende de la altura de estas consideraciones á objetos que por su importancia parezcan pequeños; no olvidará jamás los grandes intereses á que debe su fuerza, ni el valor de sus principios que le toca defender. Los tribunales ordinarios encargados de interpretar la ley civil, de aplicarla á los derechos de los individuos que imploran su declaracion, no se elevan nunca á la altura del interés social, y prescindiendo de lo que importarle pueda, miden con igual regla al individuo particular y á la sociedad entera, de que es pequeña parte, porque irresponsables del mal ó del bien que del cumplimiento de las leyes sobrevenga, fallan sobre el derecho encerrados en el templo de la justicia, sin cuidarse de lo que á sus puertas pueda suceder; y ninguna consideracion, por alta que sea, debe apartarlos del sencillo raciocinio que sobre las pruebas del proceso y el artículo de la ley hubiese formado.

Así está fijada muy claramente la línea divisoria entre los negocios judiciales y los que llevan el nombre de administrativos, porque ni en estos habrá nunca lugar de

hacer aplicacion inflexible de las leyes civiles, ni en aquellos podrán tampoco tener cabida las máximas ó principios generales de Administracion ó de política, que deben servir de regla á las decisiones del Gobierno y de sus agentes. El jurisconsulto y el administrador parando su atencion en la ley cuya aplicacion y observancia se pide, ó en los principios generales que se invocan, tendrán siempre una guía segura que los lleve al conocimiento de la competencia respectiva. Cuando se hable en nombre de la conveniencia pública, de las leyes políticas, de las administrativas, del derecho de gentes, ó de los tratados de las naciones, entonces se pedirá implítamente una resolucion administrativa; y cuando se invocan las leyes de los contratos, ó de los testamentos, las disposiciones del derecho civil ó sus pruebas, entonces será necesario el fallo de los intérpretes doctrinales de aquel derecho, ó el de los tribunales ordinarios. Cuando unos y otros principios, cuando unas y otras leyes, sobre un mismo negocio se invocan, cada cual fallará sobre lo que fuere de su competencia; la Administracion, del interés público; los tribunales ordinarios, de los derechos civiles; y si por ventura anduviesen tan mezclados y confundidos unos y otros principios, unas y otras leyes, que no fuere posible conciliar las dos resoluciones, claro es que el interés del país sería superior á los intereses particulares; que el derecho del pueblo, de la provincia ó de la Nacion, modificaría en unos casos, anularía en otros y sería superior siempre al derecho de los individuos. Algunos ejemplos podrán aclarar algun tanto los principios sentados. 1.º Un comprador de bienes nacionales es inquietado á la vez en su derecho por uno que los reivindica como propios, en virtud de cláusulas testamentarias y escrituras otorgadas, y por otro que dice haber comprado á la Nacion los mismos bienes. Al primero deberá responder ante los tribunales ordinarios, porque se trata de la aplicacion de leyes civiles

y su ejecucion en casos particulares; y al segundo le constará ante la Administracion de bienes nacionales, porque se trata de la interpretacion de actos administrativos, y de examinar el modo y forma en que fueron cumplidas las leyes que disponen los trámites que deben seguirse para la venta de bienes que son propios de la Nacion. Aquí las funciones administrativas y judiciales se ejercen sin embarazarse recíprocamente, cada cual dentro de su propia esfera, aplicando y practicando las leyes y los principios que les son confórmes.

2.º Uno demanda á la Administracion el pago de los salarios, dietas, indemnizaciones, etc., á que tiene derecho por haber trabajado de cualquier manera en favor del Gobierno. Aun cuando aquí se trata de un contrato, y del modo con que recíprocamente han cumplido las condiciones ambos contrayentes, tal es la importancia del interés público en estos asuntos, tan necesaria en la Administracion la facultad exclusiva de conocer de estos negocios, que seria preciso alterar completamente el orden administrativo, si por errar en los principios atribuyésemos su conocimiento á los tribunales. Las facultades de estos no pueden ejercerse sin menguar las que la conveniencia pública hace necesarias en la Administracion; y en tal caso el interés individual, respetable sin duda, cede su derecho á otro interés más alto y más sagrado, al interés de la sociedad entera. Por eso dice H. Pausey, de quien hemos tomado este ejemplo: «El arreglo de estas peticiones exige una cuenta, documentos de contabilidad, en una palabra, una liquidacion, y la liquidacion de todos los créditos que pueden exigirse del Gobierno, está dentro del dominio del poder administrativo. Si no fuese así, si estas liquidaciones se llevasen á los tribunales, los jueces podrán á su voluntad constituir al Tesoro público en deudor de cantidades considerables; y por errores que serian tanto más lamentables y frecuentes, cuanto esta clase de negocios les fue-

ran ménos familiares, destruir sucesivamente la fortuna pública. Los proveedores de los ejércitos, los empresarios de trabajos públicos, y generalmente todos los que tratan con el Gobierno, deben pedir á la Administracion la resolucion de las dudas que puedan elevarse sobre la interpretacion ó ejecucion de las cláusulas de un contrato.» Copiamos de propósito las palabras de este escritor, antes que las de otro alguno, porque si sus doctrinas pudieran ser de algo censuradas, de parcialidad á favor de los tribunales fuera acusado, antes que de amigo de una administracion invasora.

Es en este particular H. Pausey el intérprete, no de estas ó aquellas doctrinas exclusivas, sino de aquel buen sentido que percibe fácilmente cuáles son las necesarias atribuciones en la Administracion de un país que haya de satisfacer los deberes que su posicion la impone.

3.º Concluïremos con un tercer ejemplo. El armador de un buque corsario se presenta pidiendo se declare legítima presa otro que logró apresar á los enemigos de su nacion, ó á los que para este objeto el derecho de gentes considera como tales. El dueño del buque, invocando el sagrado derecho de propiedad, pide se declare ilegítima la presa, por no haberse hecho dentro de la línea señalada ó por faltarle alguna de las condiciones que las leyes del país exigen en las Ordenanzas del corso, verbi gracia, por haber sido hecha antes del rompimiento de las hostilidades, ó despues de la celebracion del tratado de paz, ó sin respetar las inmunidades concedidas al enemigo, etc. Como se trata de privar á una persona de su derecho de propiedad, parece que deberia corresponder á los tribunales, sus naturales protectores, el conocer de las causas que justifiquen aquella privacion; y, sin embargo, las leyes de todos los países, atribuyen la competencia de estos negocios á tribunales excepcionales que tienen el verdadero carácter de administrativos, y áun necesita muchas

veces resolverlos la administracion activa de una manera discrecional y segun las circunstancias. ¿Y por qué? Porque estos asuntos interesan á las relaciones que la Nacion tenga con los países extranjeros; porque el Gobierno, concediendo las patentes de corso, se hace responsable mientras los armadores ó corsarios no se excedan de las facultades que les diere; porque á él solo corresponde interpretar sus actos y disposiciones, y porque, en fin se trata de aplicar principios políticos y administrativos, y de apreciar las razones particulares, y de circunstancias que nunca deben influir en el ánimo de los tribunales, y que guían siempre á la Administracion, cualquiera que sea la clase de gobierno en que se ejerza. Por desconocerse en España estos principios, más de una vez se han visto los Ministros en graves conflictos con los gobiernos extranjeros; y no ha mucho tiempo, siendo Presidente del Consejo el Sr. Ofalia, se vió expuesta la buena armonía que llevamos con algunas naciones, á consecuencia de un negocio de presas en que habia dado ya sentencia el Tribunal Supremo de guerra y marina, á quien por las leyes recopiladas y el Código de Comercio, corresponde en última instancia conocer de estos asuntos.

Con esta aplicacion de los principios á casos particulares, nos parece que ha de quedar claramente determinada la esfera administrativa y judicial, sin necesidad de descender á otras reglas secundarias que no serán más que corolarios de las que ya dejamos sentadas y que en otra parte con mayor detencion hemos expuesto. Son los tribunales buenos jueces de aquellas contestaciones que el interés privado entre particulares suscita y pueden resolverse por las reglas del derecho civil, y con trámites tan útiles como lentos que el estudio de la jurisprudencia ha creado; jueces imparciales que dan sus sentencias, fija la vista en el proceso y el entendimiento en la ley, casi siempre igual, apesar de las variaciones de los siglos, apartan-

do el ánimo de las personas de los que contiendan, y no alzando su consideracion á las cuestiones políticas de Estado ó de bien comun, sujetas á tan frecuentes alteraciones y mudanzas. La Administracion más varia y progresiva, acomodándose á las doctrinas que los adelantos en la civilizacion y las nuevas relaciones entre los pueblos traen consigo, es juez legítimo y competente en todas las contestaciones nacidas de aquellos progresos, y en las disputas variables y transitorias, que, al lado de las mejoras y alteraciones sociales, suscita siempre el interés individual; unas veces defendiendo egoista los abusos que pueden favorecerle, y atacando otras con encono audaz los derechos ajenos que considera opresivos. La sociedad interesada entonces en tales contiendas, alegando el interés general, superior al de los particulares, presentando noticias, datos y consideraciones que un Tribunal no podria calificar de pruebas, citando, no la ley escrita, sino la razon pública y la conveniencia social, pide á la Administracion resuelva sobre aquellos intereses con mayor prontitud y equidad más cierta que pudieran hacerlo los tribunales.

Mas no por eso ha de olvidar completamente el interés individual y pasar sobre él desatentadamente sin darle proteccion, cuando aún se halla indemne, ni reparo cuando le agraviase; que si la sociedad tiene derecho á que sus grandes intereses sean preferidos, no es sin llevar sobre sí el recíproco deber de amparar á los más pequeños y legitimar el sacrificio que en provecho público les imponga. Unas veces estos intereses no excederán el carácter de tales, y otras, convirtiéndose en derechos, serán dignos siempre de meditada consideracion; y obligacion es del poder proteger á aquellos intereses segun su magnitud é importancia, y darles cuantos medios de defensa sean compatibles con la gestion del bien comun que tiene á su cuidado. Mas ya que deba protegerlos, ¿se anulará por eso ante la

autoridad de los tribunales? Es indudable que la Administracion tiene el derecho de superar todas las dificultades que se opongan al cumplimiento de las disposiciones que diere dentro del círculo de sus atribuciones; y que ella es tambien la que ha de resolver el modo y forma en que oirá las reclamaciones que contra sus órdenes se hiciesen; porque si hubiese otro poder á quien se confiase el cargo de oír estas quejas y que tuviera á su cuidado el fallar sobre ellas, este poder seria el árbitro de la direccion de los negocios públicos; y buscando allí punto de apoyo todos los intereses excéntricos de cualquiera clase que ellos fuesen, legales ó ilegales, seria imposible todo gobierno y buena administracion, y absurdo hacer de ellos responsables á los que en buenos principios deberian serlo. Pero en virtud de este derecho que á la Administracion no se le puede disputar, resuelve unas reclamaciones discrecionalmente y sin trámites contradictorios, y otras siguiendo con más ó ménos regularidad las formas naturales de un juicio. Estas últimas llevan el nombre de negocios contencioso-administrativos. Importa mucho el que se entienda con claridad que no son tales negocios una parte mayor ó menor de los que á los tribunales ordinarios compete resolver, sometidos por excepcion al fallo de tribunales particulares, sino que entrando en la clase general de asuntos administrativos, reciben una forma particular de sustanciacion, ó porque el interés público reclama más detenido consejo, ó porque la Administracion quiere respetar los derechos que con sus leyes ó mandatos ha creado.

El Gobierno ó el poder ejecutivo, al resolver los negocios contenciosos que son de su competencia, administra, no juzga; publica decisiones, no sentencias; sigue trámites semi-judiciales para la resolucion de asuntos que á sus atribuciones tocan; no usurpa las de los tribunales aplicando á las causas civiles formas y principios nuevos.

La forma de proceder puede ser diversa, pero los

principios y leyes que aplican son siempre los mismos; unas veces resuelve la Administracion activa las reclamaciones que se le dirijen, con la ilustracion y discernimiento necesarios, otra las demandas serán decididas por la Administracion contenciosa despues de oir en contradictorio juicio las razones de los particulares, y las que en su favor exponga el interés de la sociedad; mas siempre será la Administracion quien resuelva y quien decida.

¿Pero cómo distinguir unos negocios de los otros? ¿Cuáles son propios de la Administracion activa, y cuáles de la contenciosa? Ya hemos dicho que era esta distincion difícil y hasta cierto punto arbitraria por lo mismo que todos eran asuntos administrativos, y que el sujetarlos á este ó al otro trámite pendía de la apreciacion que pudiera hacerse de su mayor ó menor importancia. Pero, sin embargo, se pueden señalar ciertos principios á los cuales debiera ajustarse aquella division, ya que en la práctica esté sujeta á muchas modificaciones difíciles de regularizar.

Fácil es conocer la diferencia que hay entre las pretensiones de dos personas, de las cuales la una se funda en razones de interés ó mejora, y la otra en derechos adquiridos en virtud de contratos hechos con la Administracion ó de órdenes y decretos que de ella emanen. Atendible es sin duda el interés individual bajo cualquiera forma que se presente, y siempre digno de la proteccion y amparo que toda Administracion celosa debe prestar á los que existan en el país; pero no puede en verdad quejarse si como al interés social le atienden, y por el mismo camino y con iguales medios averiguan su existencia y su extension. Y tanto menos fundamento podrán tener sus quejas, cuanto que el interés individual es sencillo y perceptible, encontrando siempre celosos defensores en los hombres que le tienen por suyo, mientras que el interés colectivo y social, si más importante, es tambien más

complejo y más difícil de conocer alcanzando, difícilmente, solícitos y sinceros patronos. Pero cuando el interés particular habla en nombre del derecho, mayor cuidado debe poner la Administración pública en examinarle, y más justas razones deberá tener para exigir su sacrificio. Es siempre cierto que el interés colectivo, el interés social, es superior al interés individual; mas no es siempre cierto que el interés de la sociedad sea superior al derecho de los particulares. Es fácil conocer cuáles son las personas ó los pueblos que tienen utilidad en un estado conocido de cosas ó disposiciones legales, pero no lo es tanto el saber quienes son los que por él tienen derechos adquiridos y dignos de ser respetados.

Claro es que en el primer caso no puede haber duda en la ley, ó mejor dicho, principio que se haya de aplicar; y porque si en los hechos hubiese duda, en juicio contradictorio no pudiera fácilmente examinarse: y claro es tambien que en el segundo caso, quien tiene ó alega derechos adquiridos, los tiene igualmente á que se le escuchen las razones ó títulos en que pueda fundarlos. Será dudoso muchas veces, si lo que como derecho se alega y se defiende, merece en realidad este nombre, porque oscura es y casi imperceptible la línea que separa el carácter de las acciones que se fundan en intereses derivados de leyes antiguas ó uso de largo tiempo, y el de aquellas que nacen de un derecho verdadero por el título que les sirve de base, aunque más ó menos probado. Sucederá quizás que antes de resolver un asunto, que se cree comprendido en los primeros, se suscite una cuestion de trámites en ocasiones fundadas, y á veces sin motivo, pero siempre difícil de resolver, y que deberá ser decidida antes de ingresar en el pleito (in limine judici) como diríamos en lenguaje forense; mas porque el principio sea muchas veces de aplicacion dificultosa, no deja de ser cierto y de grande utilidad en la determinacion de aquellas cuestiones, y

el único tal vez que puede servir de guía segura en la oscuridad de las leyes, y de arma defensiva contra las maliciosas demandas del interés individual. Así repetiremos aquí lo que en otro lugar hemos sentado. Todo juicio administrativo ha de recaer sobre un hecho y un derecho: el hecho será el acto de la autoridad administrativa contra que reclama el individuo, y el derecho será el que el particular pide ante la misma ú otra autoridad administrativa que le conserven. De manera que para que haya contencioso-administrativo, ha de fundarse la parte que reclama en la existencia de un hecho de la Administración que ataca derechos preexistentes. Si funda sus derechos en razones de utilidad ó mejora, la acción no entrará dentro del número de las que forman la vasta materia contencioso-administrativa, sino dentro del círculo de las puramente administrativas.

Pero no basta por desgracia este principio para proceder seguramente en todos los casos que puedan ocurrir, pues que muchas materias hay que versan sobre derechos adquiridos y que un acto de la Administración perjudica, las cuales no pueden con todo colocarse en el número de las contencioso-administrativas. El derecho constitucional unas veces y el interés público otras, separan excepcionalmente algunos negocios que por su misma naturaleza serian contencioso-administrativos, pero que el Gobierno y la Administración activa deciden discrecionalmente en virtud de las atribuciones constitucionales ó de las que otras leyes les señalan. Imposibles serian la Administración y el Gobierno, si las medidas que el interés público de ellos reclama hubieran de perder su fuerza tan solo porque éste ó el otro individuo se creyesen perjudicados. Razon tendrán sin duda para pedir al Gobierno la indemnización que les corresponda, si en su derecho de propiedad, ó en otro cualquiera, fueron heridos; pero no se la concederemos igualmente para impedir el

cumplimiento de aquellas disposiciones generales que al bien público se dirigen ni áun para suspender su ejecucion, promoviendo juicios contencioso-administrativos que aunque más breves que los demás, bastarian para hacer imposible la ejecucion de las disposiciones más provechosas y mejor combinadas.

Si un reglamento, v. gr., de policía de tránsito, se sujetara en juicio contradictorio á todas las contestaciones que pudieran suscitarle, ¿cuándo llegaría á tener efecto? Si acordada por el Gobierno la direccion que ha de llevar una carretera se permitiese á los particulares pedir en juicio contencioso que se corrigiesen los planos y se variase en este ó en el otro rumbo la línea que el camino debia seguir, ¿se comprende que tendrian alguna vez término tantas y tan variadas y contradictorias reclamaciones como necesariamente se elevarian? Por eso en tales casos y otros análogos, siempre que el Gobierno provee á las necesidades públicas por medio de reglamentos administrativos, ó bien cuando toma medidas de observancia general en favor de los intereses cuya guarda y custodia le están encomendados, no pueden atacarse sus disposiciones ante la Administracion contenciosa.

Esta excepcion que el interés público exige, se funda tambien muy claramente en las facultades constitucionales que el Gobierno ejerce, las cuales serían completamente inútiles si á cada paso se hallasen embarazadas con trámites y obstáculos que no pudiese vencer con la brevedad necesaria. Y si contra las disposiciones indicadas, que el Gobierno toma por sí, segun las circunstancias, no cabe reclamacion ante la Administracion contenciosa, mucho ménos podria haber lugar á ello contra aquellos reglamentos que se dan para la ejecucion de leyes y su más fácil aplicacion, ni contra las resoluciones que en asuntos de pura gracia toma el Gobierno, ya concediendo ó negando lo que se solicita, ya removiendo de este ó del otro cargo

público al que lo desempeña. Como que la accion administrativa es siempre voluntaria de parte del Gobierno, el cual, como responsable, debe ser tambien libre para obrar ó no obrar, nunca podrá obligársele, por medio de la Administracion contenciosa, á que tome aquellas disposiciones que á un particular convienen, ó que el interés público reclama; diferencia notable que separa las obligaciones particulares de los deberes del Gobierno, porque al cumplimiento de éste sólo se le puede obligar por aquellos medios políticos que la Constitucion establece ó indica, mientras que el de las obligaciones se puede exigir ante los tribunales por trámites y medios en las leyes señalados.

Tambien creemos deber notar que los juicios administrativos son un modo excepcional de proceder en la marcha general de la Administracion, así como ciertas disposiciones semi-gubernativas que en ciertos casos adoptan los tribunales, son tambien una excepcion de las reglas generales que para sustanciar los negocios y decidirlos tienen señalados. Es, pues, claro que teniendo este carácter extraordinario los juicios contencioso-administrativos, sólo se debe recurrir á ellos en los casos que las leyes marcan y en los que no quede ya recurso ante la Administracion activa ó los tribunales ordinarios. Cuando estos recursos pueden tener lugar, sería eternizar la resolucion definitiva de los negocios el conceder nuevas apelaciones ante la Administracion contenciosa, cuya mediacion, si los pondria fácilmente término en algunos casos, daria en otros lugar á una ó más instancias completamente inútiles. Si un ayuntamiento, prévio el trámite señalado en la ley de 3 de Febrero de 1823, acordase entablar un pleito contra una persona particular, debe ésta defender su derecho ante los tribunales ordinarios, y por su interés mismo no se le debe permitir recurso alguno ante la Administracion contenciosa, en el cual, si fuere vencido, no terminaria su demanda.

Reasumiendo la doctrina sentada en este escrito, creo que para distinguir y conocer las materias contencioso-administrativas, ó los casos en que pueden y deben entablarse reclamaciones ante la Administracion contenciosa, servirán de guia útil las reglas siguientes:

1.^a Que la materia de que se trate, y las leyes y principios que se hayan de aplicar, pertenezcan al orden administrativo.

2.^a Que la cuestion verse sobre rescision ó modificacion de un acto administrativo, que ataca derechos pre-existentes.

3.^a Que este acto no tenga carácter constitucional ó político, ni de reglamento administrativo ó disposicion general en favor de intereses públicos.

4.^a Que no esté comprendido en las concesiones gratuitas que el Gobierno tiene facultades de hacer con arreglo á las leyes.

5.^a Que tampoco lo esté en aquellas resoluciones de parecer ó consejo, ó aquellos actos de simple tutela administrativa que dejan indemne el derecho y la accion de los particulares.

6.^a Que no haya lugar á otro recurso judicial ni administrativo.

Fijos ya en las reglas que nos han de servir para conocer los negocios administrativos y distinguirlos de los judiciales, seria obra sencilla y de no difícil desempeño el aplicarlas á las reclamaciones que sobre nulidad ó firmeza de los contratos, pueden suscitarse. Pero habiendo de entrar despues en el exámen de los sistemas contrarios á nuestra doctrina y de las razones en que se fundan, juzgamos conveniente suspender aquí este artículo, dejando para otro aquella empresa, ménos árdua por sí misma que por la autoridad de las personas á quienes tenemos que impugnar.

ARTÍCULO 2.º

Vamos á cumplir la promesa que hicimos en nuestro artículo anterior de aplicar la doctrina allí sentada sobre negocios contencioso-administrativos á los contratos que el Gobierno ó las Corporaciones municipales celebran. Quien haya leído lo que entonces, sobre la materia, manifestamos, no tendrá grande dificultad en adivinar nuestro dictámen, porque lejos de presentar hoy principios nuevos, tan sólo expondremos los mismos bajo diferentes puntos de vista para poder dar respuesta convincente á los argumentos que se oponen á nuestra teoría y refutar á la vez las que sean contrarias. Y á la verdad que tan sólo concebimos dos caminos posibles para buscar una clasificacion acertada de los negocios que, versando sobre contratos, deben resolver los tribunales ó que á la Administracion corresponde decidir: porque ó se busca en la esencia de las obligaciones la razon de la competencia, ó en la ley que ha de aplicar y cuya ejecucion procuran los jueces ó los agentes de la Administracion. Si la esencia determina el juez legítimo no por eso todos los contratos, de cualquiera clase que sean, caen bajo la jurisdiccion absoluta de los tribunales, ni á estos corresponderá sin excepcion el sentenciar sobre las reclamaciones que contra la validez ó firmeza de aquellos se entablen, siendo necesario entonces, para discernir lo administrativo de lo judicial, hacer muchas y difíciles clasificaciones que más adelante indicaremos.

Pero si el investigar á quién toca el conocimiento de un negocio, exige que subamos al exámen de la ley cuya aplicacion se pide, segun que esta sea civil ó venga encargada su ejecucion á las autoridades administrativas, así corresponderá á estas ó á los tribunales aquel conocimiento.

Y habiendo de comenzar por discutir si este se deriva de la esencia de la obligacion, será necesario antes de todo analizar en qué consiste, para ver á cuál de las partes componentes hemos de atender á fin de andar acertados al atribuir la competencia. Tres cosas son esenciales á toda obligacion. Si hubiésemos de atender solamente al objeto de la obligacion, todas serian del conocimiento y resolucion propias de los tribunales, ménos las que recaigan sobre servicios públicos; porque si bien se pueden celebrar pactos para procurar á la Administracion las cosas que necesita, no se debe confundir en tales casos la materia que es su objeto con el fin que los contrayentes se proponen. La materia tendria siempre un carácter privado que la hiciese susceptible de propiedad particular, y por consiguiente de la accion del magistrado ordinario, puesto que los contratos que celebra la Administracion, generalmente versan sobre las mismas cosas que los civiles entre particulares.

Si la razon legal de la competencia se ha de buscar en la causa de la obligacion, parecerá á primera vista que todos los contratos son del conocimiento de los tribunales civiles; pero bien pronto al hacer aplicacion de aquel principio que se recomienda como tan natural, nos encontrariamos con mil inconvenientes difíciles de vencer. Porque si la regla es cierta, lo será para todos los casos, y comprenderia entonces al empleado que contrae la obligacion de servir su destino mediante el sueldo que le han de pagar; al individuo que se alista en un regimiento con ciertas condiciones ó por cierto precio; y en fin, á casi todos los actos de particulares de que resultan obligados para con la Administracion pública. En todos ellos tiene aplicacion aquella regla del derecho civil de que siempre que aparezca uno querer obligarse queda obligado, y en todos, por consiguiente, hay un contrato, y en todos sería legítimo el conocimiento de los tribunales si tal legitimidad

hubiera de buscarse en la causa de la obligacion. No creemos puedan sostenerse tales principios en vista de las consecuencias naturales que de ellos se deducen; pues que entonces los tribunales ordinarios serian jueces de todos los actos administrativos, y embarazarian hasta hacerla imposible la fuerza del poder social para la resolucion de las cuestiones de más importancia, y en que los mismos que abrazan aquella teoría quisieran ver expedita y franca la accion administrativa. Si alguna regla pudiéramos sentar respecto de los contratos considerados como causa de las obligaciones, es que ellos por su naturaleza no determinan la competencia ni en favor de la Administracion, ni de los tribunales.

Y esto es tan cierto, que muchas veces los recursos sobre nulidad ó validez de los contratos pueden ser de tan alta importancia, que exijan la intervencion del poder legislativo. El que celebra un empréstito, contrae con la nacion como el que arrienda un portazgo, y mientras que el uno nada puede temer de la Administracion, el otro está sujeto á sus resoluciones en la mayor parte de los casos. Una ley puede reducir el importe de la deuda, porque el interés público así lo exija, áun cuando se falte á las condiciones del empréstito en que tuvo origen, y una ley tambien puede declarar nulos muchos contratos celebrados por el Gobierno, cuando de su ejecucion se seguirian gravísimos daños al país.

Las Córtes del año 1841 anularon el celebrado con la casa de Llano Ors, y las de 1843 hubieran tal vez declarado tambien nulo el contrato celebrado por el Gobierno provisional para la venta de los bienes del clero y construccion de varios caminos públicos, si el contratista no se hubiera apresurado á renunciar antes sus derechos. Con todo, estos existian en uno y otro caso, y ventilado el negocio en un tribunal ordinario, y expuestos por los interesados sus títulos y sus pruebas, la nacion hubiera queda-

do vencida ante jueces que no debieran parar su atencion sino en lo dispuesto por las leyes civiles. El Gobierno en 1842 despojó á un empresario del arriendo de la renta del papel sellado, porque no cumplia las condiciones del contrato, y aunque aquella disposicion tuvo entonces contra sí la opinion de muchas personas respetables, estaba, sin embargo, fundada en las leyes y en principios incuestionables de buena Administracion. El Gobierno y las Córtes deberán, sin duda, ser muy cautos al tomar tales resoluciones, que menguan el crédito y producen la desconfianza; pero se reconocen sus facultades legítimas en el mismo hecho de aconsejar la prudencia en el uso de tan importantes prerogativas. Bien creemos que será para muchos cuestionable áun la misma potestad del Congreso, y sobre todo la del Gobierno, en los ejemplos citados; pero basta á nuestro propósito que se admitan algunos, y no nos detendremos, por lo tanto, á examinar con detencion las buenas razones de la jurisprudencia establecida. Lo expuesto es, al parecer, suficiente para probar que si en muchos casos conoce el órden judicial de los litigios sobre nulidad ó firmeza de los contratos, en otros el órden administrativo y el poder que legisla, deciden tambien sobre aquella nulidad ó validez, y por tanto sería muy árdua empresa el demostrar que son siempre competentes los tribunales para conocer de toda reclamacion que se funde en contratos celebrados.

Ni ménos dificultad ofrecerá el buscar el principio regulador de las competencias en la calidad de las personas contrayentes, porque esto nos llevaria á la creacion de los antiguos tribunales privilegiados, incompatibles con un régimen constitucional. Exige éste que al mismo tiempo que los derechos particulares fundados en las leyes civiles estén bajo la salvaguardia de los tribunales, no le falte á la Administracion pública el poder y la fuerza necesarios para ejecutar las leyes que son de su incumben-

cia. No consiente que se exima del cumplimiento de las leyes que alcanzan á los individuos particulares, y son el amparo de sus derechos; pero tampoco permite que bajo pretesto de defenderlos, se opongan obstáculos que por necesidad habrian de nacer de la mala interpretacion de sus actos, cuando se hiciese por magistrados que no tenian su responsabilidad ni el conocimiento de las leyes y principios que la guian. Conceder á la Administracion fuero privilegiado cuando se trata de resolver cuestiones que entre otras habrian de decidir los tribunales, podrá ser tal vez conveniente en alguna clase de negocios; pero establecer por regla general que los tribunales ordinarios no pueden nunca ser jueces de las reclamaciones que se dirijan contra la Administracion pública, cualesquiera que sean los principios y leyes en que se apoyen, sería privar á las propiedades y demás derechos de los individuos, de las garantías que deben encontrar en un gobierno que se dice liberal, y cuya Constitucion deslinda las atribuciones de la Administracion y los tribunales. Ni se crea que los administrativos, cuya importancia y necesidad defendemos, son tribunales de privilegio, y su jurisdiccion una parte de la que á los ordinarios corresponde, porque la que deben ejercer, en nuestro juicio, es propia y general para toda clase de personas que disputen sobre la interpretacion y ejecucion de las disposiciones administrativas, como la de los juzgados ordinarios debe serlo para los que litigan sobre la aplicacion de las leyes civiles.

Visto ya por el análisis que hemos hecho de las obligaciones, que ni la materia, ni la causa, ni las personas que la contraen pueden servirnos para fijar el magistrado á quien corresponde el conocimiento, veamos ahora si haciendo de nuevo la composicion, ó como suele decirse, la síntesis de las obligaciones, encontramos en el compuesto y sus partes el modo de vencer las dificultades. Claro es, que puesta la cuestion en este terreno, admitirá tantas

resoluciones como combinaciones se pueden hacer de las tres partes esenciales á todo contrato y las várias clases á que podemos referirlas, las cuales combinaciones serán muchas si suponemos que los contratos pueden, considerados como causa de obligacion, determinar unas veces la competencia administrativa, y otras las de los tribunales. Pero como ya indicamos que la existencia de un pacto no importaba consigo el conocimiento de uno ú otro magistrado, quedan sólo con el carácter de variable, la materia y las personas que le celebran, y por consiguiente sólo seis casos distintos nos puede presentar la cuestion que tratamos ahora de resolver: 1.º Los contrayentes son personas particulares, y la materia es civil. 2.º Son tambien individuos particulares los que contraen, y la materia es administrativa. 3.º Un particular contrae con la Administracion sobre materia civil. 4.º La Administracion contrae con un particular sobre materia administrativa. 5.º Dos cuerpos administrativos contraen sobre materia civil. 6.º Dos cuerpos administrativos contraen sobre materia administrativa. El 1.º y el 6.º caso ninguna dificultad ofrecen, perteneciendo el uno á los tribunales y el otro á la Administracion, sin que sobre ello haya controversia; pero los demás piden tantas explicaciones como casos particulares, y fuera bien árdua empresa por cierto el hacer una clasificacion de materias y de personas que abrazase todas las soluciones posibles de problema tan difícil. El segundo, por ejemplo, seria de la competencia administrativa ó judicial, segun que el interés público estuviera ó no por medio. Así hemos visto no há muchos dias, una cuestion entre el arrendatario de la renta de la sal y los poseedores de la renta centralizada, cuyo fallo correspondia al Gobierno en sentir de los mismos interesados; y á la vez, cualquiera habrá tenido ocasion de observar en muchas acciones que de los contratos entre particulares, de los cuales el uno sub-

arrienda á otro la construccion de una obra, ó la percepcion de las ventas públicas, han sido jueces los tribunales ordinarios. El interés público es el que en efecto decide en último caso estas cuestiones, é indica probablemente la competencia; mas como no seria fácil determinar á priori y en todos los casos su importancia, las leyes procuran ocuparse de él, encargando á la Administracion el cuidado de ejecutar sus disposiciones. Véase cómo hemos venido á parar en las reglas que en el anterior artículo hemos sentado, porque si el interés público determina en teoría cuándo la Administracion debe obrar por sí, y cuándo debe dejar su accion expedita á los tribunales, las leyes solamente pueden servir de norma al jurisconsulto y al estudioso de los principios administrativos, para distinguir el verdadero interés del que solo es aparente. Cuando la ley encarga expresamente á la Administracion el cumplimiento de tales mandatos, ó implícitamente la aplicacion de tales principios, claro es que no quiere que su accion sea detenida por las sentencias de los tribunales, y que no confia á estos la interpretacion de aquellas leyes ó principios: por tanto, parece no debe haber duda en que solo es la Administracion competente siempre que se trate de llevarlos á efecto.

La Constitucion de 1837 se halla conforme con estas doctrinas; y si por ventura el espíritu, ó sea el pensamiento de los legisladores, no fué el hacer la distincion que indicamos, preciso será reconocer que en las palabras se hallan en buen acuerdo con nuestro sistema. «A los tribunales y juzgados, dice el art. 63, pertenece exclusivamente la potestad de aplicar las leyes en los juicios civiles y criminales,» y por lo mismo se reconoce que hay otro género de juicio y otras leyes, en las cuales no corresponde decidir, y las que no pertenece aplicar á los tribunales ordinarios.

Creemos, pues, que cuando una persona particular ó

la Administracion se presentan pidiendo la rescision de un contrato, es necesario ver antes de todo la ley ó principio en que se funda. Si la ejecucion de la ley viene confiada á la Administracion, á ésta corresponderá decidir sobre la cuestion que se ventile, y lo mismo sucederá cuando se alegue como causa principal la importancia del interés público; pero si se funda la accion entablada en que se faltó á alguna de las solemnidades del contrato que las leyes civiles prescriben, ó bien si se duda de la aptitud legal de las personas, examinada con arreglo á las mismas leyes, entonces los tribunales deberán sentenciar sobre el asunto como propio de su competencia.

La verdad de la regla anterior se reconoce por los mismos que sostienen, como doctrina cierta y que no admite excepcion, que las demandas sobre nulidad ó firmeza de los contratos corresponden al conocimiento de los tribunales, cuando limitan su asercion á los contratos ya perfectos: pues que si donde quiera que hay contrato, allí sólo la decision de los tribunales ordinarios es legítima, no comprendemos por qué esta regla se ha de limitar á los contratos perfectos, y no ha de comprender igualmente á los que no lo son. Por más que hemos procurado investigar la razon de diferencia, sólo recurriendo á nuestros principios pudimos encontrarla en algunos casos. Siempre que se celebre por la Administracion un contrato sin cumplir con los requisitos que las leyes sometidas á su ejecucion exigen, como v. gr., si no se ha sacado á pública subasta cual debia, el exámen de las reclamaciones fundadas en la falta de aquellas circunstancias, es propio de la misma Administracion. Y no interviene su accion en tales casos porque el contrato no exista, puesto que su validez es la que entonces se disputa, sino porque la aplicacion de las leyes que se alegan es de la especial incumbencia de la autoridad administrativa.

El ejemplo de un contrato celebrado por dos médicos

de baños para permutar sus plazas respectivas, y contra el que se dijo de nulidad por uno de ellos, protestando no estar en su sano juicio al tiempo de la celebracion, lejos de destruir, confirma la doctrina anterior. La Comision del Congreso, que examinó este asunto, opinaba con razon que pertenecia su fallo á los tribunales ordinarios, porque se trataba de calificar ó no de suficientes las pruebas que aducian para declarar que una persona estaba en su sano juicio ó privada de razon, y tal calificacion sólo pueden hacerla los tribunales. Era, pues, claro que el poder ejecutivo se excedia entrometiéndose en la jurisdiccion del órden judicial, y que debia remitirse este asunto al conocimiento del juez competente. Otra resolucion hubiera, sin duda, debido ser la del Congreso, si no habiendo aprobado el Gobierno aquel contrato, ó faltando cualquier otra solemnidad establecida por las Reales órdenes ó decretos, se pidiese la rescision en virtud de aquellos antecedentes, pues que entonces, interesada la accion del Gobierno en el cumplimiento de disposiciones administrativas, no hubiera debido privársele del derecho de procurar su ejecucion por los medios legales que le competen.

Ni por esto se podria decir que en el régimen constitucional se conceden ménos seguridades al interés privado que las que hallaria en un gobierno absoluto ó bajo el imperio de una monarquía cuyo poder se ejerciese con arreglo á ciertas leyes; pues que tan lejos de servir de prueba las que se citan del libro 3.º, título 4.º, de la Novísima Recopilacion, demuestran los abusos que han sido resultado de reunir en una sola autoridad el poder administrativo y judicial, y el acierto con que en los Gobiernos constitucionales se impone al Rey la obligacion de delegar en jueces inamovibles la potestad de aplicar y ejecutar las leyes civiles y criminales. Es verdad que la voz de las Córtes hacia que en medio del desórden social de aquellos tiempos se procurasen respetar los derechos de

los particulares áun sobre las disposiciones dadas por el Monarca; mas cuidaban especialmente de que no se extendieren cartas ó provisiones de tal manera que pudieran preparar por sus cláusulas generales la derogacion ó modificacion de los fueros. La ley 25 del Ordenamiento hecho en las Cartas de Bribiesca, cuya confirmacion se hizo con las de Valladolid de 1442, y es la ley 5.^a del título 4.^o libro 3.^o de la Novísima Recopilacion, decia: «E otrosí que los fueros valedores é leyes é ordenamientos que non fuesen revocadas por otros, no sean perjudicados sino por ordenamientos fechos en Córtes, magüer que los otros hubiesen las mismas firmezas.» A este pensamiento se refieren las exorbitancias que se indicaba haber en los decretos dados por el Monarca y las últimas palabras de la ley citada, «que las cartas que fueren contra partes sobre negocios de personas privadas, vayan llanamente y segun estilo, por manera que por ellas no se haga ni engendre perjuicio á otro alguno,» si bien al trasladar aquellas antiguas disposiciones al Código de la Novísima Recopilacion, se ha procurado desfigurar lo dispuesto en las cartas de Bribiesca de 1337, y en las de Valladolid de 1442, resultando la oscuridad y confusion en las leyes que era muy natural esperar. Existen en nuestra legislacion testimonios del respeto de los Reyes á los derechos privados, y sus deseos de oír en justicia á los particulares hasta el punto de mandar que no se obedeciesen las cartas dadas contra derecho, y áun de desprenderse del conocimiento de aquellos negocios, que se litigaban entre partes, sobre todo desde que en las Córtes de Ocaña de 1469, pidieron los procuradores á D. Enrique IV, «que no dé cartas tocante al derecho de las partes é las deje é remita al Consejo de justicia para que ellos las libren.» Pero todas estas leyes que las peticiones de los procuradores alcanzaban, prueban tan sólo la gravedad del mal y lo inútil del remedio. Y cuando lo fueran contra los naturales excesos

de un poder arbitrario sin censura y sin responsabilidad, ¿pueden aplicarse por ventura á los gobiernos representativos? En las monarquías absolutas, las disposiciones del poder público sufren, al darse, muy ligero exámen, influido muchas veces por favoritos lisonjeros, y es necesario que cuando se llevan á ejecucion, encuentren en la base inferior los obstáculos que sirvan como de rémora á la arbitrariedad, y las depuren de todo lo que puedan contener de dañoso y perjudicial.

En los gobiernos representativos la discusion que se verifica en las altas regiones del poder, prepara las leyes del modo más conveniente; y si no evita todos los errores, porque es difícil al hombre libertarse de su influencia, precave al ménos los de más bulto. Entonces las leyes, al recibir la sancion, tienen en su favor las mayores probabilidades de justicia, y lo que tal se supone, no debe al ponerse en planta quedar sujeto á nueva censura ni á embarazos nuevos. Por eso en los gobiernos absolutos ha sido siempre necesaria, cuando tenian el carácter de justos, la intervencion de los tribunales, no sólo en las disposiciones que se daban sobre negocios particulares, sino áun en las que tenian la forma de reglamento ó de ley, porque en todos era de temer se atacase la seguridad individual, el derecho de propiedad y cualquiera otro que pudieran tener adquirido los individuos. Si se les quiere dar proteccion en un régimen puramente monárquico, es necesario ensanchar la esfera de las atribuciones de los tribunales, porque sólo ante ellos es permitida la resistencia y la libre discusion y censura de los actos del poder; pero en el representativo, el voto de corporaciones populares que examinan los actos de la Administracion, la imprenta, el consejo de personas ó cuerpos encargados de la Administracion contenciosa, son otros tantos reparos que abrigan el interés individual y sus derechos contra los desmanes del Gobierno. Es este más libre cuanto mayo-

res son las probabilidades de que sea justo, y cuanto mayores son los medios de contenerle dentro de sus límites, caso de que intentara traspasarlos. No invade la jurisdicción de los tribunales por resolver las dificultades que se opongan á la ejecucion de las leyes, ni ménos por interpretar sus propios actos, siquiera por aquel conocimiento haya de resolver sobre los derechos de los particulares; y si otro fuera el sistema que se adoptase, llevando tales asuntos al fallo de los tribunales ordinarios, haríamos á estos superiores á la Administracion contra el espíritu de nuestra ley política, que deslinda las atribuciones del órden judicial y administrativo.

La superioridad que los tribunales ejercen sobre los juzgados eclesiásticos, decidiendo los recursos de fuerza que de ellos se interponen, no prueba ciertamente que deban ejercer la misma sobre los actos administrativos, siempre que perjudiquen á tercero. Prescindiendo ahora de la cuestion tan agitada, que consiste en saber si los tribunales proceden judicial ó extrajudicialmente al resolver los recursos de fuerza y proteccion, es indudable que segun nuestro derecho obran en tales casos á nombre del Rey, y en virtud del poder que á este corresponde como jefe del Estado y tutor de sus individuos, de procurar que las leyes se observen y que se guarde entre los referidos poderes, civil y eclesiástico, la armonía que la paz pública y el interés comun exigen, y es indudable tambien que el resolver sobre alguna clase de recursos de fuerza, es impropio de los tribunales, que deben estar ajenos de todas las cuestiones que puedan tener un carácter político.

Tales asuntos son más de la incumbencia del Consejo de Estado que de la atribucion de los tribunales, y si el respeto á los hábitos y á las tradiciones conserva todavía aquel resto del régimen antiguo, aunque no se halla en consonancia con la nueva organizacion del poder público, no será esto un motivo para inferir la superioridad del ór-

den judicial sobre el administrativo, ya que este no desempeña completamente las funciones que le son propias. Si abusa de sus facultades no debe ser censurado por el órden judicial, que para nada ha de intervenir en la accion administrativa, sino por otro más alto que vigile el movimiento de todos los agentes del poder ejecutivo, y dirima las competencias que entre ellos pudieran ocurrir; el cual, ofreciendo las convenientes seguridades del acierto, sea á la vez flexible al movimiento que le impriman las necesidades públicas, y esté sujeto á la censura de los representantes de la Nacion.

Antes de concluir el exámen de la competencia que celebra el Gobierno y sus funcionarios, debemos notar que la Administracion pública rara vez se presentará como actor en los negocios contenciosos, ora proceda de contratos celebrados, ya se funden las reclamaciones en leyes ó acto administrativo que confiera derechos; pues que á la Administracion activa le corresponde ejercer libremente sus funciones, mirando tan sólo al interés comun, y si con sus procedimientos agravia á algun particular, de éste será propio reclamar contra ellos ante los tribunales ordinarios y los contencioso-administrativos, ó ante quien tenga la incumbencia de resolver tales cuestiones.

Y los principios que así respecto de este punto como de la competencia sobre el conocimiento de los contratos dejamos sentados, comprenden á los Ayuntamientos cuando ejecutan ó acuerdan disposiciones administrativas, lo mismo que á todos los demás agentes de la Administracion. Tienen los cuerpos municipales dos géneros de funciones que es preciso discernir para evitar un error que quizás se nos haya atribuido; porque unas veces obran como personas particulares cuidando, permutando y vendiendo sus bienes con las restricciones que las leyes les imponen, y otras ejercen actos de gobierno y Administracion dentro de los límites que su especial derecho público

les señala. Cuando un Ayuntamiento arrienda los bienes propios, ó los vende, ó celebra cualquier otro género de contrato como persona privada, si por ventura diese lugar á reclamaciones, casi en todos los casos serán jueces de ellas los tribunales ordinarios, porque es muy difícil que en las resoluciones de tales contiendas versen sólo razones de interés comun; pero cuando se trata de pactos celebrados sobre la construccion de obras públicas, admision de empleados y materias análogas, será más generalmente propio de la Administracion el resolver las demandas que se intenten, pues que no siendo cuestionable, sino pocas veces, la legalidad de la escritura ó la existencia de la obligacion, y reconociendo su valor, quizás no se permitirá el cumplimiento, porque razones de interés público y extrañas á las leyes rigurosas de los contratos, hacen conveniente ó necesaria esta decision.

Pero aún cuando así suceda, por regla general todavía sucede frecuentemente que los contratos que se celebraron sobre materias que tienen el carácter privado, están sujetos á las declaraciones que en pró ó en contra de ellos puedan hacer las autoridades administrativas, ya porque era necesario decidir de la validez de actos de la Administracion, ó bien porque se deban aplicar sus disposiciones; si habiendo vendido un Ayuntamiento, v. gr., bienes de propios, el del siguiente año se negara á reconocer como válidas aquellas ventas, y suscitada contienda sobre el negocio, fundase el cuerpo municipal sus derechos en que no habia recaído el asentimiento necesario de la Diputacion provincial, es indudable que á ésta correspondería resolver si se habia verificado la condicion que las leyes exigen para que tengan fuerza de obligar los contratos de aquella especie, y que ningun juez tendria poder legal para fallar contra lo resuelto por la autoridad administrativa. Para que el órden judicial pueda exigir de la Administracion pública el respeto que á estos dos brazos del

poder ejecutivo debe mutuamente dispensarse, es necesario que no se entrometa á interpretar ni modificar los actos administrativos, en los cuales no debe tener género alguno de intervencion. Aplican los tribunales la ley civil ó criminal en materias de órden privado, ora sean ó no parte la sociedad y los diferentes cuerpos administrativos del país; pero su poder no alcanza á interpretar ó alterar las leyes administrativas cuya ejecucion y guarda están confiadas á otro órden de funcionarios que, si por su amovilidad pueden inspirar desconfianza, tambien son responsables y están sujetos á una censura continúa, ofreciendo por esto no menores salvaguardias al interés privado.

Supuesto tales principios, se comprende fácilmente por qué el Gobierno, en Real decreto del año de 1836, autorizó á las diputaciones para resolver todas las dudas que ocurriesen sobre las ventas de los bienes de propios hechas en épocas anteriores, y no hay necesidad de suponer cómo un ilustrado escritor (en la página 343, tomo IV, série 3.^a, *Boletin de Jurisprudencia*), que no existian derechos en los que aquellos bienes compraron. A este aserto debió conducirle, sin duda, la contradiccion que su buena lógica encontraba entre lo que sienta como buenas doctrinas y aquel Real decreto que reconoce como justo; y no hallando medio de conciliarles, recurrió á negar á tales reclamaciones el carácter de contenciosas, y á los particulares sus derechos. Como si no teniéndolos, pudieran el Gobierno ni las diputaciones concederles los bienes de propios que pedian, y como si en el hecho mismo de averiguar si en las compras hubo ó no fraude y mandar se revalidasen aquellas en que no le hubiese habido, no se vienesse á reconocer que allí donde la ley se cumplió el derecho existia. Pero aunque á los compradores no se les pudiera negar cuando ciertas condiciones administrativas se hubiesen cumplido, esto era cuestionable, y á la administracion solamente tocaba el resolverlo, y por tanto el

Gobierno, confiando á las diputaciones el fallar tales recursos sin apelacion, dispuso segun lo que á sus atribuciones correspondia.

Nada tienen que ver con las cuestiones que son objeto de este artículo los del Reglamento provisional, ley de 5 de Febrero y Constitucion de 1812 que se citan, (en las páginas 333 y siguientes del *Boletín de Jurisprudencia*), porque no se trata ahora de saber si la materia judicial corresponde á los tribunales y lo político y gubernativo interior de los pueblos al Gobierno y Ayuntamientos, en lo cual todos están conformes, sino de fijar los límites de la materia judicial y determinar al mismo tiempo si en lo económico y gubernativo se comprende la facultad de decidir las dificultades que ocurran ó las reclamaciones que hicieren los particulares. El art. 35 del Reglamento provisional, dice que la autoridad de los Jueces de primera instancia se limitará precisamente á lo contencioso, y en la justicia de esta disposicion estamos conformes: pero, ¿qué se entiende por contencioso? ¿Habla el artículo solamente de lo contencioso civil ó tambien de lo contencioso administrativo? Estas son las cuestiones que se debian ventilar, porque de ellas pende precisamente la aplicacion de la ley á los casos que ahora se examinan; pero se ha juzgado innecesaria la tal aplicacion del verdadero sentido de la palabra contencioso, suponiendo que estaba suficientemente determinado para los que se dedican al estudio del derecho, cuando todas las competencias de jurisdiccion nacen realmente de no conocerse bien el significado de aquella palabra. Se reconoce, como no podia ménos, que hay gran diferencia entre el significado jurídico y el gramatical; pero por lo mismo es necesario fijar entrambos, pues que siendo la línea que los divide casi imperceptible en muchas ocasiones, se pasa comunmente del uno al otro, y se dificulta en gran manera la resolucion de las competencias. Creen algunos que donde quiera que

hay reclamacion de persona particular, existe un juicio porque con efecto hay contencion ó disputa sobre esta ó aquella decision: otros, guiados por su buen sentido, admiten solo como contenciosas las reclamaciones en que se pide el cumplimiento de algun pacto ó el respeto y proteccion de algun derecho; pero extendiendo á muchas otras en que tal circunstancia no existe, y sin embargo no señala ninguno la regla ó principio que le sirve de fórmula en la resolucion de los casos particulares, y todos se dejan arrastrar por la mala interpretacion de la palabra contencioso. Existe contencioso en efecto, donde quiera que uno reclama ó dos disputan sobre cualquiera ley ó decreto; pero la reclamacion puede apoyarse en intereses de mayor ó menor importancia, en concesiones de la Administracion que hayan creado derechos ó en las que se hubiesen adquirido por las leyes civiles. Resuelve sobre el primer género de contencioso, la Administracion activa; sobre el segundo, la contenciosa; sobre el tercero, los tribunales ordinarios. Véase, pues, cuán poco tocan á nuestro propósito todas las disposiciones legales que determinan con la palabra contencioso las atribuciones de los jueces, y con la de económico y gubernativo las de los ayuntamientos.

Pero aunque en nuestras leyes pudiera haber alguna, y por lo que toca á los contratos no la conocemos, que contrariase nuestra doctrina sobre los límites de lo contencioso-administrativo, creeriamos que aquella debiera reformarse, no que nuestros principios eran equivocados. Fundándose en la índole propia del Gobierno constitucional, en la independencia que la Constitucion establece entre el órden administrativo y el de los tribunales, son consecuencia de la libertad de accion que el poder ejecutivo necesita en las sociedades modernas, y de las garantias de acierto que ofrece por su responsabilidad y la censura continúa que sufre; y cómo habiamos de creer que las le-

yes de tiempos y gobiernos pasados habian de ajustarse con exactitud á esta época y á esta clase de sistema político? En este mismo artículo y en el anterior, hemos indicado algunos negocios de que conocen los tribunales ordinarios y que segun nuestros principios debieran pasar al Consejo de Estado, cuando se establezca, ó á otra corporacion, désele el nombre que quiera, que no tenga propiamente carácter judicial. Sin embargo, aun las mismas administraciones que dirigieron los negocios públicos durante la dominacion de los gobiernos absolutos, conocieron la necesidad de hacer independiente su accion de la del poder judicial; y si bien por desgracia confundiendo las cosas con las personas, crearon tribunales privilegiados que usurpaban las atribuciones de los comunes, todavía se vé que procuraron dotar á los funcionarios del órden administrativo de las atribuciones indispensables para cumplir y procurar la ejecucion de las leyes. No sólo llegaron hasta nosotros las de aquella época y se hallan muchas de ellas en vigor, sino que su espíritu influye todavía poderosamente en las sentencias de los tribunales y en los decretos de la Administracion, queriendo sostener esta el sistema de privilegio tan incompatible con las facultades de los jueces, mientras que ellos á su vez invaden el campo de las que son propias del Gobierno y de las corporaciones administrativas, llevados de las máximas y reglas que el derecho civil establecia. Hemos citado ya muchos ejemplos en que esto último sucede, y antes de concluir el presente artículo, vamos á citar un caso, entre otros, en que la Administracion es, á juicio nuestro, usurpadora de las legítimas atribuciones del poder judicial.

El Real decreto de 30 de Octubre de 1839, establece que se continúen en los tribunales ordinarios los pleitos que tenian las comunidades religiosas antes de su extincion; pero que los instaurados con posterioridad á la su-

presion de las mismas y á los decretos de adjudicacion de sus bienes al pago de la Deuda, se reclamen por el juzgado de rentas, de cuya competencia es el conocer de tales negocios. (Advertencia 3.^a de la circular de la Direccion de 12 de Diciembre de 1839.) Esta disposicion priva á los tribunales ordinarios del conocimiento de asuntos contentiosos, en cuya resolucion se han de tener presentes las leyes civiles que á ellos solos corresponde el aplicar; y despoja al mismo tiempo á los particulares del derecho que habian adquirido á que sus demandas se resolviesen por los jueces ordinarios. Si se tratara de declarar si una capellanía es ó no de sangre, v. gr., comprendemos que la Administracion pretendiera decidirlo, aunque ofrece este caso tambien bastantes dificultades; pero no concebimos de qué leyes ó principios deriva la facultad de hacerse árbitra de resolver las demandas, que se pueden fundar en escrituras, testamentos y otros títulos del derecho civil. A los tribunales solamente compete el interpretar éstos, el calificar su fuerza legal; y tan absurdo es el confiar á la Administracion la incumbencia de interpretar y aplicar las leyes civiles, como sería el investir á los tribunales del poder de juzgar las cuestiones políticas y administrativas. Quizás se nos citen muchas leyes, segun las cuales los jueces de la Real Hacienda conocen de negocios de igual carácter; pero aquellas leyes son contrarias á la letra y espíritu de la Constitucion, y la observancia de tales abusos hace tiempo que debió cesar, y sólo prueban la urgente necesidad de reorganizar la Administracion pública dándole la fuerza y atribuciones que le son indispensables, al mismo tiempo que se la desposee de muchas incumbencias que son extrañas á su índole constitucional. Para levantar este nuevo edificio, es necesario suponer el terreno desmontado, formar el plano y construir despues sucesivamente cada una de sus partes; se necesitan tribunales administrativos, un Consejo de Estado que regularice su

movimiento, y leyes que, desenvueltas por una jurisprudencia, uniformen, clasifiquen las materias que corresponden propiamente á los tribunales, y las que pertenecen á la Administracion activa ó contenciosa. Mientras tanto, quizás pueda servir de alguna utilidad el trabajo que hemos empleado en estos artículos, con el deseo de ser útiles, no con la vana pretension de andar siempre acertados.—*José de Posada Herrera.*

«REVISTA DE ESPAÑA,
DE INDIAS Y DEL EXTRANJERO.»

AÑO 1845.

DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO EN EL RAMO
DE HACIENDA.

En dos artículos que vieron la luz pública en la *Revista de España y del Extranjero*, examinamos el carácter de los negocios contencioso-administrativos, cómo se distinguían de los propiamente administrativos, y de los judiciales, y en qué casos las reclamaciones sobre nulidad ó rescision de los contratos que celebran los ayuntamientos debían ser reservados al conocimiento de los tribunales ordinarios.

Materia tan importante y cuyo detenido exámen interesa á la acertada accion del poder social en sus principales funciones, merece siempre ser considerada bajo diferentes puntos de vista; pero sobre todo en un tiempo en que se trata de organizar los ramos del servicio público, levantando el edificio de la Administracion no ya entre las ruinas y escombros de los siglos pasados, sino sobre las bases nuevamente sentadas de nuestro derecho constitucional. En estas investigaciones deben poner sus ojos así los que gobiernan, como los gobernados: porque del

acertado deslinde de las atribuciones de los jueces y agentes administrativos ha de resultar el orden y la fuerza para los que mandan, la proteccion y seguridad para los que obedecen. Y porque tenemos íntimo convencimiento de la utilidad que puede traer su discusion, vamos á continuar dando á la imprenta nuestras observaciones examinando en este artículo cuál sea la autoridad competente, para conocer de aquellas reclamaciones á que den lugar los procedimientos de la Real Hacienda para la cobranza de sus créditos.

Claro es que aunque habremos de estudiar las principales facultades del juzgado especial de este ramo, no nos ocuparemos de la jurisdiccion criminal que ejerce en los delitos de contrabando, ó en los de peculado y falsificacion. Una y otra parte no cabe dentro de los límites de un artículo, pues áun la que hoy vamos á considerar ofrece ancho campo en qué extenderse, por el cual correremos acompañados de buen deseo ciertamente, pero temerosos de equivocarnos y de no exponer las ideas con la claridad que exigen cuestiones tan oscuras y tan poco dilucidadas.

Expondremos primero los principios tenidos por buenos, y refiriendo despues las disposiciones legales vigentes, fácilmente se percibirá en que son dignas de elogio ó de censura: y si por ventura pareciere que tratamos con mucha ligereza asuntos graves que reclaman mayor detencion, tengan en cuenta la naturaleza de este escrito que no permite descender á los pormenores, que en un libro fueran bien colocados y se considerarían justamente como necesarios.

Los productos del Real Tesoro pueden ser ya de contribuciones legalmente impuestas y repartidas, ya de rentas que produzcan las fincas rústicas ó urbanas que pertenecen á la Nacion, ya de títulos de cualquier otra clase que tengan el carácter de privados.

Si en el primer caso, el derecho del Real Tesoro se

funda en principios constitucionales y puede ejercer, no el que de igual á igual corresponde para dirigirse contra el deudor, sino el que al poder público toca cuando impera á sus inferiores; en el segundo y tercero es el Real Erario una persona particular en la calidad de su derecho, y por eso debe usar sólo de aquellos medios propios á la situacion que representa. Sus relaciones con los individuos son entonces las que al derecho civil toca determinar: á sus reglas ha de atenerse, no como quien puede modificarlas segun la conveniencia, sino como quien reconoce la obligacion en que está de obtemperarlas sin examinar su justicia, ni censurar su utilidad. La Nacion se hace entonces igual al individuo, para respetar la santidad de la ley civil, cuya fuerza es tan grande, que no sólo obliga á uno sino á todos, y que guarda las propiedades y los derechos á la vez que contra la accion de los particulares, tambien contra la del mismo poder que á la sociedad representa.

Quando la Real Hacienda demanda á un ciudadano las contribuciones que debe de pagar, habla en nombre del interés social, con los títulos, las leyes políticas ó administrativas, y aquel mismo poder que para conservarle y conservar á todos se halla en sus manos depositado. Mas cuando pide las rentas que adeuda el arrendador de un campo, ó el inquilino de una casa invoca tan sólo el derecho de propiedad (en cuya virtud le tiene á percibir los frutos y la renta) cuyos límites están señalados en la ley civil, no el interés social de cuya gravedad é importancia la Administracion sólo puede juzgar con acierto. Si es ésta juez y parte cuando la conveniencia pública se halla comprometida, porque entonces decide entre el interés social y el derecho de los particulares, no por esto se debe extender facultad tan exorbitante á la resolucion de aquellos asuntos en que el derecho privado es la única ley, y su legal intérprete el tribunal ordinario. Y si respecto de los mismos que contrajeron con la Real Hacien-

da es esta doctrina la que más justa parece y más arreglada á los principios que marcan la línea divisoria entre la autoridad judicial y la Administracion pública, más claramente será aplicable á aquellos cuya obligacion se deriva de contratos hechos con personas particulares ó privadas, en lugar de los que se ha constituido la Real Hacienda. Si el arrendatario ó el que tiene el dominio útil de una finca, estaban obligados á pagar al propietario ó al señor del dominio directo esta ó la otra cantidad á cuya solucion sólo podian obligarles los tribunales ordinarios, ¿con qué razon se les privará de este fuero el dia que por cualquiera circunstancia llegue la Real Hacienda á ser dueña de tales propiedades? ¿Por qué ésta ha de tener la facultad de decidir por sí aquellas cuestiones á que las cláusulas del contrato pueden dar origen, privándoles de la proteccion que los tribunales ordinarios les dispensarian? Bajo de su salvaguardia están los derechos de propiedad y cualquiera otro que las leyes civiles aseguran, y cuando de ello se les priva, se falta á una de las primeras condiciones que ofrece la ley constitucional y se confunden las atribuciones propias de los diferentes brazos del poder ejecutivo.

Si la Real Hacienda, para percibir sus créditos legítimos, cobra de su deudor en créditos contra un tercero, ¿se podria obligar á éste á que expusiere sus excepciones ante los tribunales administrativos, cualquiera que fuese su carácter? ¿Bastaria que se mudase la persona del acreedor, para que el deudor se viera llevado de uno á otro fuero; separado del suyo propio del comun, en el cual los trámites y las fórmulas legales le ofrecian mil seguridades para ser demandado ante otro de excepcion y privilegiado, que por sus mismas incumbencias pareceria estar inclinado antes á condenarle que á absolverle de la demanda? La Real Hacienda en tales casos, al sustituirse á la persona del acreedor, no puede tener otros derechos que los que á

éste correspondian; y ante el mismo Tribunal debe hacerlos valer, que fuese competente, si el mismo acreedor reclamara. Estos al ménos son los principios que parecen más conformes á la razon, al respeto que se deben los poderes públicos, y al que merecen la propiedad y los demás derechos de que gozan los particulares. ¿Quién podrá decirse seguro en sus bienes, cuando así se alteran las leyes que arreglan la competencia de los tribunales, y que son el primer escudo de la tranquilidad y la fortuna privada? Hasta qué punto las instrucciones y Reales decretos se conforman á estos principios, se verá examinando algunos de sus artículos.

Los artículos 52 y 53 de la Ordenanza de intendentes de 13 de Octubre de 1749, dicen:

Art. 52. Los intendentes deberán conocer de todas las causas en que tuviere algun interés ó perjuicio la Real Hacienda, y de los que toquen á cualquiera ramos de los generales ó particulares..... así en lo respectivo á la cobranza, como en sus incidencias, anexidades y conexidades, sin admitir á las partes apelacion, sino que sea á mi Consejo de Hacienda en los casos y cosas que haya lugar.

Art. 53. Tambien deberán ser jueces privativos en los casos y cosas sobre que haya imposicion de censos, feudos ú otros efectos de realengo, cuyo dominio directo, alodial ó feudal perteneciere á mi Real Hacienda.

El art. 9.º de la Instruccion de 18 de Octubre de 1824, dice:

Los expedientes sobre cobranza de contribuciones ó haberes de la Real Hacienda, se considerarán siempre como gubernativos, y no podrán pasar á la clase de contentiosos sin que preceda el pago ó la consignacion en la tesorería ó depositaría de rentas de la cantidad que se demanda.

El art. 23 de la Instruccion de 5 de Julio de 1828, hablando de las medidas coactivas que se puedan usar contra

los contribuyentes, dice: si la deuda excediere de 200 reales, se formará expediente de apremio por el presidente del ayuntamiento; y acreditada la deuda por certificacion del secretario, se procederá sumariamente y por apremio contra los bienes muebles y semovientes del deudor, hasta hacer efectiva la deuda y las costas con arreglo á Reales aranceles.

Si los bienes muebles y semovientes no fuesen suficientes, se ejecutarán los raíces procediéndose á su justiprecio, subasta y remate con arreglo á derecho y á la calidad privilegiada de deuda fiscal.

El Real decreto de 29 de Noviembre de 1825 dice en su artículo 1.º: Perteneciendo al Estado las rentas y arbitrios de amortizacion se continuará procediendo en los apremios y ejecuciones contra los deudores de este ramo en los mismos términos, y segun el sistema uniforme que se halla establecido para la recaudacion de contribuciones y débitos en favor de la Real Hacienda, de cuyos derechos y privilegios goza plenamente aquel ramo.

3.º Los pleitos en que era interesada alguna de las comunidades religiosas, y en que estaba contestada la demanda al tiempo de la supresion, se continuarán en los juzgados ordinarios en que se habian radicado; y los otros en que no se hubiese verificado la contestacion en la época indicada, se pasarán para su continuacion á los juzgados de la Hacienda pública.

En la regla primera de la circular de la Direccion, de 14 de Diciembre de 1839, se previene á los encargados de la recaudacion «cuiden en los casos de resistencia que los expedientes no pasen á la clase de contenciosos sin que proceda el pago ó consignacion del adeudo, con arreglo al artículo 6.º de la Instruccion general del ramo.»

El artículo 20 de la Instruccion de 5 Junio 1824 y más especialmente el 19 de la de 6 de Julio de 1828, dice: Se declara por punto general que los colonos, así como los

administradores, tienen obligacion de pagar las contribuciones impuestas á los propietarios ausentes, sin que les sirva de excusa que las tengan satisfechas con anticipacion; y en su consecuencia serán apremiados al pago de dichas contribuciones como si procediesen de bienes que les correspondiesen en propiedad.

Este fuero que la Real Hacienda disfruta hace siglos en España, y que ha sido confirmado por las resoluciones que preceden, no derogadas expresamente por ninguno de los Reales decretos ó leyes de estos tiempos, no es el que corresponde á la Administracion en los negocios verdaderamente contencioso-administrativos, sino de excepcion y privilegio fundado más en la calidad de las personas, que en la de los derechos que se disputan, é incompatible por consiguiente con el artículo constitucional que dice que á los tribunales y juzgados corresponde aplicar las leyes en los negocios civiles y criminales y más especialmente con el 248 de la Constitucion de 1812. «En los negocios comunes, civiles y criminales, no habrá más que un sólo fuero para toda clase de personas.» La Real Hacienda resuelve por medio de sus tribunales no sólo las dudas y reclamaciones que ocurran en la cobranza de las contribuciones, sino en las de cualesquiera débitos que le pertenezcan, y en todas las incidencias á que puedan dar lugar, ora sean promovidas por los deudores, ó por terceros interesados en la demanda. Hasta tal punto se ha llevado el fuero atractivo del fisco, que habiéndose suscitado competencia entre el alcalde mayor de la villa de Ujijar, y el juez protector de la renta del censo de la poblacion de Granada, sobre el reconocimiento de la demanda de posesion de un vínculo fundado en bienes sujetos al Real censo, se declaró tocar el conocimiento al dicho juez protector.

(Real resolucion de 26 de Noviembre de 1787. Not. 6.^a del tít. 9.º, lib. 6 de la N. R.)

Interpretado así el art. 53 de la Instrucción de intendentes, la jurisdicción de la Real Hacienda abraza una gran parte de los negocios de que debieran conocer los tribunales ordinarios, y los individuos sufren grave daño en sus intereses y derechos, por estar sujetos á unos jueces que, naturalmente, se sentirán inclinados á favorecer antes la fortuna de la Real Hacienda que la de los particulares. Se les obliga unas veces á litigar fuera de su casa, en la capital de provincia y áun en la córte, para alcanzar la declaración de un derecho que despues no se llega nunca á satisfacer; se les molesta otras con competencias nacidas de la oscuridad de nuestra legislación, que al fin sólo se resuelven despues de mil trámites enfadosos, origen siempre de gastos para los interesados. Es la suerte, que la práctica modifica algo el rigor de nuestra legislación fiscal, sea porque en parte está ignorada, sea porque se conoce que su recta aplicación es contraria á las bases principales de nuestro derecho público. ¿Pero por ventura no prueba esto la necesidad de reformarla, acomodándola á la índole de nuestras instituciones, al espíritu de la opinion y á la misma práctica del foro? El Gobierno ha reconocido más de una vez estos principios, y sino se hallan expresamente consignados en las leyes, en muchas ocasiones fueron aplicados por los Reales decretos al fijar los trámites de los expedientes gubernativos que por oposición de las partes llegan á ser contenciosos; así los juicios sobre bienes mostrencos se ventilan hoy en los tribunales comunes (16 de Mayo de 1835); así á los partícipes legos se les permite acudir á los tribunales cuando se conformen con las resoluciones de la junta encargada de examinar sus títulos; así se previene que cuando la Real Hacienda tenga que reclamar contra alguna testamentaria, recurra al tribunal donde radique; así en los decretos orgánicos del Ministerio fiscal, y en otras muchas Reales órdenes se declara á los promotores representantes de la

Real Hacienda en todos los casos en que ésta fuese demandante ó demandada. Nuestra legislacion y jurisprudencia andan arrastradas en sentidos contrarios por las leyes antiguas y las nuevas, por los principios y la rutina, siendo muchas las dudas que se ofrecen á los litigantes para saber dónde han de dirigir sus peticiones, frecuentes las competencias y su resolucion incierta; grande la oscuridad, así para los que administran como para los administrados, motivo todo de desórden y arbitrariedad, de confusion y de injusticia. ¿Quién no ve la necesidad de limitar el fuero de la Real Hacienda á los negocios administrativos, dejando á los tribunales ordinarios el libre ejercicio de sus funciones y de fijar con arreglo á principios sencillos la línea que separe la autoridad de unos y otros? ¿Y qué principio más óbvio pudiera adoptarse, que aquel que partiendo de los diferentes caractéres que la Hacienda pública puede tener, y de la índole de las leyes en cuyos mandatos funda su derecho, distingue el poder público del individuo, la ley administrativa de la civil? Este principio pudiera expresarse en los siguientes ú otros términos análogos.

Corresponde á las autoridades administrativas encargadas de la Real Hacienda el resolver todas las dudas que sobre la naturaleza de las contribuciones, objetos que gravan, reparticion y pago de los mismos ocurran, y de las reclamaciones de los contribuyentes á que sus actos diesen lugar, pero á los tribunales toca el decidir todas las cuestiones entre la Hacienda pública y un tercero no contribuyente, ó que resultan ya de convenciones particulares ya de disposiciones de la ley civil. Este principio debe ser general para toda clase de contribuciones directas é indirectas, generales ó locales, porque siempre la Administracion, como responsable, debe estar autorizada para resolver, cuantas dudas ocurrieren en la interpretacion de las leyes administrativas, fijando y explicando su verdadero sentido.

Las leyes francesas hacen distincion entre las contribuciones directas y las indirectas. Las reclamaciones sobre el repartimiento ó cobranza de las primeras las resuelve la Administracion ó Consejo de prefectura, mientras que los tribunales deciden de todo lo contencioso que nace del señalamiento y prescripcion de las segundas. Hé aquí como un jurisconsulto de aquella nacion explica los motivos de la diferencia al exponer el art. 4.º de la ley de 28 pluvioso del año 8.º

«La primera reflexion que el texto promueve es, por qué la competencia de los consejos de prefectura se limita á las contribuciones. Es sabido que las contribuciones se dividen en directas ó indirectas. Las primeras se perciben en virtud de listas nominales que indican el nombre de cada contribuyente, y el contingente que le corresponde pagar. La ley se dirige á él demandándole una parte de su renta ó de sus beneficios presentes, en cambio de la proteccion que le asegura para el resto de lo que posée, y para todos los beneficios sociales. Tales son la contribucion territorial, la personal y moviliaria, de puertas y ventanas, de patentes, de minas y los derechos universitarios. Las segundas son las que se perciben sobre las mercaderias ó sobre los comestibles, en virtud de tarifas que contienen las leyes ó los reglamentos autorizados por las leyes. Tales son los derechos de timbre y de registro, los derechos sobre las bebidas, las aduanas, etc. Aquí el legislador no se dirige inmediatamente á la persona del contribuyente «persigue el género ó la mercaderia, sin ocuparse las facultades del deudor.»

«Esto no explica bien por qué entra solamente en la jurisdiccion de los consejos de prefectura la materia de contribuciones directas. A primera vista parece que debiera ser lo mismo en las contribuciones indirectas, porque en los dos casos la Administracion encargada del cobro de las contribuciones generales representa el interés

general: el Gobierno no se reviste del oficio de una persona privada como en las cuestiones de propiedad relativas á los bienes del dominio del Estado: el debate presenta siempre un interés colectivo, el de la Administracion pública, en lucha con el interés privado, el del contribuyente que reclama.

»A pesar de estas razones, que parecen demostrar que á los consejos de prefectura corresponde lo contencioso de toda clase de contribuciones, las leyes posteriores han conservado la distincion establecida. Se considera que en las contribuciones directas el contingente que á cada contribuyente corresponde se ha de determinar por una série de operaciones, confiadas á los agentes de la autoridad administrativa; que en estos, que se llaman impuestos de reparticion, es necesario que el cupo anual dividido por la ley en departamentos, sea repartido por los consejos de distrito entre los ayuntamientos, y por los repartidores entre los que deban pagar una contribucion cualquiera; y que en los de cuota (*quotite*), aunque la base del contingente individual está escrita en la ley, es, sin embargo, necesario que la lista de contribuyentes de un mismo ayuntamiento se fije y declare ejecutoria por los agentes de la Administracion. Esto supuesto, si los tribunales pudieran conocer de las reclamaciones de los contribuyentes en materia de contribuciones directas, serían llamados á conocer y revisar los actos de los agentes de la Administracion, lo cual sería contrario al principio constitucional de la division de poderes, y un medio seguro de impedir ó estorbar la cobranza de los impuestos, que debe efectuarse por medios rápidos y económicos.

»En las contribuciones indirectas, como la tarifa se halla escrita en la ley, se puede sin inconveniente dejar á los tribunales ordinarios el juicio de las contestaciones á que puede dar lugar. Se trata simplemente de hacer la aplicacion del texto de la ley; y esta consideracion es tan cier-

ta, que si la cuota del impuesto indirecto no puede fijarse sino por una operacion administrativa, lo que sucede alguna vez, cesa la competencia de los tribunales y entra la del Consejo de prefectura.»

Estas razones, que explican el motivo que pudieron tener los legisladores franceses para hacer distincion entre las contribuciones directas y las indirectas, no son en el fondo sino una sutil explicacion del derecho allí establecido, y que á nuestro juicio no debe ser imitado. Al exigir del contribuyente un impuesto cualquiera, es necesario interpretar y aplicar la ley en cuya virtud se le obliga á satisfacerlo; y como la Administracion, en nombre del interés público, es quien procura el cumplimiento de las leyes administrativas, no deben por tanto los tribunales tomar conocimiento de estas materias, ya que á ellos únicamente corresponde la aplicacion de las leyes civiles y criminales. ¿Qué importa que un solo acto administrativo baste para fijar el cupo de las contribuciones indirectas, mientras que para las directas se necesitan más largos trámites? ¿No merecerá igual respeto la declaracion administrativa, que determina estar aquella ó esotra mercadería comprendida en el Arancel, que la que dispone que tal ó cual industria deben satisfacer cierto género de patentes? Si segun los buenos principios se debiera hacer distincion entre lo contencioso de una y otra clase de contribuciones, creemos que las directas permitirian mejor, por su naturaleza, la intervencion de los tribunales ordinarios; y que el respeto á la propiedad, el carácter de perpétuas, su ninguna influencia en acelerar ó retardar el movimiento del tráfico, cuyos entorpecimientos son siempre peligrosos, darian lugar, antes que en las indirectas, á la accion lenta de los juzgados comunes, sin gran daño de la Administracion.

Sentado ya como cierto que el principio anterior es aplicable á toda clase de contribuciones, lo mismo á las

directas que á las indirectas, pasaremos á examinar su desenvolvimiento en los diferentes trámites porque pasa una contribucion, desde que es votada por las Córtes y repartida entre las provincias hasta que ingresa en las arcas del Tesoro público.

Despues que cada provincia tiene conocimiento de lo que la corresponde satisfacer, es necesario repartir el cupo entre los diferentes distritos municipales que la forman, y distribuir estos contingentes entre los individuos segun que sea su fortuna; ó si la contribucion fuese de cuota fija, averiguar las utilidades agrícolas industriales ó comerciales de cada contribuyente para gravarle con arreglo á ellas. La reparticion de las contribuciones entre los diferentes ayuntamientos, se debe hacer por la Diputacion provincial respectiva, y contra sus resoluciones no deben admitirse recursos contenciosos. Tienen estos lugar cuando los derechos particulares fueron agraviados por algun acto de la Administracion, pero no cuando se trata de reclamar en nombre de intereses colectivos que sólo impropriadamente pudieran merecer el nombre de derechos. Por más que sorprenda esta diferencia, y aunque sea cierto, que al fin los intereses del distrito municipal no son otra cosa que la reunion de los derechos de los individuos particulares, será fácil advertir, que por lo mismo que abrazan los derechos de todos, no corresponden especialmente al de ninguno, y que el carácter de estos actos es el mismo que el de todas las leyes, que áun cuando puedan afectar á los intereses ó á los derechos de los particulares, no son susceptibles de reclamaciones contenciosas. Las diputaciones obran en tales casos como delegadas de las Córtes y no como dependientes del Gobierno, cuyos agentes en ningun caso podrian tomar parte en la resolucion de estos negocios. «Verdad es, dice M. Vivien, que este poder absoluto puede ofrecer inconveniente, pero están disminuidos, limitados por la obligacion que incum-

be á las diputaciones provinciales de someterse en sus fallos á las reglas establecidas por las leyes y por el derecho que compete al Gobierno de anular cuanto sea contrario á aquellas.»

No sucede lo mismo cuando se trata de agravios causados á las personas particulares, al señalar la cuota de contribucion ó parte del repartimiento que les corresponde satisfacer. Entonces se halla verdaderamente la Administracion en contacto con el individuo, y el interés público en oposicion con los derechos privados; y es necesario legitimar, en un juicio contencioso, la justicia del acto ó actos administrativos, contra los que se reclama; pero es necesario advertir dos cosas, dignas de tenerse en cuenta.

1.^a Que la decision de este juicio corresponde á las autoridades administrativas, cuyas determinaciones se trata de examinar, y

2.^a Que debe preceder al juicio la satisfaccion de la cantidad que importa la contribucion demandada. Esta regla, establecida en todos los países, tiene por objeto no privar al Real Tesoro de los legítimos rendimientos de las contribuciones; y sin ella se retardaria notablemente la percepcion de los impuestos, con grave perjuicio de los intereses públicos.

Fuera inútil entrar en más detenido exámen de su importancia y necesidad. Basta recordar que se halla expresamente consignada en el art. 9.^o de la Instruccion de 18 de Octubre de 1824, y en otros varios Decretos y Reales órdenes.

Estos negocios se resuelven siempre entre nosotros por la Administracion activa, no teniendo, por consiguiente, los particulares las garantías que habian de encontrar en los consejos de provincia ó en cualquier otro tribunal administrativo, si bien para que fuera mayor la confusion y el desórden y ménos acertada la aplicacion de

los principios, se ha confiado á las diputaciones provinciales la facultad de oír las quejas de las personas particulares sobre repartimientos en las contribuciones extraordinarias de guerra, y áun la tienen tambien para rectificar las cuotas que hayan de pagarse por razon de frutos civiles, siempre que con la rectificacion no se disminuya la cantidad que el Tesoro público ha de percibir. Tan absurdo sistema debe de cesar, si es que ha de haber órden y concierto en la Administracion, de tal manera que las leyes y reglamentos sean consecuencia de principios fijos, no de miras especiales ó de consideraciones del momento. Así los preceptos que se hubieren de observar por los que mandan y por los que obedecen, serán fáciles de conocer y de cumplir, evitándose conflictos entre las autoridades y trámites inútiles que perjudican al buen arreglo de la Administracion y molestan á los interesados, que, no sabiendo dónde acudir para hacer sus reclamaciones, importunan inútilmente á los que tal vez no pueden reparar el agravio.

Si ni los Ayuntamientos ni los particulares reclaman contra el cupo de las contribuciones respectivas, la autoridad encargada de la cobranza procederá á intimar á los deudores la necesidad del pago. Si satisfacen voluntariamente, es claro que no habrá juicio ni cuestion de especie alguna, pero si resisten la solucion de la deuda, pueden alegar para ellos distintas razones. Unas veces se fundarán en el derecho constitucional, como que la contribucion no está votada por las Córtes, ó por la Diputacion provincial, ó por el Ayuntamiento, segun que se trate de una contribucion general, provincial ó municipal; otras en las disposiciones administrativas, como si por ejemplo la Administracion se dirigiera contra el arrendatario de una finca en lugar de dirigirse contra su dueño; otras en principios del derecho civil, diciendo, v. gr., que no le pertenece la propiedad, ó que no era vecino en el

tiempo cuyas contribuciones le piden, y otras, finalmente, en la fundadísima razon de no tener cantidades suficientes para cubrir sus débitos.

Guardan silencio nuestras leyes respecto de los recursos que tendrian lugar cuando una autoridad exigiese contribuciones no votadas por las Córtes, diputaciones ó ayuntamientos á quien corresponda; y aunque tal vez no dejaria el Gobierno de dar proteccion al que se quejase contra los abusos ó excesos de las autoridades inferiores en los tiempos comunes, tan extraordinarias han sido las circunstancias porque pasamos, que la necesidad de proveer las atenciones públicas, ha introducido hábitos opuestos á las leyes escritas, los que si continuasen serian contrarios á la misma razon pública que abonó en imprescindible práctica. La paz y el órden, que llevan á todas partes su influjo benéfico, ¿permitirán por ventura que se establezcan aquellos medios de resistencia legítima y tranquila, que sin ofender el respeto que á las autoridades se debe, ofrezcan un escudo contra la arbitrariedad, cualquiera que sea el pretexto con que se encubra? Las Cámaras francesas votan todos los años en el presupuesto un artículo en que se autoriza á los tribunales para juzgar de las quejas que los particulares presenten contra los actos de la Administracion, que les obliga al pago de impuestos ó contribuciones no votadas por quien corresponde; y esta disposicion ú otra análoga, pudieran entre nosotros restablecer aquella confianza que importa mucho conservar, de que las leyes que protegen las personas y las fortunas de los individuos que viven dentro del territorio nacional, no serán jamás quebrantadas por el poder, encargado de procurar su observancia.

Cuando las reclamaciones de los particulares se fundan en el texto de las leyes administrativas, corresponde á los mismos agentes de la Administracion el decidirlas, ya prestando las seguridades que ofrece la tramitacion de los

negocios contenciosos, bien resolviendo de plano y en el ejercicio de la Administracion activa, aquellas solicitudes que invocan antes la gracia que la justicia.

Los recursos contra decisiones ó actos administrativos que se fundan en principios del derecho civil ó sus preceptos, deberian hacerse ante los tribunales ordinarios; pero hoy conoce de ellos el tribunal privilegiado de Hacienda, segun las leyes y decretos que dejamos citados. Es bien cierto que el conocimiento de tales negocios es propio de los tribunales, no sólo porque estos deben aplicar las leyes civiles, aboliéndose todo fuero que tenga carácter de personal, sino porque en la mayor parte de los casos se tratará más en tales juicios del interés de las personas particulares que del que tener pueda el Tesoro público. Si á la persona A, se le pide la contribucion de frutos civiles por una finca B que pertenece á la persona C, y verificado el pago se intentara examinar si los títulos de traslacion de dominio tenian uno ú otro efecto, es indudable que aquí tan sólo se trataria de averiguar si la persona C debia reintegrar á la persona A de las cantidades que en su nombre hubiese entregado. ¿Cuál era en tal caso el interés de la Real Hacienda? ¿Cuál el motivo de someter semejantes cuestiones al fallo de tribunales privilegiados? Sólo en la contingencia de que el deudor C fuese insolvente, tendría interés la Real Hacienda en exponer el asunto al fallo de sus tribunales; pero aún en tal supuesto, es tan dura la legislacion fiscal, que obliga á un tercero, no deudor, á defender su derecho ante juzgados de excepcion y dispuestos contra él por su propia índole, que la entidad pública no recompensa el daño que á los individuos se causa, y siendo la primera incierta, no es bastante á justificar un mal siempre inmediato y seguro.

La Hacienda, toda vez que litiga con un tercero contra el cual no tiene accion alguna en concepto de contribuyente, se debe someter al juicio de los tribunales ordi-

narios, únicos hábiles para conocer acertadamente de las excepciones que se fundan en leyes civiles.

No decimos esto en desprecio de los que, como asesores, dictan las sentencias que proveen los intendentes ó jefes superiores de Hacienda, entre los cuales podrá haber dignos jurisconsultos entendidos en el derecho, hábiles y justos para aplicarlos, porque ni su modestia podrá ofenderse de que se crea muy difícil alcanzar por una sola persona el perfecto conocimiento de las leyes civiles y administrativas, ni será tan grande su susceptibilidad que se agravien de que los interesados en el éxito de un litigio, tengan mayor confianza en los tribunales ordinarios cuya organizacion está preparada para darles las seguridades posibles del acierto, que en juzgados especiales donde ven la razon y la inteligencia separada de la autoridad; siendo el asesor en quien se buscan las primeras y el intendente, el director ó el ministro en quien se encuentre la segunda.

Y esta doctrina, que aplicamos á los negocios en que la Real Hacienda se dirige por error contra un individuo que no debe, ó bien en virtud de acciones que le fueron cedidas, ó de contratos que celebró en calidad de persona particular, es igualmente aplicable á los pleitos que se promueven á instancia de un tercero, y al tiempo que los recaudadores de contribuciones proceden contra los verdaderos deudores. Supongamos que al llevar á efecto la ejecucion contra los bienes de un deudor á la Real Hacienda, salen al pleito, como tercero, la mujer por su dote anterior, ó un acreedor con hipoteca anterior y expresa, ó el dueño de una finca acreedor de dominio: en todos estos casos, el conocimiento de los derechos respectivos de los que litigan y su graduacion, deberia corresponder á los tribunales ordinarios, pues que de otro modo habria dos clases de funcionarios públicos encargados de ejecutar el derecho civil, el cual sería quizás distinto, segun la índole de los juzgados que le aplicasen.

¿Cómo evitar que en los tribunales de la Real Hacienda se establezca una jurisprudencia contraria á la sancionada por la práctica de los tribunales comunes? ¿Y cómo reparar el descrédito de unas leyes que reciben distinta interpretacion, segun los jueces que las ejecutan? ¿Y qué diremos de los daños que sufren los individuos particulares en el establecimiento de aquellas dos clases de tribunales? Porque al fin, si el interés público es digno de consideracion, si la Real Hacienda que le representa lo es igualmente, no por eso debemos olvidar los derechos de los particulares, que no encuentran siempre la proteccion imparcial en los tribunales de privilegio, y sufren desde luego el grave mal de ir á litigar fuera de su domicilio, y en última instancia fuera de su provincia. Con faltar á los principios naturales en la designacion de la línea que separa á entrambos poderes, se impide la recta é igual aplicacion de las leyes, y se producen nuevos agravios á los individuos que litigan, hiriéndose á un tiempo el interés público y el privado.

Tal pensaban, sin duda, así los autores de la Constitucion de 1812, como los de la de 1837 al establecer los artículos 63 y 248; pero la confusion de las leyes, el espíritu de desórden y de privilegio, la ignorancia acaso han conservado esta antigua jurisprudencia, que sigue dominando en los tribunales autorizada por la práctica y por las órdenes del Gobierno.

No entraremos á examinar si tales órdenes y aquella práctica son contrarias al texto de la Constitucion, puesto que de ello se convencerá quien lea los artículos citados; ni tampoco si los tribunales y juzgados deberán defender la jurisdiccion contra las ilegales invasiones de la Real Hacienda y contra los mismos mandatos del Gobierno, porque no es fácil esperar el órden y el concierto de la resistencia (útil para conservar, y siempre mala para establecer y regularizar); y antes bien esperamos que una re-

forma pronta en la legislación y en la organización judicial ponga término á los conflictos que se suscitan cada día entre unos y otros fueros, borrando esos inútiles vestigios del régimen antiguo, que no puede servir ni áun como muestra de la grandeza y regularidad de aquella Administración.

El Gobierno ha procedido unas veces bajo la influencia del espíritu fiscal, y otras se acomodó á lo que reclaman los intereses generales y la índole del derecho público vigente.

Los Reales decretos de 19 de Junio, y 26 de Noviembre, y 9 de Diciembre de 1836, declaran pertenecer á los tribunales ordinarios aquellos autos sobre negocios de su conocimiento, en que la Real Hacienda tiene descubiertos que reclamar.

Aunque estas Reales órdenes tenían por objeto un caso particular, están concebidas en términos generales y abrazan toda clase de negocios; pero sea error en la interpretación, nacido de la oscuridad con que están concebidas, sea apego de las oficinas al antiguo sistema, ó por una y otra causa, la práctica de los juzgados y nuevos Reales decretos, han modificado aquella disposición hasta limitarla á los autos de abintestato en que más especialmente dispone. Olvidándose completamente de lo que en ella se prevenia, se expidió la Real orden de 14 de Agosto de 1840 en la que se encarga el cumplimiento de la ley 7.^a, título 10, libro 6.^o de la Novísima Recopilación, y en su consecuencia se dispone «que no debe haber lugar á contestaciones con jueces de extraña jurisdicción, cuando en los negocios sobre que versan tenga interés presente ó futuro el Erario público, cuando pueda experimentar algún daño ó perjuicio en sus rentas, acciones ó derechos, y en todas las incidencias, anexidades y conexidades que de los títulos provengan.

Es imposible dejar de admirarse así de los principios

que implícitamente sienta esta Real orden, como de los términos extravagantes en que viene concebida, buenos tan solo para los tiempos en que se escribió la ley recopiada, y hoy útiles para producir pleitos y multiplicar las competencias que se propone cortar.

¿En qué negocio no habrán de entender los tribunales de la Real Hacienda, si se interpretan á la letra las palabras del Real decreto? Las mismas causas criminales deberian pasar á ellos, puesto que tambien allí se trata de intereses presentes ó futuros de la Real Hacienda, sobre todo si la pena puede ser pecuniaria ó corporal, redimible con dinero. Pero más censurable todavía que la extension ilimitada de la jurisdiccion del fisco, que lo vulgar y oscuro de las voces, es la pretension de resolver por Reales órdenes las dudas que puedan ocurrir en la interpretacion de las leyes que arreglan las facultades de los tribunales. Si la Real Hacienda conserva su fuero privilegiado, si mantiene un tribunal que le proteja, no por eso se han de confundir los distintos caracteres de la Administracion y de los tribunales, tomando estos las formas propias de la accion que aquella corresponde. Los de la Real Hacienda, mientras no se limiten á lo contencioso-administrativo (y ni aún entonces propiamente hablando) no pueden dar disposiciones generales ni formar reglamentos, sino que deberán limitarse á fallar los pleitos y causas que por los particulares ó el representante de la Hacienda se promuevan. ¿Quién no se sorprenderia ver al Tribunal Supremo dando reglas para fijar la competencia de los tribunales inferiores? ¿Y por qué se ha de tolerar que el Tribunal Supremo de la Real Hacienda, esto es, el asesor con el Ministro, no solo dé leyes á la competencia de los juzgados del ramo, sino que se extienda á declarar los límites que abrazan la jurisdiccion de los demás tribunales? Se comprende bien que el Ministerio comuniqué órdenes á sus subordinados, indicándoles los casos en que deban ad-

mitir y proponer las competencias ó ceder en ellas; pero resolverlos el Ministerio por sí es confundir de un modo absurdo las diferentes atribuciones políticas, administrativas y judiciales que las leyes les confían. Tienen los Ministros diferentes clases de incumbencias, en cuyo cumplimiento deben acomodarse escrupulosamente al régimen constitucional, no ejerciendo ya sus facultades de la manera arbitraria que en una Monarquía absoluta era propia y conveniente, sino discerniendo lo que á cada cual corresponde para establecer el orden y el concierto, sin lo que la accion administrativa será lenta y embarazada por los mismos medios que se piensa le darán más libertad.

Un Ministro es á la vez secretario del Rey, jefe de la Administracion y juez especial en el ramo que le pertenece, y si hasta ahora, continuando las antiguas denominaciones de Real decreto y Real orden, apenas el vulgo distingue lo que á cada funcion toca, no por eso se oculta á los que tienen alguna idea práctica de gobierno la importancia de aquellas distinciones, que, bien formuladas evitarian esa confusion entre lo administrativo y judicial; harian desaparecer, como emanadas de S. M., aquellas resoluciones en que no tiene ninguna parte; darian á los Ministros las atribuciones que les son propias, y establecerian, en fin, la correspondencia que deben tener las cosas y los nombres. Mayores ampliaciones en este asunto, nos separaria algo de nuestro objeto, y poniéndolas fin por el presente, volveremos al propósito comenzado.

Cuando los recaudadores de contribuciones proceden contra un deudor contribuyente sin verse embarazados por las contrarias pretensiones de terceros opositores, deben guardar en las ejecuciones los mismos trámites que están prescritos á los tribunales ordinarios, y pueden por tanto causar agravio con sus procedimientos al derecho de los mismos deudores. ¿Quién debe fallar sobre las quejas y reclamaciones que estos agravios produzcan? Es propio

de la Administracion reparar los daños causados por las faltas de sus agentes, pero los tribunales deben resolver cualquiera negocio contencioso en que la cuestion verse sobre interpretacion de las leyes de procedimientos, y por eso á ellos corresponde en nuestra opinion el conocimiento de estos asuntos. En esta materia, como en todas, admitiendo los principios es fácil deducir las consecuencias, por cuyo motivo no insistiremos en el exámen de las razones que en favor y en contra de la competencia de los tribunales se pudieran aducir. Lo anteriormente expuesto respecto de las cuestiones que versan sobre el fondo de los negocios, puede aplicarse sin grave trabajo á las que respecto de los trámites ocurran.

Hasta ahora sólo habiamos examinado los negocios contenciosos á que puede dar lugar la percepcion de los impuestos y contribuciones, cuando estos se administran por la Real Hacienda ó sus agentes inmediatos, y nada hemos indicado de aquellos casos en que un tercero, sustituido al fisco en virtud de contratos celebrados, se halla en contestaciones con otros particulares deudores contribuyentes. Los pleitos y expedientes que pueden producir estas nuevas relaciones entre la Real Hacienda y el contratista de una parte, y los contribuyentes y el contratista de otra, son tan vários, que es difícil sentar reglas ciertas para conocer en tales asuntos la competencia de la Administracion y los tribunales. Con todo, procuraríamos abrir paso por tantas dificultades, ya que no llegáramos á vencerlas, si respecto á las contestaciones entre el contratista y el Estado no hubiéramos hecho las indicaciones suficientes en el art. 2.º de los publicados en la *Revista de España y del extranjero*. Ahora solamente añadiremos, que los tribunales privilegiados de Hacienda, de Guerra y Marina, son los competentes respectivamente para conocer de todo lo contencioso que produzcan los contratos celebrados, para proveer á las necesidades de cualquiera de estos ra-

mos del servicio público. Y esta disposición, en cuanto se limite á las contribuciones y demás negocios en que el Gobierno no pudiera contratar sino bajo la consideracion de tal, la creemos acertada y conforme á las atribuciones propias de las autoridades administrativas. En los contratos entre particulares, no se trata generalmente sino de una suma mayor ó menor de dinero, y lo mismo sucede en todos aquellos que la Administracion celebra como individuo particular; mas en los demás casos se intenta proveer á un servicio público, al de la cobranza de las contribuciones, v. gr., sin las cuales el Gobierno no llenaria sus deberes y el Estado se disolveria.

Aún nos queda que examinar quién debe resolver las cuestiones que se ofrezcan entre los arrendatarios y los individuos particulares; pero como aquellos se sustituyen en lugar de la Real Hacienda, es claro que sucederán en todos sus derechos, siendo, por tanto, aplicables en este caso la mayor parte de las reflexiones que dejamos expuestas. Cuando sus derechos no procedan directamente del contrato celebrado, cuando provengan de pactos ó convenciones especiales, entonces entrarán en el derecho comun y se someterán á sus tribunales y á sus mandatos; pero cuando se dude de la significacion de las cláusulas de la escritura ó convenio principal, se deberá acudir á la Administracion para que, bajo de una ú otra forma, examine y aclare la extension de sus propios actos.

Ya es tiempo de poner fin á este artículo, en que hemos procurado examinar rápidamente, así los principios que debieran servir de guia para la designacion de las atribuciones propias de los tribunales y de la Administracion, como las disposiciones que hoy regulan la accion de estos dos brazos del poder ejecutivo. Para mayor claridad en la expresion de nuestras ideas, haremos de lo expuesto un breve resúmen en las siguientes proposiciones:

PRINCIPIOS GENERALES.

1.º Que la jurisdiccion que ejerce la Real Hacienda en los negocios contenciosos, se debe limitar á los administrativos.

2.º Que la Real Hacienda no debe gozar otro fuero que el que corresponde, segun la clase diversa de los negocios.

3.º Que cuando obra como poder público ó como agente del poder social, sus actos no están sometidos al juicio de los tribunales ordinarios.

4.º Que cuando ejerce algun acto de Administracion con el carácter de individuo particular, está sujeta á las mismas leyes y tribunales que todos los demás.

5.º Que á ella toca resolver las dificultades que ocurran en la reparticion y cobranza de las contribuciones, ora sean indirectas, ora directas.

6.º Que los repartimientos entre las provincias, hechos por las Córtes ó por el Gobierno autorizado al efecto por las leyes, y los que las diputaciones provinciales hacen entre los diferentes ayuntamientos, no pueden ser objeto de reclamaciones en juicio contencioso.

7.º Que en un juicio contencioso-administrativo, se deben decidir todas las reclamaciones que hicieren los particulares, contra el cupo que les ha cabido en el repartimiento, ó contra la cuota de contribucion que se les exige.

8.º Que la Administracion debe hacer efectiva la cobranza antes de admitir reclamacion alguna.

9.º Que las reclamaciones hechas por los contribuyentes deben ser resueltas por la Administracion.

10. Que toca á los tribunales decidir siempre que se trata de los derechos de un tercero que no viene al juicio en concepto de contribuyente.

11. Que las leyes que regulan la competencia de la Administracion y los tribunales, no pueden ser alteradas por las Reales órdenes del Ministerio de Hacienda.

12. Que las cuestiones que ocurran sobre la legalidad de los procedimientos ejecutivos son tambien de la competencia de los tribunales.

13. Que los arrendatarios de contribuciones representan la Real Hacienda y gozan de sus privilegios, en todas las cuestiones cuya resolucion penda de las cláusulas de la escritura.

14. Que la Administracion es quien tiene derecho de interpretar el sentido de aquellas cláusulas.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

1.º Que el fuero de la Real Hacienda, segun las leyes recopiladas, es fuero privilegiado y personal, y abraza toda clase de negocios contenciosos en que tiene interés la Real Hacienda.

2.º Que la Constitucion de 1812 y la de 1837 asentaron todos los fueros personales, y por consiguiente debió considerarse abolido el de la Real Hacienda, en los negocios que no eran propiamente contencioso-administrativos.

3.º Que con arreglo á estos principios se modificó en varios decretos y leyes el rigor de las antiguas.

4.º Que sin embargo en la práctica se conserva el fuero de Hacienda en todo su vigor, ménos en los casos expresamente exceptuados.

5.º Que segun el Decreto de 24 de Agosto de 1840 se ha establecido el fuero de Hacienda en la misma forma en que se hallaba en el año de 1749.

Este breve análisis de los principios y de los hechos que regulan el fuero de Hacienda, hará conocer los errores y los aciertos de nuestra jurisprudencia, y la necesi-

dad de poner orden y de establecer la armonía en todos los diversos ramos del servicio público. Cuando se intenta crear tribunales administrativos, cuando se quiere llevar la reforma á todas las partes del cuerpo social, y acomodar á las trasformaciones que ha sufrido el mecanismo de la fuerza ó poder que le dirige, protegiendo y fomentando su desarrollo, no es creible quede desapercibido en punto tan importante de la Administracion del Estado.

Los tribunales de la Real Hacienda, recibirán tarde ó temprano una modificacion que los acomode á la tendencia general de nuestras leyes constitucionales y administrativas, porque los fueros privilegiados son un anacronismo en los tiempos presentes; porque su índole choca con nuestras instituciones, y su organizacion con todas las ideas de buena Administracion y de justicia, y porque sin ellos tendrá la accion administrativa el poder necesario, siendo al mismo tiempo más acertada cuando habrá de extender su atencion á menor número de negocios. Por desconocer el carácter de lo contencioso-administrativo, han pensado algunos, no tan discretos como celosos, que la Administracion quedaria sin medios para ejecutar las leyes, y apartar los obstáculos que se opusiesen á su cumplimiento; y mientras ignoraban las atribuciones que le eran propias, querian abrumarla con el peso de otras extrañas á su incumbencia. En otra parte hemos combatido con mayor intento esta equivocacion, y hoy procuramos solamente investigar las dificultades que ofreceria el conservar á la Real Hacienda y devolver á los tribunales las atribuciones que á cada uno pueda decirse corresponden.

—*José de Posada Herrera.*