

# IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACION Y DEL DERECHO ADMINISTRATIVO\*

Manuel Ortiz de Zúñiga

## PROLOGO

Los grandes adelantos hechos desde los dos últimos siglos en las teorías económicas, políticas y de gobierno, han conducido á las naciones civilizadas, casi insensiblemente y por la tendencia que impulsa á la sociedad á su progreso y perfeccion posible, á crear un cúmulo de doctrinas y principios desconocidos ó poco vulgarizados hasta entonces, y elevarlos á la altura de una ciencia de las mas difíciles é importantes. Hablo de la *Administracion*. Ningun pueblo de la antigüedad se ocupó de esta

parte esencial de los conocimientos políticos y legislativos, cuya utilidad es hoy unánimemente reconocida por las naciones cultas. Los adelantos en la economía política, y el cambio de instituciones, que siempre exige graves reformas en el orden administrativo, prepararon los medios de erigir en ciencia las máximas que el tiempo iba revelando como las mas acertadas para el régimen de las naciones.

Desde el siglo XVI se habian dedicado algunos privilegiados ingenios á pensar sobre la manera de crear y distribuir la verdadera, la sólida riqueza de los pueblos; y España fué quizás la primera que ofreció al mundo escritores eminentes sobre estas materias. El célebre secretario Antonio Perez, D. Bernardo Ward, Navarrete, el granadino Mata, Saavedra en sus *Empresas* y algunos otros, bajo el título de *estadistas* con que fueron conocidos en los siglos XVI y XVII y primer tercio del siguiente, sembraron en sus obras multitud de doctrinas y de máximas, que por estar esparcidas sin

\* En el año de 1842 aparece el tomo I del primer tratado español de derecho administrativo. Se trata de los *Elementos de Derecho Administrativo* de Manuel Ortiz de Zúñiga, que fue completado en 1843 con la aparición de los dos tomos restantes, también en la ciudad de Granada, España, obra de la Imprenta y Librería de Sánz. Se ha reproducido aquí el prólogo y capítulo primero del Tomo I, del cual tomamos el título de nuestra versión, y conservamos formación, redacción y ortografía original. N. del D.

combinacion ni método, no formaban aun esa coleccion de principios que llamamos *economía política*, pero cuyas semillas han fructificado despues, y servido de alimento a los escritores del siglo XVIII.

En este último tiempo influyeron varias causas para hacer serios estudios sobre las teorías económicas. La independencia de los anglo-americanos, la revolucion francesa y la emancipacion de algunas colonias españolas produjeron tan notable alteracion en el estado de la riqueza pública de las dos partes mas cultas del mundo, que se vieron excitados los hombres pensadores, á investigar con mayor detenimiento y filosofía las causas que mas poderosamente influyen en la creacion de la riqueza y en los medios de distribuirla en beneficio de los asociados. Smith, Say, Malthus y otros varios escritores consiguieron adelantos importantes, y obtuvieron la gloria de ser los creadores de la ciencia, si tal puede llamarse la que está cimentada en principios tan varios é inciertos, como las circunstancias especiales que los modifican en cada nacion, en cada sistema de gobierno.

Necesario era que á estos adelantos se siguiese la investigacion de las buenas doctrinas administrativas; porque de nada sirven las mejores reglas de economía pública, si no se indagan y establecen los medios de orden y gobierno, y los elementos que mas eficazmente contribuyen á la prosperidad nacional.

La revolucion de Francia, esa irresistible conmocion, á cuyo sacudimiento retemblaron ambos hemisferios, y cuyos efectos se experimentan aun en casi todas las naciones del mundo, fué el período en que comenzó á crearse la ciencia de la administracion, mas en la práctica que en teoría, mas bien realizando

grandes reformas, que perorando y escribiendo sobre sus ventajas; y al terminar aquella espantosa lucha, al caer de su eminente altura el hombre colosal que la dirigió y contuvo con sus manos, dejó éste á la Francia, como ha observado oportunamente un escritor, el legado inapreciable de una Administracion organizada con un cuerpo de leyes y reglamentos que la erigieron en ciencia.

España habia preparado el camino que conducia al término de aquella, en el reinado mas feliz de nuestra monarquia, bajo los auspicios del reformador benéfico, del ilustrado Carlos III. Los apreciables y no bien conocidos escritos de los condes de Campomanes y de Cabarrús difundieron entre los pocos que alcanzaron leerlos, profundas observaciones dirigidas á mejorar la Administracion del reino; y poco despues un genio superior, un magistrado eminente inmortalizó su nombre, sentando los cimientos que un día habian de servir para levantar la ciencia de la Administracion. Treinta años hace (ha dicho otro esclarecido escritor, único acaso capaz de concluir la obra entonces comenzada) treinta años hace, que en nombre de una corporacion madrileña se dirigió al consejo un código preciosísimo de reglas económicas y administrativas, en que por una singularidad de la época, y para honor eterno del redactor, no se advierte un solo error de hechos y de principios, una sola exageracion, una simple inexactitud. Pero ¿de qué sirvió que el ilustre Jovellanos levantase un monumento de gloria á su país en su inmortal *Informe* de la sociedad económica de Madrid en el expediente de *Ley Agraria*? Ningun uso se ha hecho (decia el Sr. Burgos á Fernando VII en la enérgica y elocuente *Memoria* que elevó á sus manos en 1826) de las utilísimas advertencias contenidas en aquel libro de oro."

Sin embargo, las luces que habia derramado sobre lo nacion este inmortal escrito, no fueron del todo perdidas, porque ellas iluminaron á la pasada generacion, é ilustran todavía á la presente, que busca en aquel inimitable *Informe* las buenas doctrinas de Administracion y de economía pública.

Preparada por estos medios la via de las reformas, se adoptaron algunas en España en la primera y segunda época de gobierno representativo; pero entonces no se atendió lo bastante á discutir las teorías, ni á fijar con ellas los principios, ni á revelar á la juventud sus útiles doctrinas: no se cuidó de perfeccionar ni menos de enseñar la ciencia de la Administracion.

Mucho, sino todo lo que fuera de desear, se ha adelantado despues, porque aquella se ha enriquecido con la publicacion de obras extranjeras, y con luminosos escritos de entendidos españoles. Los *Principio de Administracion* de Mr. Bonnin, las *Instituciones de derecho administrativo* de Mr. Gérando, los *Elementos de derecho público y administrativo* de Mr. Foucart y de Mr. Macarel, el *Diccionario de derecho público y administrativo* de Mrs. Huart Delamarre y Abin-Le-rat, el *Código administrativo* de Fleurigeon, los *Elementos de Administracion práctica ó clasificacion de las leyes administrativas* de Lalouette, y en suma el *Boletin de las leyes*, inmenso cuerpo legal, algunos de cuyos libros han sido traducidos al castellano, merecen ser estudiados para conocer los que generalmente se tienen por principios generales de Administracion; si bien cuidando de no dejarse deslumbrar con teorías de difícil aplicacion á España y á nuestra situacion especial.

Tambien entre nosotros ha hecho considerables adelantos la ciencia con las ilustradas discusiones de la tribuna y de la prensa, y con varios escritos publicados, y entre ellos, los *Estudios prácticos de Administracion* del laborioso y erudito magistrado D. Francisco Agustin Silvela, especialmente con relacion á las leyes orgánicas de la Administracion pública. Pero sobre todo, el que mas ha enriquecido la ciencia, el que ha conseguido cimentarla sobre bases fijas, en cuanto es susceptible de ellas, en casi todos los numerosos ramos que la constituyen, es aquel escritor elocuente y profundo, que ya desde un país extranjero, en la *Memoria* que dirigió á Fernando VII en 1826, ya desde la altura de su ministerio en 1833, y ya asimismo desde una cátedra del liceo de Granada, ha legado un tesoro á la generacion presente y á las venideras. La enérgica exposicion elevada al rey desde París, llena de hidalgos sentimientos y de luminosos principios de Administracion, merece ser detenidamente leida por los que aspiren á conocer siquiera la importancia de esta ciencia. Los decretos expedidos durante el breve período en que fué ministro de Fomento el Sr. Burgos, están llenos de doctrinas y disposiciones que no se hubiera desdeñado de adoptar como propias el ilustre autor del *Informe sobre la ley Agraria*. Del pequeño código de Administracion que poseemos, y que como su mismo autor ha dicho, obtuvo el honor de la estereotipia, basta copiar la calificacion hecha por el Sr. Silvela. "No es fácil (dice) llenar mas complicadamente el objeto que se propuso el autor de la *Instruccion* de 30 de noviembre de 1833, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la *Instruccion* para los subdelegados de Fomento un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena Administracion, de máximas muy sabias y

muy liberales, y su lectura la recomendamos á los jóvenes que aspiran á ser investidos algun dia con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia." En suma las *Ideas de Administracion*, que apenas desprendidas de los labios del Sr. Burgos en el liceo granadino, fueron copiadas en casi todos los periódicos literarios y políticos, forman un tratado de la organizacion administrativa, lleno de sanos principios de gobierno, y digno de estudiarse reflexivamente por los que deseen penetrar en la parte mas filosófica y mas difícil de la Administracion.

Estos son los principales y casi únicos escritos que forman en España la base de la ciencia. Mas nuestro repertorio no ha llegado á enriquecerse tanto en la parte correspondiente al derecho y á la jurisprudencia administrativa. Ambas secciones, muy poco cultivadas hasta ahora, reclaman la atencion y el estudio de la juventud. "La mejor constitucion del mundo, las mejores leyes orgánicas, la mejor legislacion (ha dicho un escritor antes citado<sup>1</sup>) no bastarian para regir bien un estado, sin el auxilio de una jurisprudencia en la parte administrativa, lo mismo que en la civil. Es el auxiliar y complemento indispensable de la ley: ilustra y dirige á los magistrados, en aquellos puntos que las leyes positivas ni pueden ni acaso deben prevenir." Pero esta jurisprudencia, que tan copiosa de reglas es en Francia, no existe aun entre nosotros; porque naciente, cual lo está todavía nuestra Administracion, no organizada aun, ni siquiera de una manera transitoria, no es posible que se hayan formado aquellos cánones de recta inteligencia, aquellas máximas sancionadas por el uso, y por las de-

cisiones de la autoridad y de los tribunales, que constituyen la verdadera jurisprudencia. No es posible pues, que poseamos tampoco tratados elementales de esta parte de la ciencia, cuyos cimientos los han de constituir corporaciones que aun no existen, tribunales contencioso-administrativos ó consejos de provincia, y el supremo consejo del Estado. Ni aun tenemos siquiera tratados de derecho administrativo, esto es, la explicacion de la parte dispositiva, de los principios y doctrinas adoptados por las leyes, y erigidos en preceptos. Ni es de extrañar que así suceda. La Administracion, propiamente dicha, segun indiqué en otra ocasion, está sin organizar: en ella se observa lo que en un majestuoso edificio diseñado, para el cual solo se han echado los cimientos y preparado preciosos materiales. No es pues extraño (dige tambien) si se observa esta triste verdad, que en una época en que abundan esclarecidos escritores, apenas se dedique alguno á publicar obras literarias sobre materias administrativas... Ni casi parece posible ocuparse en tan temerario empeño, cuando difícilmente, y solo á fuerza de penoso estudio, se consigue saber, qué leyes rigen sobre la gobernacion pública, en medio del confuso laberinto que forma una legislacion producto del régimen abolido y de las recientes innovaciones.

Pero ya en el dia es urgente y aun imperiosa la necesidad de escritos que faciliten el conocimiento de esta parte de la Administracion. El gobierno ha llegado á convencerse de la importancia de estos estudios; y si bien no ha cuidado todavía, porque tal vez no sea la sason oportuna, de proporcionar la enseñanza de la *ciencia de la Administracion*, ni de la *jurisprudencia administrativa*, ha establecido ya en las universidades cátedras de *derecho*

<sup>1</sup> El Sr. Silvela.

*administrativo* para la explicacion y conocimiento de las leyes que corresponden á esta materia.

Necesario es pues la formacion de tratados elementales, sin los que ni los preceptores tendrían el auxilio de una guia que les condujese fácil y desembarazadamente por la intrincada confusion de nuestras leyes, ni los alumnos un texto donde recordar las lecciones orales, y facilitar su comprension. Conozco las graves dificultades con que hay que pugnar para escribir aun la mas imperfecta obra sobre este punto: porque, como indiqué al publicar *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, para las lecciones que no descansan sobre principios abstractos, ó sobre teorías mas ó menos posibles, sino sobre leyes positivas, se requiere esencialmente un régimen establecido, no expuesto á momentáneas mudanzas, y en el cual estriben los trabajos del escritor. Así sucede efectivamente respecto de todos los trabajos de legislacion y jurisprudencia administrativa, tan necesarios entre nosotros para vulgarizar esta ciencia. Pero preferible es tenerlos, aunque tan imperfectos como los mismos orígenes de donde nacen, que carecer de ellos, y dejar sumidos en la oscuridad y la confusion á multitud de hombres públicos y á privados ciudadanos, que á cada paso han menester una guia que les conduzca al conocimiento de sus derechos, y su obligaciones.

Con el conocimiento pues de tan grave obstáculo, y desconfiando de mi débil capacidad, me he decidido á escribir unos *Elementos de Derecho Administrativo*. Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones lega-

les. No voy pues á crear una ciencia: tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevarme á la region de las teorías controvertibles, á los principios cuestionables. Mi propósito es muy limitado. Yo acepto la legislacion administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige en España, con sus pocos aciertos, con sus innumerables errores; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar su estudio, dar alguna claridad á ese caos á cuya vista se arredra el espíritu mas tenaz y perseverante; y alguna vez me será forzoso indicar los defectos de leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas mas acreditadas de Administracion. Para ello procuraré explicarme de una manera sencilla, lacónica, y que esté al alcance de la comun inteligencia. Voy pues á abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores mas hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, para cuyos cimientos coloco la primera piedra.

## CAPITULO UNICO

Propóngome escribir, como ya he indicado en las observaciones que preceden, un curso elemental de *Derecho administrativo*: mas antes de comenzarlo, para que mis lectores comprendan con mas facilidad y exactitud los principios y doctrinas que serán objeto de mis lecciones, creo necesario exponer algunas ideas generales de la *Administracion* como *poder* ó como elemento de gobierno, de la *Administracion* como *ciencia* y del *derecho administrativo*.

Considerada generalmente ó en su acepcion mas lata, consiste la *Administracion*, segun la idea que de ella dá un eminente historiador y

publicista "en una reunion de medios destinados á hacer sentir del modo mas pronto y seguro posible la accion de poder central en todas las partes de la sociedad, y de hacer subir de igual manera hasta el mismo poder todos los recursos de la sociedad, tanto personales como pecuniarios".<sup>2</sup> Pero la Administracion propiamente dicha, y en el sentido en que ahora debemos definirla, puede decirse que es "la parte de autoridad pública que cuida de las personas y bienes en sus relaciones con el estado, haciéndolos concurrir al bien comun y ejecutando las leyes de interés general".<sup>3</sup>

Yo observo en ella un poder, que desde la altura del trono hasta el hogar de las familias vela por la proteccion de los asociados, desde el momento en que nacen hasta que sus cenizas reposan en el sepulcro. Para la conservacion y felicidad de ellos cooperan todos los agentes instituidos en nombre y por delegacion del poder supremo que representa la sociedad. La órbita de su movimiento es inmensa, como son innumerables los puntos adonde puede y debe dirigir su accion y su impulso. Cuanto existe, desde lo mas grande y sublime hasta lo mas pequeño, todo está sujeto al influjo benéfico y poderoso de la Administracion. El goce inapreciable de la seguridad individual, de los bienes y de la propia existencia; la instruccion de los pueblos, desde los rudimentos de la niñez hasta las ciencias mas elevadas; la prosperidad y fomento de todas las industrias y cuanto contribuye á fecundizar las fuentes de la riqueza pública; los grandes medios que el saber y la civilizacion han inventado para las cómodas y rápidas

comunicaciones; el socorro de la humanidad en sus dolencias, sus miserias y sus calamidades; la reunion y sostenimiento de fuerzas para mantener la tranquilidad interior y defender la independencia de la patria; hasta las comodidades y goces sociales, los espectáculos y recreos, el ornato de los pueblos, su orden interior, sus intereses municipales, todo es objeto de esa institucion saludable y protectora, que pudiéramos llamar omnipotente.

Solo se abstiene la Administracion de intervenir en los actos privados de los ciudadanos, en las cuestiones individuales que no tienen relacion con la sociedad, y en el castigo de los delincuentes. Las transacciones particulares, las controversias sobre lo que se puede llamar *tuyo* y *mio*, sobre aquellos puntos que no afectan los intereses generales del reino, de una provincia ó de otra circunscripcion mas limitada, son objetos propios de la justicia, y asimismo el castigo de los contraventores á las leyes penales, pues acerca de ellos el poder de la Administracion es puramente preventivo, y limitado á evitar las infracciones y sus consecuencias y á entregar los delincuentes al brazo de la justicia. Aun entonces, durante el procedimiento, la Administracion vela por la manutencion del que espera el fallo judicial, procura separarle del ocio y de los vicios, y cuando ha sido sentenciado á correccion, lo recibe en sus establecimientos penales, y allí se esfuerza por morigerarlo y convertirlo en miembro útil á la sociedad.

Tal es la idea que yo concibo de la Administracion. Su objeto y atribuciones son amplísimos, y puede decirse, inconmensurables. En términos generales y absolutos promover la prosperidad, proteger los intereses generales, en una palabra, *hacer bien* es su incumben-

<sup>2</sup> Guizot, *Hist. general de la civilizacion de Europa*.

<sup>3</sup> Esqrche, *Diccion. de legislacion y jurisprudencia*.

cia esencial, su objeto exclusivo, segun la vehemente expresion del Sr. Burgos. Para ello "no le basta como al poder judicial (ha dicho el Sr. Silvela) aplicar una regla inflexible á hechos consumados y probados: tiene por el contrario que preveer los hechos futuros, evitar se verifiquen los que juzga perjudiciales, y cooperar á que se produzcan aquellos cuya existencia conceptúa útil ó necesaria á la pública prosperidad. No le basta como al legislativo, sentar reglas generales y uniformes: tiene que cuidar de su ejecucion, descender á infinidad de pormenores sutiles segun las circunstancias y las localidades, y suplir á cada instante la falta, la insuficiencia, el lacronismo ó el silencio de la ley."

Pero necesario es, para dar una idea exacta de los grandes fines, de las inmensas atribuciones de la Administracion, si se ha de hacer de una manera digna de su alta importancia, transmitir aquí la explicacion elocuente del genio privilegiado á quien mas debe España el adelanto de los principios de esta ciencia y la aplicacion práctica de sus teorías. "La Administracion preside al movimiento de la máquina social (ha dicho el Sr. Burgos en sus discursos pronunciados en el liceo de Granada), precipita ó modera su accion, arregla ó modifica su mecanismo, y protege así y conserva ó mejora todos los intereses públicos."

"Objeto es de su solicitud el hombre antes de nacer, y lo es despues que ha cesado de existir. En las escuelas del arte obtetricia prepara en efecto la Administracion socorros á las parturientas, y allana así la senda de la vida á los que la naturaleza condena á recorrerla. Contra el virus maligno que debe luego inficionar su sangre, tiene la Administracion preparado un poderoso contraveneno en otro virus benéfico, que por la inoculacion infiltra

en sus venas. Preservado por ella el niño de la lepra que durante siglos diezmo la infancia, la Administracion le lleva por la mano á las escuelas que tiene establecidas, infiltra asimismo en su mente los gérmenes del saber, y le preserva de la lepra de la ignorancia, tan mortífera para el espíritu, como lo es para el cuerpo el vicio de la sangre. Adulto en breve el infante, la Administracion cuida de que ejercicios gimnásticos desarrollen sus miembros, y de que nuevos y mas elevados conocimientos fortifiquen su inteligencia. Domiciliado en un pueblo, la Administracion vela sobre su seguridad y reposo, y cuida además de que aguas copiosas y saludables aplaquen su sed; alimentos abundantes y sanos satisfagan su hambre; árboles frondosos le proporcionen sombra y frescor en el verano, y calles espaciosa, ventilacion y comodidad en todas las estaciones. Ella abre cauces estrechos para llevar la fecundidad y la vida á las campiñas áridas, y los abre anchos para que los surquen barcos cargados de los productos del suelo y de la industria. Ella borda las márgenes de estos cauces, cubiertas ya de pingües esquilmos, de vastas y sólidas rutas, sobre las cuales se alzan á su voz protectora, cómodos y elegantes albergues, donde el viajero halle, no solo abrigo y seguridad, sino sociego y aun regalo. De sus avenidas aleja ella al mendigo y al ocioso, que no siendo observados ni protegidos, harian de la vagancia y de la miseria, escalones para el crimen."

"La Administracion proporciona ocupacion á los hombres robustos en los trabajos públicos; proporcionála en los hospicios á los desvalidos, y á los delincuentes en los establecimientos de correccion. Socórrelos en sus dolencias, ora abriéndoles las puertas de los hospitales, ora derramando sobre el hogar doméstico los dones de la compasion privada

ó los consuelos de la caridad pública. A los desgraciados que, fruto de la flaqueza ó del crimen, son abandonados al nacer por sus padres, tiene la Administracion abiertos desde luego asilos para alimentarlos, y mas tarde escuelas y talleres, donde adquiriendo medios de vivir á sus propias expensas, puedan retribuir á la sociedad los beneficios de su santa tutela. Ni aun al morir el hombre, abdica la suya la Administracion: ella preside á los funerales, dicta las precauciones con que deben hacerse, aisla el asilo de los muertos, y señalando á los vivos la mansion que les aguarda, les ofrece en cada tumba un recuerdo de su miseria y una leccion de moralidad."

"Si en las fases mas importantes que acabo de recorrer de la vida del hombre en la sociedad, es permanente y activa la accion de la Administracion, no lo es menos en las demás situaciones, ligadas, como lo estan íntimamente, todas las de la existencia social. ¿Qué harian en efecto las autoridades militares y marítimas para el reemplazo de las tropas de mar y tierra, si la Administracion no les señalase la juventud propia para entrambos servicios? ¿Qué harian los encargados de la cobranza de los tributos, si la Administracion no reuniese en el conocimiento exacto y completo de la materia imponible, los elementos de la equidad de la reparticion, equidad de que depende esencial y casi exclusivamente la puntualidad en los pagos? ¿Qué haria la justicia misma con los criminales no merecedores del último suplicio, si la Administracion no preparase cárceles donde se custodiase á unos; talleres penitenciarios donde se corrigiese á otros; y presidios donde los mas delincuentes hallasen á la vez escarmiento y castigo? ¿Hasta qué punto en fin no se neutralizarian las ventajas mismas del tráfico marítimo, si lazaretos ven-

tilados y cómodos no reuniesen todos los medios de sofocar los gérmenes de muerte, que entre sus algodones envia tal vez Esmirna á Marsella y Nueva York á Liverpool? Aun á los ministros del culto, sustraídos por la naturaleza de sus funciones á la influencia de la Administracion, les arrastra ella á su órbita, asociándolos á proyectos de beneficencia, y haciéndolos así colaboradores del bien que de otro modo no tendrian medio de fomentar. Con razon pues califiqué yo un dia de *inmensa* la Administracion, y enumeré, y aun desenvolví los beneficios de su *omnipresencia*."

"En su inconmensurable espacio yacerian sin fin mezclados y confundidos todos los intereses sociales, si no cuidase de su deslinde y clasificacion una emanacion de aquella alta inteligencia, que organizó en un dia los elementos de la materia que se agitaban en el seno del caos primitivo. Como para el órden del mundo físico amalgamó al crearlo, ó separó aquellos elementos la mano del Supremo Hacedor, amalgama ó separa la Administracion la enorme masa de intereses aislados, en cuya armonía consiste la organizacion del mundo social. Hacer confluir en un punto de conveniencia comun la mayor suma posible de estos intereses, fundirlos cuando son afines, impedir, cuando son antipáticos, el contacto, que luego traeria el roce, y el choque á la larga, tal es la mision sublime de ese poder, que se designa en la actualidad bajo el nombre de *Administracion*."

No es posible explicar con mas claridad, con mas exactitud, ni con mas elocuencia la verdadera índole, el instituto propio de esa creacion feliz y bienhechora. Pero ese poder que la sociedad ha establecido para su propia conservacion y ventura, sería insuficiente y

nulo sin el influjo de un elemento que le diese impulso, sin la accion de un agente capaz de darle movimiento en toda la extension del estado, en todas circunstancias, á todas horas; y este elemento, esta accion que da vida y actividad á ese poder, es el gobierno en union con los auxiliares que cooperan al mismo fin.

El gobierno es pues el alma de la Administracion, por cuyo resorte ella se mueve: "el gobierno, para valerme de una expresion feliz de un célebre autor, es el pensamiento que dirige, y la Administracion el brazo que ejecuta."

La felicidad y expedicion de sus movimientos, la consecucion de sus benéficos fines dependen de su buena organizacion, del orden y regularidad de todas las diversas partes de que se compone, y de la conveniencia de las leyes que le sirven de precepto: y esta buena organizacion consiste en lo que el mismo elocuente orador citado arriba, ha llamado *omnipresencia de la Administracion*, es decir, la accion protectora del gobierno, extendida á un mismo tiempo á todos los seres, á todos los objetos de la sociedad por medio de la multiplicidad de sus agentes y por la simultaneidad y extension de sus ocupaciones.

Conocidas la índole, naturaleza y objetos de la Administracion considerada como *poder* que tiene accion y da impulso á cuanto existe en la sociedad, es necesario considerarla como *ciencia*, pues que á esta altura ha llegado ya á elevarse desde que algunos escritores franceses, y especialmente Mr. Bonnín, desarrollaron su teoría y asentaron sus principios; y mas prácticamente desde que el gran legislador de Francia la cimentó de esa manera admirable que todavía no ha podido imitar ninguna otra nacion del mundo.

Tan importante é inmensa como la Administracion, es la ciencia que revela sus principios y teorías. Ella es "la mas variada, la mas vasta, la mas útil de todas..." segun la calificacion del Sr. Burgos. Ella ha recogido de la experiencia de los siglos aquellas reglas que revelan los medios de organizar la sociedad, de mantener las relaciones entre la generalidad y los individuos. Pero sus principios y sus reglas son tan variables, que dependen de la combinacion de multitud de causas y de circunstancias alterables y transitorias. Bonnín, que como ya he indicado, fué acaso el primero que desarrolló de una manera filosófica y analítica las doctrinas administrativas, dice que esta ciencia, tanto en su método de organizacion como en sus medios de ejecucion, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad. Pero esta es una exageracion disculpable, atendido el tiempo en que escribía. Lo contrario es lo que nos demuestra la experiencia: "la Administracion es mas una ciencia de *hechos* que de principios." El estudio, la comparacion de los hechos, la observacion de infinitas circunstancias y el exámen prolijo de las ventajas é inconvenientes de cada teoría, son los medios de poder llegar á deducir la doctrina, no abstracta y absoluta, sino modificada y aplicable á épocas, á climas, á lugares y á casos especiales y determinados. Lo que en tesis general puede ser muy ventajoso al orden y prosperidad de un país septentrional, regido por instituciones democráticas, floreciente en industria fabril, rodeado de mares, en la edad de su mayor fomento y cultura y favorecido por otras especiales circunstancias; puede ser un error funesto en una monarquía pura ó en un gobierno monárquico-representativo y en un país situado en region meridional, en el centro de un extenso continente, próspero en la agricultura y

naciente aun en sus industrias fabril y comercial. Tengo pues por regla evidente, que en Administracion son contados los principios generales é incontrovertibles, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden formularse.

Mas no por eso aconsejaré que se abandone el estudio de la ciencia: por el contrario, su misma dificultad, la naturaleza vaga y alterable de sus principios, exigen mas constante observacion, mas detenido exámen para comparar los hechos, reflexionar sobre las circunstancias, combinar los intereses divergentes y aun contradictorios, investigar las consecuencias y deducir las teorías ciertas ó menos falible, con aplicacion á tiempo, país y hechos determinados.

Tal vez por esta misma dificultad no haya quizás en toda Europa un libro elemental de la ciencia de la Administracion, en que se pueda aprender fundamentalmente lo que hay que saber acerca de ella. Se conocen sí diversos tratados, especialmente en Francia, cuya Administracion es la mas digna de imitarse; pero ninguno de ellos basta por sí solo para seguir un curso completo; y sería necesario, como alguna vez hemos oido de los labios del Sr. Burgos, adquirir las vastas compilaciones de las leyes francesas hechas sobre la materia, profundizar sus motivos, sacar de ellos la teoría de cada ramo y componer con la suma de estas teorías la general de la ciencia. Pero aun así, aun venciendo con tanto trabajo la grave dificultad de fijar sus doctrinas, siempre estarán las mas de ellas muy distantes del carácter cierto é inmutable que algunos les han atribuido, y será forzoso modificarlas segun las exigencias de las épocas y de varias otras circunstancias.

Mas expedito, aunque no poco intrincado y oscuro, es el camino que nos conduce al conocimiento del *derecho administrativo*. Tiene este por objeto las doctrinas que emanan de las leyes y disposiciones relativas á la Administracion; á la manera que el derecho civil se ocupa de las leyes y disposiciones civiles. La diferencia de uno y otro derecho es muy notable, como diversas son las materias que les sirven de objeto. El civil considera á las personas y á las cosas en sus relaciones con los individuos, en sus transacciones y obligaciones privadas, en sus negocios determinados y en casos particulares, sin tener en consideracion la sociedad en general, la conveniencia pública, ni ninguna razon de utilidad comun; y el derecho administrativo atiende á conciliar los intereses locales con el interés general y los derechos de la comunidad con los de cada parte é individuo del todo social; y no se ocupa en las personas, sino en cuanto ellas son miembros de una comunidad mas ó menos extensa.

Este carácter especial de las leyes y disposiciones que forman el derecho administrativo, lo explica el Sr. Burgos con tanta claridad y precision, que debo copiar aquí sus mismas palabras. "El hombre en sociedad (dice en la exposicion dirigida á Fernando VII en 1826) tiene relaciones necesarias con el estado, y estas se fijan por leyes administrativas; las cuales no consideran en los súbditos sino sus relaciones con la sociedad, prescindiendo de las personas, á diferencia de las que generalmente se llaman leyes, que consideran á los hombres individualmente y en sus relaciones domésticas. La ley judicial no mira por ejemplo la propiedad, sino con respecto al individuo que la posee ó la reclama, y la ley administrativa, sin pensar en este individuo, no la considera

sino como el embrión de las mejoras sociales. De la diferencia que existe entre el modo con que la justicia y la Administración velan sobre los intereses públicos, resulta lo que se nota en el carácter de las leyes judiciales y administrativas: aquellas son ó deben ser terminantes y absolutas; estas pueden ser hipotéticas ó condicionales; aquellas son aplicables en todas las situaciones, en todas las localidades; estas sufren y aun exigen modificaciones en ciertos lugares y circunstancias. En fin las de la justicia son inalterables ó permanentes, mientras que las de la Administración varían cada vez que se combinan de diferente manera los intereses en cuyo favor se dictaron. Estas diferencias notables marcan de un modo seguro los límites de la Administración y de la justicia, establecen entre los estudios que exigen las profesiones de jurisconsulto y de administrador tanta diferencia, como exigen las de diplomático y comerciante.”

Mas claridad no es posible en la explicación de la diferencia que hay entre las leyes civiles y las administrativas, y por consiguiente entre el derecho común y aquel otro derecho especial; pero sin embargo, algunos ejemplos alejarán toda duda, si aun pudiera haber alguna. La ley civil, lo mismo que la política ó constitucional, protege el uso absoluto de la propiedad privada y la defiende contra toda tentativa de usurpación, contra cualquier acto que menoscabe su goce; mas esta protección, esta defensa se limitan á los casos en que el interés público no exige el sacrificio de aquel uso absoluto, de aquella posesión. El dueño de una heredad tiene una propiedad indisputable, y un derecho sagrado á su disfrute: ni la ley civil, ni los tribunales de justicia pueden permitir que se le usurpe, ni se menoscabe; pero la conveniencia pública, el interés de la sociedad ó de un

número considerable de los asociados exige que sobre aquella heredad se abra un camino; y en este caso la ley administrativa, atendiendo á la exigencia pública, se apodera de la propiedad privada, si bien indemnizando como reclama la justicia.— El propietario de una casa la derriba en uso de su dominio, y la ley civil no le molesta ni inquieta en el ejercicio de este derecho; mas la ley administrativa, que mira á la conveniencia común, le obliga á reedificar la finca, ó á que la venda con este objeto, y aun le compromete á que en la reedificación observe ciertas reglas.—Las leyes que tienen relación con el aprovechamiento de aguas de riego, de canales de navegación, de pastos comunes, de subsistencias &c., son evidentemente administrativas, en cuanto se ocupan del interés de la comunidad, sea esta mas ó menos numerosa; mientras que son indudablemente leyes civiles, las que autorizan los contratos y obligaciones y protegen los derechos individuales, acerca de esos mismos objetos considerados privadamente y con relación solo á las personas en particular. Se ve pues por estos ejemplos, cuál es el carácter distintivo de las leyes administrativas.

Pero no son ellas solas las que forman la parte dispositiva de la Administración. Además de las leyes, debemos reputar como parte integrante del derecho escrito, los reglamentos del gobierno, esto es, aquellas reglas que dicta el poder ejecutivo para facilitar la ejecución de la ley, las que amplifican su contenido, descienden á pormenores, explican su inteligencia y aclaran las dudas que sin su auxilio serían un obstáculo á su cumplimiento. Los reglamentos suplen en cierto modo las omisiones, oscuridad y confusión de las leyes; porque estas no contienen ó no deben contener mas que las bases, los fundamentos en que se fijen

los derechos y las obligaciones recíprocas de la sociedad y de los individuos, sin descender á prolijos detalles, que no son propios del legislador sino del ejecutor supremo de esas mismas leyes. Por eso en el orden administrativo, lo mismo que en todos los demás del estado, son muy numerosas las resoluciones del gobierno, sin las cuales la ley en muy pocos casos podría llevarse á efecto sin inconvenientes. Estas órdenes y decisiones del poder son asimismo fuentes de donde nacen las doctrinas constitutivas del derecho administrativo.

Aun los agentes supremos que residen cerca de la acción central, revestidos de facultades amplísimas para la inspección y dirección de los objetos que están puestos á su cuidado, tienen precisión de comunicar, dentro de los límites legales y de sus atribuciones propias, ciertas reglas generales. En ellas descienden también, á imitación del gobierno, á fijar los medios de ejecución y á explicar con más prolijidad ciertos pormenores, que ni el legislador ni el poder ejecutivo han previsto ni determinado sino con leves indicaciones que no bastan á la inteligencia de todos los agentes ejecutores. El cuerpo de reglas emanadas de estos orígenes igualmente legítimos, forman también una parte del derecho que nos ocupa.

Hasta los jefes y corporaciones superiores que presiden á la Administración en las provincias, establecen igualmente y comunican reglas de ejecución, sobre ciertos pormenores que no haya previsto ni podido prever el gobierno, por ser necesario para dictarlas, atender á las circunstancias especiales de cada territorio. Pero estas instrucciones aisladas no forman ninguna base de derecho administrativo, ya porque no son generales ni uniformes, y ya también porque contienen disposiciones

transitorias, momentáneas y aplicables solo á casos determinados.

Hay otra especie de legislación, que si no surte á las fuentes del derecho administrativo común, sirve de fundamento á otro *derecho* que pudiéramos decir *municipal*. Consiste en ciertas colecciones de medidas legislativas, no emanadas del legislador del estado, sino de una especie de legisladores domésticos, cuyo poder se encierra en los estrechos límites de cada localidad. Como los objetos que entran en las atribuciones de la Administración, son de una naturaleza tan varia y general: como los principios y reglas fundamentales contenidos en las leyes y aun en las disposiciones del gobierno, no es posible que abracen los innumerables pormenores que la Administración encierra en la universalidad de sus objetos; y aun cuando pudiera abrazarlos, nunca llegarían á comprender todas las circunstancias que modifican los principios generales en cada país, en cada pueblo, y en cada época determinada; ha sido inherente á las facultades de los ayuntamientos la formación de unos pequeños códigos forales, en que se contiene esa legislación privada, que conocemos con el nombre de *ordenanzas municipales*.

La misma razón ha autorizado la prescripción de ciertas reglas, canonizadas por la costumbre combinadas con los principios legales, apoyadas en la conformidad ó la tolerancia de los mismos que han de ejecutarlas y auxiliadas por la aquiescencia del gobierno y del legislador. Estas reglas son las que forman lo que denominamos *acuerdos ó bandos de buen gobierno*.

No creo oportuno detenerme ahora, en fijar la demarcación de los linderos hasta donde

puede llegar esta especie de legislacion de los consejos; ni tampoco en examinar, hasta qué punto las corporaciones municipales pueden usar de ese poder legislativo, mas influyente é importante de lo que á primera vista parece. Ocasion habrá de ocuparnos en este exámen; y bástanos ahora saber, que además de las leyes, de los reglamentos é instrucciones y de

las resoluciones supremas de los cuerpos directivos y del gobierno, se conocen esa clase de disposiciones consejales, que tienen el carácter de legislativas, pues que sirven de reglas permanentes en que se consignan preceptos y prohibiciones: y que el cuerpo de doctrinas que emanan de todos estos diversos orígenes, constituye nuestro derecho administrativo.