

## LECCIONES DE ADMINISTRACION\*

José Posada de Herrera

### DISCURSO INAUGURAL

El motivo que nos reúne hoy en este sitio merece bien que le consagremos algunas reflexiones. Tanta es la importancia de la instruc-

\* José Posada de Herrera dicta sus *Lecciones de administración* en la Escuela Especial de Madrid. Sus alumnos Juan Antonio de Bascón, Juan Pérez Calbo y Francisco de Paula Madrazo, las escribieron y compilaron, apareciendo publicados en tres tomos en el año de 1843. (Sea dicho de paso, de Paula Madrazo escribió después su *Manual de administración*, que fue publicado en México en 1857, y que la Revista de Administración Pública ha reproducido íntegramente en sus números 51, 52 y 53). Tuvimos acceso a la moderna versión de la obra de Posada de Herrera editada por el Instituto Nacional de Administración Pública de España, tal como apareció también en tres tomos en el año de 1978; esta edición es facsimilar de la de 1843. Se han reproducido aquí el Discurso Inaugural y las Lecciones I y II, en las cuales se tratan los temas de la administración y el derecho administrativo. El título de nuestra versión es el mismo que el de la obra de Posada de Herrera. Se conservó formación, redacción y ortografía original. N. del D.

cion pública, tan grande su influencia en la dicha y prosperidad de la nación, que al ver abiertas las puertas de esta nueva escuela sentimos latir el corazón de gozo y de alegría. La instrucción pública es un bálsamo suave que cura las heridas de los pueblos y al respirar el aire puro de la ciencia sienten aquella animación saludable que dá al hombre, en medio de la desgracia, la esperanza de su felicidad. Los que la promueven, los que preparan á las naciones este manjar suave que es la causa de su prosperidad merecen siempre bien de la patria, y cuando vean crecer el árbol que ellos han plantado, pueden sentados á su sombra, llenarse del noble orgullo que es permitido tener al que sirve bien á su país.

Pero el establecimiento de estas cátedras no solo debe ser considerado como un progreso en la instrucción pública sino como uno de aquellos fenómenos que revelando el estado de la sociedad prueban que este ser moral se acerca ya á su completo desarrollo, y que ha

llegado el tiempo de entregarle el cuidado de sus propios intereses.

Hubo un día en que los pueblos arrastraban silenciosos la cadena del despotismo sin atreverse á reclamar la parte que legítimamente les correspondía en su gobierno y ora víctimas del fanatismo, ya gimiendo bajo el poder de los grandes, ya en fin pretendiendo ser súbditos humildes del trono para dejar la condicion de vasallos, no acertaron nunca á tomar al poder que andaba por el suelo destrozado por los mismos que le pretendían. De la sociedad y su derecho solo conocian el castillo del señor; su voluntad eran sus leyes y la violencia su justicia. Servian los pueblos á su amo como un instrumento que unas veces despedazaba entre sus manos, otras arrojaba contra los pueblos vecinos para afligirlos y dominarlos. ¿Cuanta no hubiera sido su admiracion si traspasando la muralla impenetrable que los separaba del porvenir, hubieran podido ver el día en que habiamos de vivir bajo de un mismo gobierno, obedecer unas mismas leyes, tener unos mismos intereses y poder reclamar con frente altiva la proteccion de la justicia? Ya no hay esclavos ni vasallos, ni hombres de abadengo, de realengo ó de behetría, ni nobles, ni hidalgos, ni plebeyos, ni pecheros, no hay mas que ciudadanos. Ya nadie lleva el nombre del Rey de Aragon, ni de Navarra, ni de Castilla, sino el de la nacion española. ¡Qué variacion tan inmensa! ¡Qué marcha tan progresiva y admirable! Reunir tantos intereses, igualar tantas clases, destruir tantas preocupaciones, desarraigatantos abusos, llevar en fin la ley niveladora sobre aquel inmenso é informe cúmulo de prerogativas y privilegios. Que diferencia de aquel tiempo en que las leyes se escribían en latín y apenas nadie sabía leerlas

á este en que se escriben en lengua castellana y publicadas por la imprenta llegan por cien caminos no solo á los confines de nuestro territorio, sino hasta los extremos del universo. Que diferencia entre las leyes discutidas mil veces en la imprenta y la tribuna, impugnadas, defendidas, analizadas de todos los modos y aquellos actos de barbarie que se llamaban fazañas y usurpaban despues el nombre santo de leyes.

¿Qué le importaban entonces al hombre sus derechos, si no los podía hacer valer y respetar? El ciudadano nada podia reclamar de la nacion, porque la nacion no existia, no había mas que fuerza por una parte y debilidad por otra y en tanta desigualdad de medios no hay sociedad posible. Si, señores, la nacion no existia; porque la nacion es la unidad moral pronta á darse leyes, á gobernarse, á defenderse; es la reunion de intereses comunes, la multitud de relaciones que ligan al ciudadano con sus iguales, y no una porcion de hombres ó de pueblos agrupados por el acaso ó por la fuerza militar. "Los conquistadores antiguos, dice un escritor célebre, confundian desordenadamente en su imperio las repúblicas y los reinos, la civilizacion y barbarie. Amontonaban como en una batalla despojos, provincias sobre provincias, pero no las reunian; y cuando el féretro salia por la gran puerta de su palacio la anarquia entraba por la puerta opuesta. Asi vemos en nuestra historia á muchos pueblos y castillos mudar con frecuencia de dueño, y á grandes estados reunidos por la fuerza de un solo brazo, deshacerse en el instante mismo en que la muerte llamaba á la puerta de su señor." Entonces apenas podia imaginarse el hombre que tenia que reclamar nada de la sociedad y ni pensaria siquiera que habia entre los dos relaciones de derecho y de deber.

Mas hoy que se aproximan los intereses de la nacion y del individuo y caminando en líneas convergentes llegan á cruzarse, hoy que podemos reclamar nuestros derechos y hacer frente á la opresion, hoy que el grito de una víctima produce un sacudimiento eléctrico en todo el cuerpo social, cuando es uno el interés de todos y todos vivimos bajo de unas mismas leyes, ¿no es natural querer conocerlas, estudiarlas, difundirlas por todas partes, para que no puedan ser desconocidas ni olvidadas? Teniendo una ley política conquistada en siete años de guerra civil ¿habríamos de permitir que se perdiesen desapercibidos los principios en que se funda, ó que fuesen mal conocidos y peor interpretados? Tantos tratados hechos por la nacion española, testigos unos de antiguas glorias, recuerdos otros de nuestras desgracias y de la ignorancia de los gobiernos ¿no merecerán ser conocidos, para que sirvan estos de benéfico escarmiento y aquellos de estímulo y de enseñanza no solo á la nacion entera, sino á los que hayan de ser sus cónsules, sus enviados, sus ministros, sus embajadores? Llamados hoy los españoles al gobierno de su país, ¿desconocerán los principios que elevan las naciones á su prosperidad y arrastran los imperios á su caída?

Era mengua, señores, desconocer estas ciencias y el establecimiento de cátedras públicas donde pudieran aprenderse estaba reclamado por las necesidades de la nacion y las luces del siglo. Teníamos escuelas, donde se enseña la jurisprudencia civil, el arte de curar, las ciencias eclesiásticas, las militares, las naturales y las exactas, y solo estaba olvidada la ciencia del gobierno y de la administracion como si el rejir bien á los pueblos fuese un arte fácil y sencillo, que no necesitará combinacion ni estudio. Natural era sin duda que cuando la

nacion se consideraba como el patrimonio de una familia, no se cuidasen de tener instruccion los que habian de gobernarla; pero seria negligencia vergonzosa, si cuando ha llegado á recobrar sus derechos, no procurase estudiar los medios de hacerlos eficaces y de que los que la sirven en la ejecucion de las leyes fuesen conocedores de estas y capaces de comprender su espíritu y tendencia.

Existen tales contradicciones en la organizacion de las sociedades, que si pudiésemos prescindir de la historia para examinarlas, nos llenariamos de admiracion y asombro, no pudiendo comprender como en casos análogos un mismo problema ha podido resolverse por métodos distintos. Mientras para ser juez, promotor fiscal ó abogado se exigen once años de estudios y asistir á multitud de cátedras y sufrir otros tantos exámenes, ninguna prueba de capacidad se cree necesaria al que ha de desempañar un destino en la carrera administrativa, y sin mas mérito que el favor se entran á gobernar algunos de nuestros empleados haciendo ensayos costosos en el cuerpo de la nacion. El juez procede siempre segun leyes escritas de las cuales no puede separarse, aunque le parezcan duras en su aplicacion: el empleado en la carrera administrativa obra con mas latitud dentro del ancho círculo de la equidad, cuyos límites son estendidos como los del espacio y sus reglas flexibles y acomodadas á los tiempos y circunstancias. En los procesos judiciales se deciden intereses privados, las pruebas son estensas, se oye en pro y en contra á hombres inteligentes en la ciencia del derecho y hay siempre tiempo para resolver sin precipitacion; pero en los expedientes administrativos las pruebas son más débiles, no hay discusion tan ilustrada y es preciso resolver muchas veces en breves instantes de

la suerte de la sociedad. Los errores de un juez puede corregirlos su superior, los errores de la administracion son casi siempre irreparables. ¿Como se comprende, señores, se hayan mirado con tanta indiferencia los intereses de la sociedad, mientras se atendian con cuidado los que eran solo del individuo? ¿Es por ventura menos importante la nacion que el hombre privado? Las relaciones que nos unen con el cuerpo social ¿son de menos valia que las que podemos tener con otros hombres?

¡Cuán importantes, cuán variadas se ofrecen á nuestra vista en todos los ramos de la administracion! Desde que nace el hombre hasta que muere, vive bajo su vigilancia y su cuidado, y siguiéndole con la solícitud de madre cariñosa le acompaña desde la cuna hasta el sepulcro. Si el cielo os concedió la fortuna de tener padre, la administracion certifica en el registro civil de su existencia: si sois tan desgraciado que no conoceis á los que os dieron el ser, si por egoísmo bárbaro abandonaron sus deberes sagrados, ella os ofrecerá un asilo y cuidará con esmero de vuestra infancia tan hermosa por sus esperanzas, como interesante por su infortunio. Habeis llegado á ser adulto, pero sois pobre, vivis enfermo y no teneis quien os enseñe; pues ella pondrá los ojos en vosotros, os dará instruccion en sus escuelas, os recogerá en sus casas de beneficencia y os curará de vuestras enfermedades. Vivis de la obra de vuestras manos ya en el campo silencioso, ya entre el ruido de los talleres y las máquinas, pues allí vendrá la administracion á elevar vuestro ser, enseñándoos á hacer uso de la razon en el trabajo, á hacer fructíferas las tierras estériles, á calcular las fuerzas de los instrumentos y economizar las vuestras por medio de la mecánica, á comunicar á los demas vuestros pensamientos por medio del dibujo. Ella

os ofrecerá cajas de ahorros para estimularos á la economía, cuidará de vuestra casa mientras dormis, os proporcionará diversiones públicas donde deis esparcimiento al ánimo descansando de vuestras fatigas, abrirá anchos caminos y canales que llevando de una parte á otra la animacion y la vida, os proporcionen medios de ejercer el tráfico y despachar vuestros productos; os protegerá en vuestros viages dentro de su territorio, y si alguna vez traspasais los límites que la separan de otras naciones, si bastante atrevido fiais vuestra suerte á las olas del mar y cortando la tersa superficie de las aguas vais á buscar en regiones apartadas alimento al comercio y á los goces de la vida, la administracion os acompañará en vuestros peligros y haciendo valer los derechos de la justicia y de la desgracia, las leyes de los tratados y de la humanidad si sois feliz protegerá vuestras propiedades contra la violencia y si sois náufrago desgraciado os conducirá donde volvais á ver el sol de vuestra patria. La administracion es la vida de la sociedad. Por ella obra, por ella se instruye, por ella piensa las leyes, por ella las ejecuta, por ella progresa, por ella entra en relacion con los pueblos extranjeros, por ella se organiza, por ella se defiende, por ella en fin provee á todas sus necesidades y peligros. Unas veces siguiendo en pos del legislador ejecuta las leyes venciendo todas las dificultades que se oponen á su cumplimiento; otras adelantándose en su carrera examina las necesidades públicas, reúne los datos y prepara los fundamentos de las disposiciones legales. Preside las elecciones, organiza los ejércitos, cobra las rentas, administra los bienes públicos, celebra los tratados, es en una palabra, la sociedad en accion, pensando, obrando, siguiendo el camino que le ha marcado la providencia en el espacio de los siglos.

Esta multitud de relaciones que unen al hombre con la administracion, la organizacion de la sociedad, su vida moral y material, esta variedad infinita de leyes y reglamentos que exigen, no pueden ser conocidos sin estudiarse, ni pueden ser bien estudiados sin escuelas elementales donde se enseñen. ¿Cómo podrá el embajador, el cónsul defender los intereses de los súbditos españoles en países extranjeros, si no conoce los principios del derecho público, ni las disposiciones de los tratados que forman el derecho internacional? ¿Cómo dirigir las negociaciones, preparar y discutir los tratados sin saber las bases y principios en que se funda, las disposiciones á que se refieren y la trascendencia que tal vez una palabra puede tener en su resultado? ¿Quién como los españoles se pudiera quejar de la ignorancia de sus diplomáticos burlada tantas veces por la insidiosa ciencia de los extranjeros? Los tratados de 1667 y 1670, y todos los celebrados despues hasta la paz de Amiens tenian encadenado nuestro gobierno y privado de la facultad de fomentar nuestra industria y nuestro comercio; y sin la destreza y resolucion del ilustrado Azara quizás seguiríamos en la misma esclavitud en que vivimos casi por espacio de ciento cincuenta años. Si el gobierno debe proporcionar á los empleados en las relaciones esterioreas ocasion de adquirir la instruccion que les es propia, no es menos necesaria tambien á los que ocupan los destinos de la administracion interior. El conocimiento del cúmulo inmenso de leyes administrativas, los principios necesarios para poderlas aplicar con tino y discernimiento no se pueden adquirir á la ventura con solo revolver el polvo de los expedientes debidos muchas veces á la ignorancia misma, y aumentados y complicados por desconocer las leyes que se deben aplicar. En los expedientes si bien se adquiere la útil práctica

de los negocios cuando están bien dirigidos, tambien se aprende la práctica de los abusos y hasta se les toma cariño defendiendo por hábito ó por ignorancia lo que su misma razon, menos preocupada y mas ilustrada hubiera condenado sin duda. Y aun cuando alguno por su buen sentido llegue á distinguir las buenas máximas de las malas, todavía encerrado dentro de un pequeño círculo de negocios, es semejante á una máquina que no tiene mas que un género determinado de movimiento. En vano querrá el gobierno aprovecharse de sus luces en otro ramo análogo de administracion porque aquel hombre que se movia con acierto y facilidad dentro de su atmósfera intelectual, pierde el movimiento y la vida en otro género de negocios y cuando se creia hacer en beneficio público un útil empleo de sus servicios, se ve con dolor que se han perdido lastimosamente los que prestaba.

El estudio del derecho administrativo no es menos útil á los encargados de administrar justicia, porque indicándoles los verdaderos límites de sus atribuciones, les impide entrar en competencias inútiles las mas veces, perjudiciales otras, y siempre fundadas en ideas erróneas sobre la estension y facultades del poder administrativo. Se cree generalmente que donde quiera que hay contencion existe un juicio, que debe resolverse por las reglas del derecho civil, y fundados los letrados y los jueces en principio tan equivocado, los unos con sus dictámenes y los otros con sus sentencias, entorpecen la marcha de las autoridades administrativas, debilitan la fuerza del gobierno y comprometen el mismo caracter judicial resolviendo cuestiones que nunca pueden ser de su competencia. El espíritu de clase y de corporacion, el deber, la tendencia á defender sus atribuciones, les arrastran á estenderlas lo mas

posible y por otra parte la ignorancia de los verdaderos principios del derecho administrativo no les permite detenerse en la línea que marcan la razón y el sano juicio. Y no basta, señores, el talento, la laboriosidad, el estudio de un juez á vencer tantas dificultades, porque aun suponiéndole toda la inteligencia que á un hombre particular es dada, todavía será seducido por el ejemplo de otros, se le presentarán cuestiones dudosas que no podrá resolver por sí y no encontrando siempre apoyo para las buenas doctrinas, se dejará llevar el torrente á trueque de no cansar sus fuerzas luchando inútilmente contra él. Es, pues necesario el establecimiento de esta enseñanza, no solo para que aprendan sus reglas todos los que se dediquen á los diferentes ramos del servicio público, sino para que discutiéndose las doctrinas y las leyes, la práctica y la teoría se llegue á fijar la resolución de tantas cuestiones dudosas como se presentan en la marcha de la administración y de los tribunales, y reconocidas por todos las verdaderas interpretaciones tengan las sentencias de los jueces y las decisiones de los empleados administrativos aquel carácter de fuerza y de justicia, que solo puede dar la opinión pública ilustrada.

Y cuantas veces se ven nuestros funcionarios públicos, aun los encargados de la administración interior, envueltos en mil dudas para resolver cuestiones que se rozan con la ejecución de los tratados y los principios del derecho internacional, y no saben que hacer, ni á quien preguntar, ni á donde volverse para encontrar la regla segura que haya de guiarlos en su conflicto y acercarlos á una decisión prudente, acertada y provechosa á su país. Preguntad, señores, á los que hayan ejercido mando en los grandes centros de nuestro comercio ó en provincias limítrofes á otros reinos ó servido á la nación en los tribunales

superiores y ellos os dirán si han echado muchas veces en falta el estudio del derecho internacional que ahora se establece. Solo á su ignorancia puede atribuirse que la nación haya consentido por tantos años la existencia en los tratados de artículos tan perjudiciales á su comercio, á su navegación y á su dignidad, y que cuando algunos fueron destruidos en la ley última de aranceles; nadie se haya apercebido de la reforma, y se haya dado este paso tan importante hácia nuestra verdadera independencia casi sin conocer la nación misma el beneficio que con ello se le hacia. Hace medio siglo que le reclamaba un empleado tan inteligente como celoso, y en tanto tiempo ni la nación en general reconocia la necesidad, ni los gobiernos se creian bastante independientes ó no tenian los conocimientos necesarios para conocer el mal y ponerle remedio. Oh descuido! Oh mengua! Como era posible que esto sucediese habiendo una enseñanza pública de derecho internacional en que se llamase la atención de la juventud, que mañana habia de gobernar, al estudio de los tratados y de su influencia en la prosperidad de la nación.

Y que, señores, aun dejando á un lado los funcionarios públicos ¿no necesita esta conocer sus verdaderos intereses, no necesita el ciudadano mas oscuro conocer las relaciones que le unen á la sociedad, sus deberes para con ella y los derechos que puede reclamar? El que haya de entrar en el ayuntamiento de su pueblo, como el que reuniendo los votos de sus conciudadanos haya de formar parte de alguno de los círculos de administración provincial, ¿no deberá tambien conocer las leyes administrativas que debe interpretar y ejecutar? Si por desgracia, señores, las pasiones llegan á penetrar en estos cuerpos, el estudio del derecho administrativo y el conocimiento de sus principios servirá muchas veces de fre-

no y de obstáculo á sus desvaríos; porque nada hay, señores, en el mundo mas fuerte que la ciencia contra la opresion y la injusticia, asi como la ignorancia se deja impeler sobre una superficie plana por el espíritu de odio y por todos los sentimientos antisociales, no encontrando límite ni valla en su camino. No habiendo principios fijos en la interpretacion de las leyes, aquellas máximas que son el resultado de la ciencia y del arte combinados, cada uno las interpreta segun sus preocupaciones, y sus intereses, siendo tantas las leyes que rigen un pais como los individuos que hayan de ejecutarlas. Cuando las doctrinas son conocidas, cuando hay muchos que puedan juzgar de la justicia ó injusticia, de las decisiones de los que gobiernan, entonces la opinion pública, censor infatigable de sus actos, los detiene antes de hacer el mal y los aplaude y anima para hacer el bien. Entonces el ciudadano pacífico que sabe cuales son sus deberes, y cuales sus derechos descansa tranquilo á la sombra de la ley y de la razon pública, y si la fuerza mal empleada viene alguna vez á turbar su reposo siente dentro de su pecho la animacion y el esfuerzo que dá la confianza en la justicia. Entonces no teme que la ley que ayer le favorecia le sea hoy perjudicial, porque ve establecerse una jurisprudencia uniforme fundada en bases indestructibles, conocida de todos, apreciada y respetada por todos. Entonces la luz que parte de estas escuelas, esparcida y desparramada por la sociedad, enciende en muchos puntos nuevos centros de ilustracion que se comunican y dan brillo los unos á los otros, como los rayos que parten desde los dos focos en una misma elipse, y cruzándose en todas direcciones crean una clara atmósfera á cuyo brillante resplandor se ven marchar todos los intereses que abraza la sociedad. El pais conoce sus necesidades, el gobierno ve los

medios de atenderlas y entendiéndose con facilidad quedan resueltas por sí mismas muchas cuestiones, que fueran objeto en otro caso de larga y acalorada controversia. Asi, cuando el estudio de la administracion sea bien conocido, se verán desaparecer muchas opiniones erróneas, que abrazan hoy con calor muchos, en su patriotismo y en su celo por el público bien, pero que algun dia no reconocerán ya como suyas avergonzándose de haberlas sostenido. Cada ciencia forma un todo en sus principios y en sus leyes, y es necesario reunirlos, analizarlos; reducirlos despues á un todo para poderlos juzgar con acierto desde el punto filosófico de su unidad. Este carácter comun á todas las ciencias es aun mas propio de la administracion, que abrazando en su anchuroso seno multitud de cuestiones de filosofia, de moral y de gobierno, tiene siempre que considerarlas bajo diferentes aspectos para venir á una resolucion acertada y provechosa.

Ya veis la inmensa utilidad del estudio que ahora se os propone. Estas escuelas son una necesidad de la época, abrazan la existencia del hombre desde la cuna hasta el sepulcro, son provechosas á todas las clases de funcionarios públicos, aseguran á los ciudadanos sus derechos, y preparan á la nacion el camino de las buenas leyes sin sacudimientos y sin trastornos. No nos vamos á ocupar de vanas teorías, de principios puramente abstractos, sino de doctrinas de aplicacion, de intereses sociales. Cuando alguna vez nos elevemos á las altas regiones de la ciencia será para descender despues por un camino fácil y suave al terreno de las aplicaciones y contrastar en la práctica de las leyes la verdad de los principios. Todas las instituciones, todas las leyes, todos los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en la sociedad, todos los

derechos de esta, así dentro como fuera de su territorio, serán objeto de estas enseñanzas y en ellas serán discutidos y apreciados. Pero esta discusión será la discusión científica, independiente de las preocupaciones y los partidos sin tener otro interés que el buen gobierno del país. Cuando una institución pueda ser objeto de reflexiones dentro de una cátedra, reflexiones que nacen de su examen y estudio, a nadie se dirigen, á nadie atacan y á nadie se debe creer herido. Entre la discusión pacífica, tranquila y concienzuda de una ley ó de una institución y el ataque dirigido á destruirla hay una diferencia inmensa, un abismo insondable, muchas veces la distancia que hay entre la inocencia y el crimen. Privilegio hermoso de la ciencia, que cura sin incomodidad, corrige sin agravio y que como la atmósfera que nos circunda pesa sobre todas partes ejerciendo su benéfico influjo sin ser apenas percibida. Ojalá que al establecimiento de estas cátedras no les quepa la misma suerte que á otros muchos, que fueron un tiempo establecidos con buen deseo y que después han perecido abandonados por el descuido de los gobiernos ó ahogados por la ignorancia. Ojalá que las ventajas que yo os ofrezco de esta instrucción lleguen á ser una verdad y no un sueño agradable que después al despertar, sirva solo para contrastar y dar tono á la amarga realidad. Quiera el cielo que nunca la ignorancia altiva y desdeñosa llegue á poner en él su planta cuya huella todo lo hace infructífero y estéril. No es de esperar que la suerte que ha cabido á las cátedras establecidas el siglo XVI para la enseñanza de las matemáticas y otros ramos del saber, la que también ha tocado á las de derecho natural á últimos del siglo pasado, alcance á las que en este instante se inauguran: pero aquel recuerdo me aflige en este momento y no quiero pasarlo en silencio,

para que pueda servir al menos de lección saludable. No puedo espresar todas las ideas que giran en mi cabeza y desean venir á los labios: el lugar, la ocasión, las personas ante quienes me hallo, detienen mi lengua y estamos muy cerca de nosotros para poder juzgarnos. Pero mi imaginación apartándose de la época actual se lanza fuera de los límites de lo presente para leer en los que escriban la historia, el juicio de nuestras leyes y nuestras desgracias. Allí cuando la verdad se pueda decir sin ser molesta, cuando se puedan censurar los actos de los gobiernos de hoy sin incurrir en su indignación, cuando se puedan alabar otros sin que se atribuya á la lisonja, cuando el sordo ruido de las pasiones y de los intereses que luchan no se oiga ya y cuando la nación sea rica, ilustrada y feliz, al referir las vicisitudes de nuestra administración y los escollos y las tempestades que la detuvieron y la agitaron no dejarán de recordar el día en que se abrieron las puertas de estas cátedras. Un error funesto, dirán, había hecho creer que para desempeñar los cargos más importantes de la administración, bastaba saber leer y escribir regularmente y creyéndose los destinos públicos un medio de vivir más bien que de servir á su país, se precipitaban en tropel á solicitarlos, y arrancaban por la importunidad y el favor lo que solo se debía á los conocimientos, al mérito y á los servicios.

Una revolución justa y necesaria en el estado á que había llegado la opinión pública, cerró las puertas del ocio y de la riqueza á clases enteras de la sociedad, y retrocediendo sobre su curso como un torrente que se estrella contra algún escollo, refluían en los destinos públicos para buscar allí una ocupación honrosa y lucrativa. Para poner un límite á este número de ambiciones, para elevar su dignidad y uti-

lizar los servicios de los que tienen ocupacion tan distinguida, se crearon las escuelas especiales de administracion, y á su benéfico influjo debemos la propagacion de las buenas doctrinas de gobierno, la moralidad de la administracion, y el término de miles de ambiciones; honra y prez serán tributo debido de agradecimiento á los que han promovido la creacion de esta escuela, y al gobierno que ha acogido idea tan fecunda en bienes para la prosperidad del pais.

En cuanto á nosotros, señores, á quienes está confiada la direccion de estas enseñanzas, casi nada me atrevo á decir. Tomamos sobre nuestros hombros una carga pesada, dificil de llevar, tal vez superior á nuestras fuerzas: pero no creais que ningun espíritu de arrogancia nos inspira. Hemos medido la estension de conocimientos que necesitábamos para llenar cumplidamente nuestro cargo, la hemos comparado con la exigüidad de nuestras facultades, y si no retrocedimos ante los obstáculos que se nos presentaban, fue sin duda porque somos jóvenes todavía, y tenemos la noble ambicion de hacer este servicio al pais, y el ánimo no cansado por la edad desea luchar, y no retrocede ante las dificultades. Las que puedan vencer el buen deseo, la laboriosidad, la constancia, esas las venceremos, y cuando se necesite saber y talento, contamos con la indulgencia de los que tengan la bondad de venir á escuchar nuestras lecciones. El desempeño de estas enseñanzas exigia alguna preparacion y estaríamos prontos á ella, como lo estamos á conocer su falta, si fuese mas el tiempo que ha mediado entre el nombramiento del gobierno y la apertura de estos estudios. Si el trabajo, si la buena intencion, pueden llenar el deseo de los que nos escuchen, y despertar en su alma la aficion al estudio

y proporcionarles los medios de hacerlo con aprovechamiento quedará nuestra ambicion satisfecha, y habremos obtenido la recompensa mas cumplida de nuestros esfuerzos: pero si por ventura llegamos á establecer en nuestra discusion y lecciones los buenos principios, si acertamos á darles la fuerza y brillo necesarios para que penetren en el pais, si por ellos se establece una administracion inteligente, ilustrada, justa y vigorosa que eleve la nacion á la prosperidad y á la gloria, entonces nuestra satisfaccion será inmensa, y al contemplar el agradable espectáculo que presente nuestra patria, miraremos el dia de hoy como el primero de nuestra vida, y el mas grande de nuestra felicidad.

## LECCION I

Señores: la administracion es de todos los tiempos y de todas las sociedades; pero en todas las administraciones segun su diversa clase hay siempre un principio que domina, y forma por decirlo asi la base de todas ellas y la base tambien del derecho administrativo. Nosotros antes de entrar á ecsaminar cada una de estas dos cosas en la forma y manera en que se encuentran constituidas en nuestro pais, necesitamos recurrir á este principio, buscar su origen, analizarle minuciosamente y ver las consecuencias que naturalmente puede producir el estudio de la administracion y del derecho administrativo de España. Cualquiera que sea el principio que reuna á los hombres en la sociedad, ora sea por medio de un contrato tácito entre los que se reunen, ora sea por necesidad absoluta en el hombre tal que no puede vivir sin ella; lo cierto es que por instinto, busca en la sociedad, busca en la asocia-

cion el medio de satisfacer cumplidamente aquellas necesidades que se le hacen mas indispensables y mas necesarias. Cuando el hombre, no encuentra la satisfaccion de sus goces y necesidades en el estado social, el hombre parece como que siente un desasosiego y desea pasar á otro órden de cosas en el que estas necesidades le sean completamente satisfechas. Entre las necesidades, hay unas que son imprescindibles y sin las cuales no se puede vivir, como el alimento y hay otras que son secundarias, las cuales las encontramos mas ó menos satisfechas segun es mayor ó menor el producto de las sociedades, mejor ó peor su organizacion y mas ó menos sus adelantos en la carrera de la civilizacion. No en todas las sociedades encontramos con igualdad satisfechas sus necesidades y los goces que puedan apetecer. Sociedades hay, señores, en que el expósito abandonado bárbaramente por sus padres no encuentra proteccion ni amparo de ninguna especie y viene á servir de pasto, con escándalo de la humanidad, á las fieras y á los peces. Sociedades hay en que el enfermo desvalido no encuentra una mano caritativa que le ausilie en sus males, ni un buen corazon que preste alivio á su desgracia. Sociedades hay en que el hombre anciano y achacoso lejos de esperar amparo y proteccion de sus semejantes, se ve en la precision de pedir le den una muerte mas apetecida y agradable para él, que vivir en el estado de sociedad en que se encontraba. Sociedades hay en que ecsiste el principio bárbaro de que el hombre que por su ancianidad no pueda buscar el alimento indispensable á su subsistencia, es necesario quitarle la vida para que deje de sufrir y padecer. Pero al mismo tiempo que se encuentran sociedades en que todos los principios de humanidad han desaparecido, tambien las hay, en que sino se hallan todos estos principios en

el desarrollo con que los vemos hoy dia, se encuentra al menos el primer germen, la semilla que fecundada por las luces y la administracion ha de producir necesariamente las instituciones como se encuentran en el dia entre nosotros. No se crea, señores, que los adelantos en nuestra administracion han sido fruto únicamente de las luces del siglo en que vivimos, no, señores; se han seguido muchos siglos de vicisitudes y ha tenido que atravesar con mas o menos fortuna la inmensa distancia que nos separa de nuestros antepasados. La administracion, como he dicho al principio, no es de hoy, es de todos los tiempos, es de todos los siglos, si bien en ellos no son las mismas las instituciones, pero siempre sucederá que desparramadas aqui y alla las encontraremos en la historia á poco que la estudiemos.

Asi por ejemplo, no hallaremos en la historia antigua los establecimientos de beneficencia tan perfectos como en el dia los encontramos, pero veremos muchas veces á hombres que haciéndose superiores al siglo en que vivian, procuraban fundar establecimientos en que sus semejantes encontraban el amparo que les negaba la sociedad. ¿Qué de ejemplos no pudiéramos citar de beneficencia, de hombres que elevándose sobre la época en que vivian, han sabido sacrificar bienes y fortuna para proporcionar asilos en que la humanidad afligida encontrára alivio en su dolencia? ¿y qué, señores, pasando á otro ejemplo, la instruccion pública, ha sido satisfecha en todas las sociedades? ¿ha habido universidades, ha habido escuelas pagadas por los gobiernos? sin embargo, filósofos ha habido, eminentes juriconsultos y distinguidos eclesiásticos que se prestaron gustosos á dar esa instruccion que no daba la sociedad á aquellos que eran sus hijos. En todas partes los hombres por un ins-

tinto natural han ido satisfaciendo las necesidades que la exigencia de la sociedad no satisfacía. Así, señores, si fuéramos recorriendo uno á uno todos los establecimientos de la administracion, encontraríamos en la historia cual era su origen y veríamos que no hemos hecho mas que modificarlos y acomodarlos al espíritu del siglo y progresos de la sociedad.

Pero aunque estos establecimientos de administracion permítaseme llamarlos así, se encontraban en las sociedades desde un principio, se hallaban diseminados, sin orden ni armonía: punto habia donde la instruccion pública estaba adelantada, otro en que la beneficencia se dejaba conocer, otro en que el sistema de cárceles habia hecho progresos, pero en ninguno de ellos se encontraban reunidas esta porcion de instituciones, que son las que forman la administracion de un país y que son suficientes á satisfacer las necesidades indispensables de la sociedad. Las instituciones administrativas eran entonces locales, hijas de las necesidades de localidad ó del momento, debidas muchas veces al espíritu egoísta, pero nunca derivadas de principios generales y que abarcaran al hombre de tal modo, que el estado social satisficiera cumplidamente sus necesidades, segun el espíritu que parecia haber guiado su fundacion.

Entonces, señores, el estado de la sociedad era un obstáculo casi insuperable á la unidad administrativa de estos establecimientos porque sin entrar ahora á referir á Vds. la historia de los siglos medios, sin tratar de decir cual era entonces el estado de nuestra sociedad, sin explicar como se crearon las municipalidades, cuales fueron sus atribuciones, y cuales los pasos porque han venido al estado actual, es indudable que en una época en que la civili-

zacion estaba atrasada, en que los particulares tenian derecho á mantener fuerzas por sí y tenian vasallos, y en que cada pueblo tenia su legislacion especial, sus impuestos, sus milicias y sus hábitos de localidad, era imposible que en estas se desarrollasen todas las instituciones, de manera que pudiesen satisfacer á todas las necesidades de la época hasta el punto de que los pueblos encontrasen en ellas el completo desarrollo de las instituciones que debian hacer su felicidad. Aquel estado de cosas, señores, traía consigo obstáculos insuperables para el desarrollo de la administracion, el gobierno se encontraba sin fuerza bastante para sostenerse, las guerras entre los señores eran continuas, la nacion no era lo bastante fuerte para defenderse por sí sola contra los estrangeros y ni aun contra sus enemigos interiores; los ciudadanos particulares no encontraban la proteccion que esperaban de las leyes y la industria y la riqueza llenas de desconfianza no podian llegar á desarrollarse. Resultado de esto, que los ciudadanos estaban descontentos y el gobierno sin fuerza descontento tambien, pero sin embargo de todo resultaba que concurrían ambos á un mismo fin. ¿Y cuál era este objeto á que tendían los individuos y el gobierno necesariamente? Este objeto era la unidad. El que en esta leccion nos proponemos, es explicar esta unidad ha llegado á desarrollarse, qué entendemos por ella, qué diferencia hay entre la unidad y la centralizacion, cómo entendemos estos dos principios, qué influencia deben tener en las instituciones administrativas y hasta qué punto debemos admitir uno y otro en la administracion del estado.

La unidad, señores, no es una palabra vana y sin significado. Por unidad entiendo la igualdad de leyes y derechos de todos los ciudada-

nos dentro de un país, pero esta igualdad de leyes y derechos de todos los ciudadanos dentro de un país, es causa y efecto al mismo tiempo. Es causa, porque la unidad de leyes en un país, la unidad de derechos de todos los ciudadanos produce relaciones entre todos, establece mútua confianza y generaliza los mismos hábitos y costumbres entre los pueblos y provincias de la misma nación. Ella crea por decirlo así una especie de espíritu público y ese amor al país que llevan todos los buenos ciudadanos dentro de su corazón. Es al mismo tiempo efecto, porque ella es el producto de esa mancomunidad de intereses que hay dentro de la sociedad, de la facilidad de las comunicaciones y de que las necesidades que no pueden satisfacer por sí los habitantes de una provincia, las satisfagan con las producciones de otra; ella, en fin, sostiene y conserva todas estas relaciones que hay dentro de la sociedad y que hacen que una provincia se llame provincia y una nación se llame nación.

La unidad es el hecho más importante de las sociedades modernas. Yo no he querido entrar en el examen histórico de nuestra sociedad en la época de los godos, ni en el examen de la edad media, ni en el de la época más floreciente de la monarquía, pero es indudable que á poco que Vds., hojéen la historia, encontrarán que nunca como hoy han estado los pueblos sujetos á unas mismas leyes y nunca estas mismas leyes se han extendido á todas las necesidades sociales desde la más pequeña municipalidad hasta las más grandes capitales. Nunca en la historia observarán Vds., la tendencia á la unidad tan desarrollada, tan clara y tan conspicua como ahora se presenta. En primer lugar nosotros tenemos consignado este hecho en nuestra constitución. La constitución concede á todos iguales derechos, esta-

blece que todos deben contribuir igualmente á las cargas públicas para atender á las necesidades del estado. Este principio que dominaba, que era una tendencia universal de la época le vemos consignado en nuestro código político. Pues ahora bien, si esto es así; ¿cuál ha podido ser la causa de esta tendencia tan marcada? ¿cómo la sociedad ha podido reducir este movimiento á un camino tan determinado y cómo este efecto ha podido verificarse en el transcurso de los siglos?

No es fácil, señores, examinar en una lección todas las causas que han podido producir esta unidad, pero las recorreremos rápidamente para poder descender á hacer una comparación ligera entre la unidad y la centralización y hacer ver en lo que se diferencia una de otra.

La primer causa que ha contribuido á dar vida á la nación española ha sido la monarquía. La monarquía era un poder y como poder de hecho y como poder de más fuerza que había en la sociedad, debía tender á encadenar á los demás, á contenerlos en ciertos límites y á hacerse poseedor de todos los derechos. Pero no solo era un poder la monarquía sino que era un poder que se había convertido en hábito, en costumbre y sabido es que las costumbres subyugan el corazón de los hombres de una manera prodigiosa. Nosotros hacemos hoy una cosa por necesidad, mañana por hábito y después se nos figura que ese hábito es un sentimiento profundo que tenemos enclavado en el corazón. Así, obedecían los hombres al monarca por necesidad, encontraban en el monarca protección; y la seguridad y defensa que en el hallaban, contra las demasías de los que no lo eran, hacia que los pueblos se uniesen á la monarquía y se convirtiese su amor á ella en un sentimiento nacional, en

tales términos que la adhesión al monarca fué un principio incrustado en todos los corazones y el servirle con lealtad era el primero de sus deberes, la más sagrada de sus obligaciones.

Había también otra circunstancia de unidad en la monarquía que casi bastaba por sí sola para producirla y esta era el ser la monarquía hereditaria. La vida del hombre es corta, sobre todo si se compara con la marcha lenta aunque progresiva de la sociedad. Los grandes fenómenos sociales se trabajan lenta pero progresivamente en el transcurso de los siglos. Un hombre rara vez puede imprimir en la sociedad un movimiento de resultados grandes, pero cuando el poder es hereditario, cuando está incesantemente en manos de unos mismos hombres, que tienen iguales intereses y derechos y que pueden proponerse un mismo fin, entonces trasmitiéndose de padres á hijos unos mismos sentimientos, transmitiéndose de padres á hijos los mismos medios de llevarlos á efecto, llega la institución á fortalecerse y á adquirir el sello de la opinión. Así ha sucedido en la monarquía, más adelante veremos de que medios se han valido los monarcas para atraer la nación á este principio.

Otro de los sentimientos que más poderosamente han contribuido á dar unidad á la nación ha sido, señores, el sentimiento religioso. El sentimiento religioso que hace que los hombres se consideren como individuos de una misma familia, que inspira sentimientos de humanidad y dulzura al fuerte en favor del débil, y por el contrario, que al infeliz y desgraciado le dá sufrimiento para tolerar las demasías del fuerte, este sentimiento prodigioso debía ser de grande influencia para el establecimiento de la unidad. Este sentimiento acostumbraba á los pueblos á la sumisión, acostum-

braba á los reyes y á los grandes á la benignidad y á la dulzura, demostrando que la obediencia por un lado y la justicia por otro son los principales elementos de la sociedad. Pero había más, por la forma particular de la religión católica cada cristiano al ingresar en la sociedad se reunía dentro de su parroquia, los párrocos se reunían con su obispado, los obispos en el concilio y hé aquí como se encadenaba la sociedad desde el párroco al obispo y desde el obispo al concilio nacional, para venir á formar un cuerpo homogéneo que era lo que constituía esta especie de unidad.

También los concilios contribuyeron al mismo fin. En ellos de todo se decidía, del dogma, de la doctrina y de la disciplina de la iglesia; de manera señores, que la religión influía de dos modos en la unidad del cuerpo social: primero, porque el sentimiento religioso inspiraba benéficas opiniones, así á los grandes como á los más humildes: segundo, por este espíritu de asociación que creaba, haciendo que los intereses de los más remotos climas viniesen á tener representación en los concilios ó sínodos de la provincia, en el concilio español de Toledo ó en cualquiera otro de los muchos que se celebraban en España. He mencionado especialmente los de Toledo, porque Vds. no ignoran la grande influencia que estos concilios tuvieron en nuestra legislación.

Otra de las grandes causas que debieron influir en dar unidad al país, eran las guerras. Estas producen en el espíritu de cada una de las partes beligerantes un sentimiento común y profundo, que enlaza de una manera maravillosa á todos los que sostienen una misma causa. Había una razón todavía más fuerte, para que las guerras contribuyesen poderosamente á dar unidad al cuerpo social que en-

tonces se iba formando y desarrollando, y era que tenian por base los sentimientos mas profundos que puede haber en el hombre, que son el espíritu religioso y la independencia del pais, cuya conquista duró siete siglos, en los cuales no cesaron de luchar en la nacion española aquellos dos gigantes y que se la dividian, hasta que el espíritu de independencia y la fuerza de la religion cristiana llegaron á triunfar, y se plantó el estandarte de la cruz sobre las murallas de Granada.

Otro de los motivos que debieron dar unidad á nuestro país, era la reunion frecuente que se efectuaba de las cortes generales asi en Castilla como en Aragon. "Elejir, dice un escritor célebre, es asociarse, asociarse es centralizar." Asi señores, elejir diputados para que fuesen representantes del pais en las cortes tan imperfectas como eran, y reunir estas cortes era asociarse, de la asociacion debia nacer la union del pais y de esta la centralizacion del gobierno. Pero no nacia esta unidad del solo hecho de reunirse los representantes, pues si la reunion de las cortes hubiera sido hija de la casualidad, hubiera producido muy pocos efectos en la unidad del pais. La reunion de nuestras cortes era efecto de interes comunes, y asi en Aragon como en Castilla contribuyó poderosamente á dar unidad á cada uno de los estados que se formaban dentro de la nacion española.

En medio de estas causas, de la monarquia, de la religion, de las guerras y de las cortes que tendian á producir unidad en el pais, habia otras que por el contrario tendian á destruirla: tales eran el gobierno feudal, los fueros municipales, los privilegios de ciertas provincias, y la misma topografía del pais, que ha sido y será por mucho tiempo el obstáculo mas gran-

de que se encontrará para desarrollar el espíritu de unidad; porque dividida la nacion en cuatro fajas paralelas por montañas, en las cuales no es fácil hacer caminos y mucho menos canales, las comunicaciones deben ser mas lentas y menos fáciles, lo que hace imposible que podamos aspirar á llegar pronto á la unidad á que otras naciones de Europa han llegado. No nos ocupará en este momento la cuestion técnica de las dificultades que la topografía particular de nuestro pais ofrece para el establecimiento, por ejemplo, de los caminos de hierro, pero fácilmente conocerán Vds. que partiendo del supuesto de que este medio tan pronto y rápido no puede llegar á verificarse en el grado que en otros paises, las comunicaciones entre la capital del reino y las provincias serán mas lentas, lo que ocasiona que sea mas corto el número de las transacciones que hayan de hacerse entre aquella y estas, haciendo esto que sea muchísimo menor la influencia de la capital sobre las provincias, y por lo tanto mucho menor, tambien, la influencia de la administracion.

Dejamos antes pendiente un punto de que debo ocuparme ahora reducido á saber cuales son los medios que se han empleado para dar fuerza al principio monárquico, y al de la unidad del pais. No hablaré señores, de la monarquía goda, ni de los tiempos del feudalismo. Tomaré la cuestion mas adelante, en el reinado de don Alonso el Sabio. En don Alonso el Sabio y en su padre don Fernando comienza á mi parecer á verse mas claramente el espíritu, la tendencia de los monarcas de dar unidad á todo el gobierno del pais apoderándose totalmente de las riendas del estado.

Uno de los elementos mas poderosos que hay para dar unidad al gobierno de un pais, es

hacer que todos los habitantes hablen una misma lengua y á nadie son desconocidos los esfuerzos que hizo don Alonso el Sabio con este objeto, y no solo procuró generalizar el lenguaje castellano cumpliendo con la orden de su padre de dar todas las leyes en lengua vulgar, sino que además tubo el proyecto de sujetar á toda la nación á un código general; proyecto señores grande, inmenso, pero irrealizable en aquella época, tan irrealizable que nosotros despues de haber trascurrido seiscientos años de desgracias y de experiencia no hemos podido realizar. Pues lo que nosotros no hemos podido realizar, don Alonso el Sabio lo emprendió, fué desgraciado por haberlo emprendido, pero le quedó esta gloria y á nosotros el testimonio vivo de que cuando las grandes medidas legislativas no están en consonancia con las necesidades y con el espíritu de la época, no pueden ser llevadas á cabo.

Despues de don Alonso el Sabio los que mas esfuerzos hicieron para dar unidad al gobierno del país fueron los reyes católicos. No es desconocida la historia de don Juan II, ni las desgracias de don Enrique IV, tiempos de abatimiento y abyección en que apenas existía una sombra del poder real. Los reyes católicos, especialmente doña Isabel, amaestrados en las vicisitudes y desgracias del anterior reinado, trataron de evitar que los alcanzasen los males que en el habian acaecido, procurando en primer lugar dar fuerza al trono, y para esto se abrogaron los maestrazgos de las órdenes militares y crearon las hermandades con lo que pudieron hacer frente al orgullo de la nobleza. Para que esta no tubiese en su consejo la influencia que anteriormente tenia y para que no se viesen salir de él las divisiones que habian destruido el país en los gobiernos pasados, dieron mas entrada en él á los jueces le-

trados y disminuyeron el número de grandes que habian de concurrir á sus deliberaciones. De este modo, no solo daban unidad al poder, sino que le robustecian con un consejo que debía dirigirle prudente y cuerdamente en el gobierno del país. Reunieron todas las provincias de la monarquía que antes estaban diseminadas, dieron fuerza y unidad al gobierno dándole mas esplendor en su forma haciendo que los grandes vinieran á servir y que los hijos de estos se educaran en palacio. De esta manera, señores, procuraron los reyes católicos que tuvieran unidad la milicia, el país y su consejo y ya en su tiempo y antes de morir, la nación era tan respetable y temida que un escritor que se ha ocupado de la historia de la Reina Isabel pone en su elogio estas notables palabras "España influa decisiva y poderosamente en las negociaciones políticas de Europa y sus embajadores se acostumbraron á representarla con una dignidad desconocida entre los pueblos modernos y sin ejemplo desde los mejores tiempos de Roma."

He aqui señores las consecuencias de la unidad. La nación que entonces estaba despreciada que no representaba ningun papel, que estaba vencida dentro y fuera del país, esta nación gobernada por reyes católicos, dotada de un gobierno central que contaba con fuerza para manejar las riendas del estado, llegó á tal grado de prosperidad que su influjo se dejaba conocer en todos los negocios de Europa y sus embajadores eran tan respetados en todas partes como lo fueran un día los de Grecia y Roma. A esto sucedieron las guerras del emperador Carlos V. Este monarca ocupándose mas que de los negocios interiores del estado, de las guerras en lo exterior, contribuyó á la unidad, dando á la milicia el caracter de esplendor que entonces tuvo y durante la vida de su su-

cesor. Felipe II dando mas fuerza y vigor al principio religioso aumentó la unidad y llegó á sujetar á los grandes tan altivos y osados en tiempo de Carlos V como súbditos humildes en tiempo de su reinado y no solo este monarca se sirvió del elemento religioso para dar unidad á la nacion española, sino que adoptó y desarrolló otro principio creado por los reyes católicos, pero del cual se habian hecho pocas aplicaciones y no llegó á desarrollarse hasta la época de Felipe V; este fué la creacion de las audiencias en las capitales de provincia. La administracion estaba encomendada absolutamente á los ayuntamientos y juntas que tenia cada provincia para su gobierno. Todos Vds. saben que hay pocas provincias en España de las que pertenecieron á Leon y Castilla que no tuvieran una especie de ayuntamiento que entendiera en los negocios de interés de la provincia, como hoy las diputaciones provinciales, las cuales han existido anteriormente en Galicia, en Asturias, en las Montañas de Santander y otros varios puntos que creo no les serán á Vds. desconocidos. Los reyes católicos formaron el proyecto y le llevaron á cabo, de establecer las dos Chancillerías de Granada y Valladolid, para que entendieran en los negocios de justicia y administracion en muchos puntos y de este modo crearon dos centros de la administracion del pais. Felipe II estendió mas este beneficio á algunos pueblos y creó otras dos audiencias que fueron las de Galicia é Islas Canarias. Estas dos audiencias enlazadas íntimamente por su categoría y funciones con el consejo y persona del monarca, eran un elemento poderoso de administracion, del cual se sirvió Felipe II y los reyes sus sucesores.

Muerto Felipe II seguia la monarquia una marcha debil y enferma durante los reinados

de Felipe III, Felipe IV y Carlos II, pero despues de la guerra de sucesion al entrar á gobernar la monarquia Felipe V. se propuso dar un impulso á la administración del pais, y una unidad mayor que la que habia tenido en las épocas anteriores. Felipe II habia alentado la inquisicion, y dado fuerza al consejo, humillando al mismo tiempo á las personas de la grandeza, pero la inquisicion y consejo de Castilla que fueron en sus manos un elemento de órden y administracion, el clero que lo habia sido tambien, tendiéndole á raya, y sirviéndose de él como instrumento al propio tiempo que se le estrechaba en sus inmunidades; todas estas instituciones que habian sido en aquel reinado elementos poderosos de unidad, fueron desapareciendo con su muerte, pensando cada uno en engrandecerse á costa del otro, y contribuyendo de este modo á la desorganizacion de la monarquia. En tal estado encontró Felipe V, al subir al trono, el pais: muchos de los grandes que habian seguido la causa del Archiduque, porque creian que de ese modo podrian adquirir mas fuerza y continuar ejerciendo la misma influencia; que en el reinado de sus antecesores habian ejercido en el pais, estaban entonces altivos y orgullosos. El consejo de Castilla tenia tambien una porcion de atribuciones incompatibles con la recta administracion de justicia: la inquisicion tambien altiva y orgullosa se atrevia hasta con la persona de los reyes. Felipe V armado de la fuerza que da la victoria, del poder que tiene el conquistador cuando se encuentra querido y amado de sus conquistados, derribó la inquisicion, quito una porcion de atribuciones al consejo de Castilla, y trajo á los grandes á la sumision que debian tener al monarca. Felipe V fué el primero que creó entre nosotros las secretarías del despacho ó ministerios, y arrancando una porcion de atribuciones al consejo de Castilla,

para entregarlas á los secretarios del despacho, dió mas unidad á la administracion, al mismo tiempo que la separaba de las manos de un cuerpo numeroso, cuyos procedimientos tenian que ser débiles y que debiendo ocuparse por su instituto de administrar justicia, queria aplicar las máximas del derecho feudal y del privado á la administracion de los pueblos y réjimen del pais.

De manera, señores, que puede decirse que desde el reinado de Felipe V en adelante, las instituciones que podian dar unidad al pais, no han variado en nada de posicion hasta que comenzó la revolucion que ahora estamos atravesando. Fernando VI, Carlos III y Carlos IV contribuyeron á dar unidad al pais, no ya por medio de una buena organizacion administrativa, sino con otras medidas que influian poderosamente en esta unidad: la mejora hecha á la instruccion pública; la apertura de muchos caminos y canales, el aumento, de luces y del comercio debian natural y necesariamente de aumentar la unidad de la nacion, y en esto se distinguieron mas especialmente los dos reinados de Carlos III y Carlos IV. Pero, señores, lo que no se habia hecho en seis siglos, desde don Alonso el Sabio hasta el reinado de Carlos IV, lo que solo imperfectamente habian podido plantear los que en estas épocas gobernaban el pais, se ha venido á verificar en una revolucion de solo treinta años.

Nosotros, señores, hemos visto derroscarse el poder de la nobleza, hemos visto derroscarse el poder del clero, hemos visto desaparecer y caer por tierra esa porcion de fueros y privilegios que tenian muchos pueblos, reducirse la nacion á la unidad y darse un código fundamental sobre que se han de formar las leyes orgánicas que han de servir de base á la admi-

nistracion del pais. Ahora bien, señores, cuando se trata de arreglar esta administracion y de examinar los principios en que ha de fundarse, bueno será que nosotros, tomando desde ahora el camino que debemos seguir en nuestras lecciones sucesivas, marquemos la escuela que hemos de abrazar en nuestra instruccion administrativa. Dos escuelas son las que se disputan hoy sobre esta materia en la Europa moderna, una que quiere centralizar hacer que todo sea dirigido desde la capital del pais, y la otra que quiere excentralizar, y que la capital del pais, no tenga influencia en lo perteneciente á ciertos negocios, dejando una latitud grande á los ayuntamientos y diputaciones provinciales.

Antes de entrar á examinar las ventajas y desventajas de uno y otro sistema, debo de hacer una advertencia, y es que no se debe confundir la unidad con la centralizacion. La unidad como he dicho antes, es la igualdad de leyes y derechos; la centralizacion es resolver todas las cuestiones que pueden interesar á un pais por el gobierno central, situado en la capital de la monarquia. Un ejemplo aclarará mas la diferencia, la línea que separa de un modo evidente el principio de la unidad de el de la centralizacion. Si se dice v. gr. que todos los ayuntamientos de un pais hayan de sugetar sus gastos á cierta escala, que no hayan de pasar estos de la cuota A. ó B. de las contribuciones ó del número tantos, o cuantos, diremos entonces que los gastos de todas las municipalidades de aquel pais están basadas en un principio de unidad y habrá unidad en el pais porque una misma ley regirá á todas las municipalidades. Pero supongamos por el contrario que se dice: "ningun ayuntamiento tendrá fondos especiales, los gastos de todos los ayuntamientos se deducirán de tal ó cual con-

tribucion y para este efecto se establece que, con esta contribucion que ingresará en la tesorería especial, se cubran los gastos en todos los pueblos de la monarquía. "En este caso habrá centralización. Véase la diferencia inmensa que hay entre uno y otro principio, pues que los partidarios de la *centralización* quisieran que se centralizaran todos los fondos de todos los ayuntamientos, y por el contrario los partidarios de la *unidad* quieren la unidad, esto es, la misma ley para todos los ayuntamientos pero consentirán que cada uno tenga sus fondos aparte, si bien sujetándolos á una escala que sea invariable para todos.

Partiendo de estos principios, yo creo que siempre que en nuestras lecciones de trate de la *unidad* la reconoceremos como principio y la admitiremos en todas sus consecuencias. Veamos ahora si podremos hacer lo mismo con el principio de la centralización.

Dos movimientos se advierten desde luego por cualquiera que examine el estado de la administracion. El uno del poder central que tiende á absorber en sí todas las cuestiones así de administracion como de gobierno. El otro, de los individuos, de los ayuntamientos y diputaciones provinciales que tiende á emanciparse de este poder central, y á resolver por sí mismo las cuestiones que se le presentan. Ahora bien, si estos dos movimientos están encontrados y en una direccion opuesta en este caso se paralizarán. El movimiento de los ayuntamientos y diputaciones provinciales será contrario al del gobierno central, y chocándose producirán un mal efecto en el gobierno de la nacion. Por el contrario, si nosotros llegamos á establecer un orden de cosas tal, que estos dos movimientos puedan caminar paralelamente ó en una direccion dada for-

mando la mayor resultante posible en este caso estos dos movimientos, podrán ser favorables al gobierno y á la administracion del país. Es pues, necesario no dejarlos luchar y adoptar un principio que concilie estas dos necesidades la del Gobierno central, como la del individuo, la del ayuntamiento y la de la diputacion. Si se agolpa mucho la sangre á la cabeza, el cuerpo desfallece y el hombre se muere; si por el contrario, no circula en la cabeza mas que la sangre necesaria, y se extiende por todas las estremidades del cuerpo con perfecta igualdad en ese caso el hombre vive y goza de la mejor salud. Para poder conocer qué sistema es el que debemos de seguir entre la centralización y la excentralización, es preciso ver cuáles son las ventajas de la centralización, y cuáles sus desventajas. Despues diremos cuál es la obligacion del gobierno y cuál su deber, y veremos de qué manera podemos conciliar todos los extremos, para que el gobierno pueda cumplir sus deberes y obtener de la centralización todas las ventajas, sin experimentar ninguno de sus inconvenientes.

Primera ventaja de la centralización. Cuando en un país se deciden todas las cuestiones de administracion por el gobierno central se deciden con mas igualdad y con mas justicia. La ley es una para todos, no se interpreta de distinta manera en Aragon que en Castilla, tiene la misma interpretacion en todas partes, la misma fuerza, alcanza lo mismo al grande que al pequeño, lo mismo al que vive cerca de las columnas de Hércules que al que habita en las orillas del mar cantábrico. Por el contrario, cuando falta la centralización y se resuelven las cuestiones administrativas dentro de los pueblos donde han nacido se resuelven de una manera desacertada, la ley no suele tener la misma interpretacion en unos pueblos

que en otros, porque ejerciendo las pasiones del pueblo una influencia poderosa, lejos de interpretarse la ley con lealtad, se vé que se le despedaza, que se la tuerce y que en vez de ser un instrumento de proteccion y amparo, suele serlo de violencia y opresion. Entonces, señores, el ciudadano que se creia con derecho á la proteccion de la autoridad suele no encontrar sino una autoridad implacable que le persigue sin descanso; el hombre pacífico que creia vivir seguro en su casa á la sombra de la ley, no ve en esta sino el medio de crear una autoridad que viviendo á sus puertas, le acosa incesantemente, y que no le deja un momento de tranquilidad ni de reposo. Esto sucede cuando se resuelven las cuestiones parcialmente en los pueblos, al paso que cuando se dirigen por el poder central, el espíritu de partido y de venganza, ó no existe ó es menor, no hay interés en desfigurar la ley, ni en infringirla, y las pasiones ruines que suelen nacer en los pueblos pequeños no tienen cabida en el que ha de ejecutar las disposiciones legales.

Otra de las ventajas de la centralizacion, es la buena administracion y el buen orden de los mismos pueblos pequeños. Pocos habrá de los que ahora me escuchan que no hayan vivido por algun tiempo en pueblos pequeños, y habrán visto lo que respecto de este punto pasa. Encargados los ayuntamientos muchas veces á manos interesadas, no siempre hay en el manejo de los fondos la pureza y la religiosidad que debiera haber; y siendo imperfecta, aunque existe por la ley, la vigilancia de las autoridades superiores, suele ocurrir que los pueblos se encuentran grabados con contribuciones para satisfacer las necesidades de los ayuntamientos, al mismo tiempo que las verdaderas necesidades de los pueblos están desatendidas. Cuando el poder central ejerza la

influencia que debe ejercer, las dilapidaciones no serán tan frecuentes, la cuenta y razon será mas exacta y segura, los pueblos pagarán menos y sabrán que solo satisfacen lo necesario para sus necesidades.

Muchas veces sucede que los ayuntamientos entran en grandes proyectos, comienzan á ejecutar grandes obras para adquirir crédito y reputacion dentro de su mismo pueblo y de su misma provincia; pero estas obras y grandes proyectos son ejecutados á costa de sus acreedores. Si el gobierno central tuviese la fuerza necesaria para hacer que las cuentas de los ayuntamientos fuesen tan exactas como debian, que antes de que satisficiesen obligaciones no tan perentorias pagasen á sus acreedores, y que los pueblos no entrasen en gastos de lujo sin saber los recursos con que contaban para ejecutarlos, ganaria mucho la administracion del país. Vemos pues, señores, que la centralizacion produce la ventaja grande, inmensa de hacer que las leyes se ejecuten con igualdad, evitar la opresion que suele desarrollarse en los pueblos pequeños, y procurar el orden de estos mismos pueblos.

A pesar de estas ventajas tiene tambien la centralizacion grandes inconvenientes. El inconveniente mayor de la centralizacion, es agolpar todas las fuerzas de la sociedad en un punto; de aqui resulta que las revoluciones se comunican con una rapidez y facilidad asombrosa, porque el que se apodera del centro llega á apoderarse de toda la superficie. Asi, señores, la Francia, ejemplo de centralizacion en la época moderna, ha visto que inmediatamente que Napoleon se apoderó de Paris, cayó por tierra el trono de la Convencion. Tomado Paris, Napoleon tuvo que abdicar su imperio, y Carlos X. perdiendo la capital perdió la

Francia y el trono de sus abuelos. Las revoluciones se verifican con una rapidez asombrosa, y es necesario que el poder central viva siempre alerta y no se deje atar las manos pues que en 24 horas se pueda salvar y perder al país. ¿Y puede esto verificarse en un reino donde la centralización no sea exclusiva? ¿De qué sirvió á Napoleon apoderarse de una manera insidiosa de la capital de la nación española? Véase lo que tardaron en levantarse cien cabezas, cien ejércitos, y en presentarse una fuerza militar imponente que le contuvo dentro de sus miras ambiciosas, y le arrojó fuera de los límites de la nación. ¿Hubiera podido verificarse con un sistema exclusivamente centralizador aquel movimiento, asombro de la Europa entonces, recuerdo de gloria hoy para todos los españoles, y eterno testimonio de lo que puede un pueblo que es regido por instituciones libres?

¿Podiera haberse verificado si entre nosotros hubiera habido ese espíritu de centralización exclusiva? Entonces con solo apoderarse de Madrid se hubiera sometido toda la nación y hubiéramos sido esclavos de ese conquistador, como lo fueron otras muchas naciones de Europa. La escentralización, señores, ó mejor dicho, las instituciones municipales dentro de un país conservan la vida en todos los extremos del territorio aun en medio de la fuerza y de los horrores del despotismo. Las instituciones municipales hacen que un pueblo que fuera ayer esclavo recobre hoy su energía y su fuerza natural y tenga el poder, el juicio y la prudencia bastante para organizarse de un modo conveniente á su prosperidad y ventura.

Otra ventaja inmensa de la escentralización ó mejor dicho, otro de los inconvenientes de la centralización es el poco conocimiento con

que se resuelven muchos de los negocios que vienen á parar al poder central del país. Al alcance de todos está que hay multitud de asuntos y de cuestiones en la administración que no pueden resolverse sin datos, noticias y antecedentes, por lo que el gobierno se vé en la necesidad de decidir las creyendo en las palabras de las personas de quienes se ha informado. Es necesario, pues, pedir muchos informes, reunir grandes expedientes y despues de esto todavía suele no haber las suficientes luces para resolver definitivamente y tiene que hacerse las mas de las veces con poca seguridad ó sin el suficiente conocimiento de causa. Nos quejamos, señores, de los muchos expedientes que se forman, de la multitud de trámites que se observan en cada negocio, pero es inútil quejarse; el mal está en otra parte: mientras las cuestiones no se resuelvan en el mismo lugar donde han tenido su origen, será imposible que puedan resolverse sin la formación de un expediente. Si se quiere ver un objeto á grande distancia es necesario usar de un antejo, y será inútil que digamos que no queremos usarle, porque entonces no veremos. Así pues, si el gobierno ha de ver á cierta distancia, será necesario que se sirva de los expedientes y que esos expedientes sean muy voluminosos, con lo que todavía no tendrá la instrucción necesaria para decidirlos.

Podiera acordarse que cuando el gobierno no tuviera las suficientes luces para resolver un asunto se valiera de los informes de terceras personas, pero esto seria huir de las pasiones que nacen dentro de un ayuntamiento ó de una diputación provincial, para caer en las de un hombre privado, y estas pasiones serian tanto mas opresoras, cuanto que para el triste que fuera víctima de ellas serian invisibles, serian una especie de sombra, que le sacrificaría sin conocerla.

Otra de las consecuencias necesarias de una excesiva centralizacion, es el número infinito de empleados que son menester, para atender á las inmensas necesidades del cuerpo social. Cuando la administracion se conduce dentro de ciertos límites, el gobierno puede servirse de las luces de muchas personas que por patriotismo ó por espíritu de mando desean ayudarle, y llevar con él la carga de la administracion del pais: pero cuando por el contrario el gobierno quiere resolverlo todo por sí, y resolverlo dentro de la capital, necesita tener una porcion de empleados que le auxilién en esta grande obra. Asi, pues, la centralizacion excesiva se opondrá precisa y necesariamente al principio tan proclamado en nuestros días de un gobierno barato, económico y que haga figurar muy pocas cantidades en los presupuestos, porque es imposible conciliarlo.

Otra de las desventajas de la centralizacion es esperar á muchas personas de los intereses de su localidad, ó de su provincia, y traerlos á ocuparse de los asuntos políticos del pais. Es imposible separar á muchos hombres de influir en el gobierno de su pais, si no se les dá una materia de que ocuparse. Es pues necesario para alimentar, para neutralizar esa multitud de ambiciones, que aquellos que no puedan aspirar á sentarse en los escaños del Congreso de los Diputados ó del Senado, para dirigir los intereses de la nacion; puedan sentarse en los de la Diputacion provincial para defender los intereses de su provincia; si ni aun merecen esta honra, sentarse al menos en los del ayuntamiento para cuidar de los intereses de su pueblo. Por este medio no solo se alimentan una porcion de ambiciones separándolas del punto á que se dirigirían, sino que se consigue tambien hacer que en el corazon de estos hombres nazca mas afeccion á su pa-

tria y mas amor á las instituciones. El hombre ama las instituciones que rigen en su pais, cuanto mayor es la influencia que por ellas puede tener en su gobierno. Todos profesamos mucho afecto á la obra de nuestras manos, y al gobierno de que formamos algunas aunque pequeña parte, pero por el contrario, seria imposible querer hacer que hombres que solo sirven en el pais para pagar una contribucion del fruto de su trabajo, puedan interesarse en sostener las instituciones que se han olvidado de ellos. Es, pues necesario, dar á los hombres influencia en los negocios públicos y estender el círculo de las personas que pueden influir en ellos, ya para satisfacer su ambicion, ya para hacer que tengan amor á aquellas instituciones bajo de las cuales viven.

Resultado de todo es, que la centralizacion produce la gran ventaja de que las leyes se ejecuten con regularidad, de que no haya dilapidaciones, de que haya unidad en el poder, de que sea mas fuerte el gobierno, y tenga mas energia de accion para resistir á los enemigos interiores y exteriores: causando por el contrario los inconvenientes del aumento del número de empleados, la dificultad de resolver muchos negocios que no pueden decidirse, sino en la localidad en que han nacido, y por último el de apagar el amor de los ciudadanos á su localidad, á su provincia y á su patria, y hacer triunfar la ambicion y el deseo de influir en los negocios generales del pais.

Cuando la centralizacion está concentrada dentro de ciertos límites, los hombres segun la escala que ocupan en la sociedad, asi se distribuyen en los negocios de ella, entrando en el Senado, en el Congreso, en las diputaciones provinciales y en los ayuntamientos, cada uno en proporcion á su mérito y á las circunstan-

cias particulares en que se halla colocado: todos viven contentos con su suerte y todos saben cual es el camino por donde pueden aspirar á influir mas en los negocios de la patria.

Conocidas las ventajas y los inconvenientes de la centralizacion, ¿qué camino hemos de seguir? ¿Qué principio hemos de adoptar? ¿La centralizacion esclusiva, o la descentralizacion esclusiva? No uno ni otro: ni debemos asustarnos cuando se nos hable de centralizacion, ni debemos tampoco sorprendernos cuando se trate de descentralizar.

El gobierno central debe ejecutar las leyes y ser el tutor de los pueblos; todo lo que sea necesario para cumplir con esta mision lo reconoceremos como un principio y admitiremos sus consecuencias; pero lo que no sea necesario para que el gobierno central pueda ser el ejecutor de las leyes, el defensor y tutor del pais, no lo admitiremos ni como principio ni como consecuencia. Asi, señores, diremos que el gobierno debe ejecutar, debe disponer que todas las fuerzas que haya dentro del pais estén prontas á su mandato, á fin de que pueda ser temido y defender á la nacion, ya de los enemigos interiores, ya de los exteriores: que debe poder recaudar las rentas públicas sin que encuentre el menor obstáculo en su recaudacion: que debe poder llamar los hombres á la guerra dentro del círculo de la ley, sin que los ayuntamientos ó diputaciones provinciales puedan, servirle de obstáculo; que el gobierno central debe procurar que las leyes se ejecuten con igualdad, y por lo mismo como los ayuntamientos y diputaciones provinciales pueden abusar de las atribuciones que la ley les concede, en ese caso el Gobierno, tutor que es de los pueblos, podrá contener á estas corporaciones dentro de los límites de sus atribuciones res-

pectivas. Encerrado dentro de este círculo nunca podrá entrar á disponer de los bienes, ni administrar las fortunas de los pueblos ó provincias; tendrá solo el veto para que estas fortunas, estos bienes no puedan dilapidarse. El Gobierno debe dejar toda la latitud que sea posible á los ayuntamientos y diputaciones; no deben venir á la capital los expedientes pequeños y que no importan á los intereses generales, porque no podrian resolverse con acierto sin servirse de otros expedientes mas voluminosos: no debe disponer nunca de la fortuna particular de los pueblos ó provincias, sino hacer con su autoridad protectora que esta fortuna no se dilapide; que la cuenta y razon sea tan justificada y exacta como lo exigen los grandes intereses que en ella se versan. Asi, señores, resumiendo este principio diremos: "gobierno central, administracion central para todos los intereses generales del pais: administracion local, administracion confiada á los ayuntamientos y diputaciones provinciales en toda la latitud que sea compatible asi con el Gobierno de la nacion, como con la administracion en general.

Tratando, pues, de resumir todo lo dicho en la leccion de hoy, de una manera tan embrollada y confusa como yo mismo reconozco, porque no tenia la tranquilidad suficiente para presentar mis ideas, diremos que la administracion es de todos los tiempos y todos los lugares: que el principio fundamental de la administracion moderna es la unidad; que estudiando la historia encontramos que han producido esta unidad la monarquia, la religion, las Córtes y las guerras asi interiores como exteriores: que han contribuido tambien los reyes con sus disposiciones, principalmente don Alonso el Sabio, los reyes católicos Felipe II y Felipe V, y que ha llegado á tener su complemento en el código fundamental. Con

esta unidad el gobierno tendrá fuerza para defender el orden interior y el país contra los enemigos exteriores: la tendrá también y bastante, para que las leyes se ejecuten con igualdad y que sean las mismas en Castilla que en Aragón. No sucederá, según nuestros principios, que una ley pueda tener distinta aplicación en la provincia de Castilla, por ejemplo, que en la de Santander: tampoco que un contribuyente pague más en Castilla que en otro cualquiera punto de la monarquía, ni deberá suceder que una persona sea llamada al servicio de las armas en una provincia y no lo sea igualmente en otra, ni tampoco que una persona cuya propiedad sea respetada en el caso A ó B en el primer punto, no lo sea igualmente en el segundo. Con estos principios cuando en la ejecución de una ley ocurran dificultades, no nos quejaremos de que su interpretación sea varia é injusta, dependiente del capricho de las pasiones ó de los intereses del que manda. Por eso defenderemos y esplicaremos en estas lecciones la institución y bases del consejo de Estado, de un consejo que al lado del monarca y sirviéndole de luz y de guía en el ejercicio de las facultades que el monarca tiene, pueda ser el intérprete y conservador fiel de las leyes existentes. Mas este principio de unidad no ha de confundirse con el de centralización, que si produce bienes produce también males y que es necesario aplicar á los intereses generales de la nación, huyendo de tomarle como regla cuando se trata de los intereses locales.

## LECCION II

Señores: en la lección de ayer hemos visto cual era el principio fundamental de la admi-

nistración tal como se conoce en la Europa moderna. Vamos hoy á entrar en la explicación de la administración y del derecho administrativo, pero antes de recorrer los tratados que abraza esta ciencia, parece natural fijar el significado de las palabras que más figuran señalar los límites que la separan de otra ciencia, designar el campo que abraza y el círculo dentro del cual se extiende y finalmente, fijar los principios y las fuentes de donde esta ciencia se deriva.

Nosotros vamos á usar las palabras *administrar*, *administración*, *derecho administrativo*, con bastante frecuencia, porque estas tres cosas forman, por decirlo así, la ciencia que vamos á examinar. La significación de la palabra *administrar* en la lengua española, es según el diccionario de la misma *gobernar*, *cuidar*, *beneficiar*, *disponer de alguna cosa*. *Administración* es el acto ó ejercicio de regir ó gobernar alguna cosa, como la hacienda, la república, la justicia, etc. Pero nosotros no tomaremos estas voces precisamente en la significación que tienen en nuestra lengua sino que dándoles un carácter técnico le aplicaremos una significación especial, para que puedan servirnos de base en las esplicaciones sucesivas; y así diremos, que *administración* es el número y distribución de los agentes que tiene el gobierno á su disposición para poder ejecutar las leyes. *Derecho administrativo* será el conjunto de leyes administrativas y *ciencia de la administración* será aquella ciencia que establece los principios y las relaciones que hay entre la sociedad y los miembros de que se compone, ó vice-versa, entre los individuos que componen la sociedad y la sociedad misma, mas aquellos derechos que la equidad establece entre los particulares, y nacen del mismo principio de asociación. De manera, señores, que

los derechos que existen entre los particulares y han de formar el objeto de la ciencia administrativa, es necesario que tengan por fundamento preciso é indispensable estas dos bases: 1a. que estos derechos hayan de ser reglados por la equidad; y 2a. que nazcan del principio de asociacion. De este modo los derechos que el individuo adquiere por medio de la administracion se distinguen de los derechos civiles que están fundados en la justicia estricta y que no tienen raiz en el principio de asociacion, sino que son unas veces anteriores á esta y otras incidentales en el mismo principio.

Hemos dicho que el derecho administrativo era el conjunto de todas las leyes administrativas y bajo esta palabra comprendemos, no solo aquellas que marcan las atribuciones de las diferentes autoridades y las relaciones de estas con los demas ciudadanos, sino todas las leyes, que como veremos, despues entran dentro de la esfera de la administracion propiamente dicha. Algunos autores suponen que no se puede llamar derecho administrativo á las atribuciones de las autoridades administrativas, y separan por consiguiente de este derecho toda esta parte técnica y reglamentaria, como ellos llaman, de la administracion y dicen que el derecho administrativo solo comienza á manifestarse cuando la administracion se encuentra en presencia de sus administrados. Pero yo creo que no solo se debe comprender bajo el nombre de derecho administrativo esta regla ó las leyes puramente administrativas, sino tambien todas las leyes que fijan la organizacion de las diferentes autoridades que componen la máquina administrativa del país y por esta razon habremos de ocuparnos de esta organizacion.

Algunos creen que bajo la palabra *administracion* se comprende únicamente la autoridad

que tienen las diputaciones provinciales y ayuntamientos y la organizacion que estos cuerpos han adquirido por la ley. La administracion, sin duda alguna, abarca los objetos de estas dos importantes instituciones sociales, pero seria crearse de la administracion una idea muy pequeña y mezquina, si la limitásemos dentro del estrecho círculo que ocupan en la esfera administrativa los ayuntamientos y diputaciones provinciales. La administracion ocupa dos círculos grandes, extensos, que tienen un mismo centro pero de radio distinto. El uno abraza los intereses de la sociedad en masa y todo el cuerpo social de toda la nacion, cualquiera que ella sea. El otro comprende los intereses locales y cuando mas, se estiende a los provinciales. Por consiguiente, para comprender la administracion en toda su estension, es necesario que nos ocupemos no solamente de los intereses de la localidad, sino de los de la sociedad y que abrace estos dos círculos que tienen un mismo centro, pero que son de radio muy distinto.

Partiendo de estos principios que he anunciado antes, sostienen algunos autores tres distintas definiciones de la ciencia de la administracion y del derecho administrativo. Por ejemplo Mr. Bonin dice "La ciencia de la administracion es la ciencia de las relaciones entre la comunidad y los particulares, y de los medios de conservarlas por medio de la accion de las leyes y de los magistrados sobre las personas y las propiedades en todo lo que interesa al orden social." Esta definicion tiene una falta en nuestra teoria sumamente importante y es, como veremos mas adelante que Mr. Bonin separa la administracion del gobierno y así es que hablando de administracion no hace entrar en ella para nada la idea de gobierno, cuando en nuestra teoria están unidas de una

manera indisoluble. No podemos pues adoptar esta definicion.

Romagnosi dice: "Administracion pública es aquella serie de acciones interesantes á toda una sociedad política, exigidas por autoridad soberana ó propia ó delegada, sobre materias pertenecientes é interesantes á todo el cuerpo político ó la misma soberanía." Este autor se ha dejado llevar de la teoria diametralmente opuesta á la de Bonin, este autor quiere que no haya administracion sino en el seno de las autoridades administrativas: de modo que para Bonin las leyes son administracion, para Romagnosi las autoridades lo son. Ambas definiciones son en extremo viciosas, porque la administracion es la reunion de la accion de las autoridades administrativas dentro del círculo y segun el espíritu y el contesto de las leyes.

Cotelli en su obra sobre la administracion aplicada á los trabajos públicos y Laserna en sus instituciones del derecho administrativo dicen, que: "administracion es el conjunto de medio por los cuales las leyes se ejecutan." Esta definicion tiene el mismo defecto que las anteriores, pues excluye de la idea administracion, las leyes administrativas que como hemos dicho forman parte de la administracion, porque son las que dan jurisdiccion á las autoridades administrativas.

Laferriere dice: "derecho administrativo, es la ciencia de la accion y de la competencia del poder ejecutivo central y de los poderes locales." En esta definicion se encuentra una cosa muy notable y muy importante y es la division que anteriormente he hecho advertir á ustedes, entre la administracion puramente local y entre la administracion general ó nacional

Pero al mismo tiempo, que comprendemos en la ciencia de la administracion, las leyes administrativas que es necesario considerar, para tener una verdadera idea de la administracion, no puede existir esta, sin magistrados encargados de la ejecucion de estas leyes. Ambas cosas son necesarias, no puede haber leyes sin magistrados que las ejecuten, ni magistrados sin leyes, sin reglas que los dirijan en su marcha. De estos principios se deduce claramente, que la administracion y el gobierno son dos cosas, si no iguales, al menos que tienen tanta analogía y semejanza como tiene el efecto con la causa. El gobierno produce la administracion, ó mejor dicho, la administracion es uno de los elementos del gobierno. La esfera del gobierno se estiende mas que la de la administracion, pero la esfera de la administracion está comprendida dentro de la esfera del gobierno; separar el gobierno de la administracion seria, señores, separar la voluntad del individuo de la accion de cada uno de sus miembros, seria desunir cosas que están enteramente unidas y que forman un todo entero, destruyéndolas necesariamente, porque separando de él, cualquiera de estas dos partes que forman su esencia, ni existiría la administracion ni existiría el gobierno.

Dice Mr. Bonin, y me detengo á considerar la opinion de este autor porque no deja de ser de mucho peso por ser bastante comun y bastante leido, y por haber sido el primero que abrió el estudio de la ciencia administrativa. Dice:

"Seria un error bien funesto, aunque sea antiguo, creer que el gobierno es la accion que anima la sociedad. El impulso que recibe la administracion nace de las leyes, que son la expresion y regla de las necesidades sociales. Al

contrario, la gestion del gobierno es toda de transmitir su autoridad, toda de vigilancia y de censura. Es pasivo no activo."

Esta opinion no tiene nada de estraño, si se considera el sistema político que existia cuando este señor comenzó á escribir y las opiniones que entonces dominaban con respecto á la organizacion política mas conveniente á las sociedades. Entonces se creia que debia haber un poder legislativo que dictase las leyes y un poder ejecutivo que sin tener ninguna parte en la formacion de las leyes, estuviese obligado á ejecutarlas; y al mismo tiempo se intentaba que fuese tal la marcha imparcial de este último, que consiguiéndose todo lo que la sociedad por su naturaleza exige no se encontrase obstáculo ni resistencia de ninguna especie.

Desde luego comprenderán Vds. que siendo esta la base del sistema de Bonin, y siendo esta base completamente absurda, debe tambien ser absurda la idea que él se habia formado de la administracion. El gobierno, señores, segun nuestro sistema político, debe intervenir en la formación de las leyes, y no sólo debe intervenir sino que únicamente en casos muy excepcionales y con la menor latitud posible, debe venir de otra parte el pensamiento de las leyes. Cuando el pensamiento de las leyes no proviene del gobierno, ó cuando este no se entera bien de la idea que se propone el legislador, la ejecucion tiene que ser manca y defectuosa, y nunca puede corresponder á las ideas y á la tendencia que el legislador se hubiese propuesto al discutir las y aprobarlas. Por el contrario, cuando el gobierno es el que propone las leyes ó cuando él mismo se empapa en su espíritu, por medio de la discusion que precede á su aprobacion, entonces la voluntad y el pensa-

miento de la sociedad marchan unidos con un movimiento recíproco y no encuentran las leyes ningun obstáculo en su ejecucion, y si los encuentran son vencidos con facilidad por medio del poder ejecutivo. Las leyes por sí mismas son inertes, son palabras escritas en el papel; sino hubiese mas que escribir las leyes para que ellas se ejecutasen, sin duda alguna que no habria nacion en el mundo que fuese mas feliz que la nacion española; porque no nos faltan leyes, ni nos han faltado nunca, lo que ha faltado es quien las ejecutase. La triste esperiencia de tantos siglos, nos prueba lo que antes he manifestado, haciendo que sea una verdad á todas luces incontestable.

No se puede separar la accion del gobierno, de la accion de la administracion. Ayer decíamos al hablar de las atribuciones del gobierno, de la idea que habíamos formado de este ente moral que era el defensor de la sociedad, el ejecutor de las leyes el tutor de los intereses de los pueblos. Pues ahora bien, ¿y podrá el gobierno defender el pais, ser el ejecutor de las leyes, y el tutor de los intereses de los pueblos si se le atan las manos, sino se le concede la facultad de moverse y de obrar? ¿No será, señores, una mentira encerrarle dentro de un círculo y decir al gobierno anda pero yo te ato los pies para moverte, decirle piensa, pero te quito la facultad de pensar; obra, pero te quito la facultad de obrar? Es pues falso el principio y la teoria, que sienta por máxima, que la administracion y el gobierno son dos cosas distintas porque se opone radicalmente á toda buena organizacion social.

Gobernar, dice el mismo Romagnosi, es practicar una accion propia ó delegada dirigida al bien comun. Ahora bien, ciñéndonos á las ideas enunciadas, hallaremos fácilmente

la diferencia esencial que hay, entre el gobierno y la administracion. Las funciones del gobierno son de una esfera mas elevada que las de la administracion, son las que están comprendidas en las atribuciones constitucionales concedidas al poder real; la administracion tiene funciones que aunque no de tanta gerarquia, que aunque no tan importantes, no son menos provechosas al bienestar y á la felicidad del pais.

Sabido, señores, lo que es derecho administrativo lo que es la ciencia que crea este derecho, pasemos á ver los diferentes conceptos que puede tener la administracion. Nosotros podemos considerarla bajo tres puntos de vista como ciencia, como arte ó como una institucion política, y asi nos será mas fácil comprender los diferentes extremos que abraza. Si se considera como ciencia, comprenderá las teorías, las máximas y principios en que debe fundarse, si se considera como arte, comprenderá las reglas, que deban dirigirse á conseguirlos y si como institucion política, las atribuciones y facultades de los ayuntamientos, de las diputaciones provinciales y de todas las autoridades administrativas que gobiernen el pais. Hemos dicho que derecho administrativo es el conjunto de las leyes administrativas y es necesario no confundir la esfera del derecho administrativo con la esfera del derecho filosófico, del derecho político, del derecho internacional, del derecho público, y del civil. El filosófico se ocupa de los intereses del hombre y de la sociedad considerados en sus relaciones morales, v. gr. de nuestros derechos naturales, de la soberanía nacional.

No consideramos en el hombre aislado sus derechos naturales, ni los primeros principios

ó consecuencias de su estado social, sino que suponiéndole colocado en la sociedad, tratamos de investigar las relaciones que con esta tiene y *vice-versa*. No se debe confundir el derecho administrativo con el derecho político: el derecho administrativo trata de la organizacion de los poderes sociales que ocupan los primeros puntos en la esfera constitucional; mas aunque el derecho político no debe ser confundido con el derecho administrativo, sin embargo uno y otro se aproximan en algunas cosas. El derecho administrativo, nace del derecho político, se funda en él y no es mas que un desarrollo del mismo. Como la palabra "derecho público" no tiene una esfera tan clara, que para todos los que me escuchan, tenga el mismo sentido, diré que por derecho público, entiendo yo en este momento, no el derecho constitucional del pais, sino lo que generalmente se entiende por leyes orgánicas; esta es la acepcion que antiguamente tenia el derecho público, antes que se conocieran los gobiernos representativos en Europa, aunque después esta voz se ha extendido á todos los principios de la constitucion del estado, y aun á sus relaciones con los extranjeros; pero para nosotros es la organizacion de las diferentes autoridades encargadas de la ejecucion de las leyes dentro del pais, asi de las leyes civiles, como de las leyes administrativas, asi de las temporales como de las eclesiásticas, de manera que establece las relaciones que existen entre las diferentes autoridades que hay en el estado.

Tampoco se debe de confundir el derecho administrativo con el derecho internacional: el derecho internacional establece las relaciones que hay entre la nacion española y las demas naciones de Europa, ya provengan estas relaciones de los primeros principios del derecho de gentes, ya provengan de pactos ó tra-

tados, hechos por los respectivos gobiernos de las naciones de que se trate. Pero lo que mas nos importa sobre todo, es distinguir el derecho civil del derecho administrativo y señalar la línea que los divide. El derecho civil, señores, es el que se ocupa de los derechos civiles de los individuos, es decir, de los derechos que pueda tener el hombre como persona privada, mas por el contrario, el derecho administrativo se ocupa de aquellos derechos que puede tener el hombre como individuo de la sociedad española a que pertenece: el derecho civil considera al hombre solo, aislado; el derecho administrativo considera al ciudadano. Las leyes del derecho civil están sujetas á principios fijos; las del administrativo tienen un campo mucho mas alto y su base es la equidad. Como habremos de ocuparnos en una lección, de la diferencia que hay entre la autoridad administrativa y la judicial y de su competencia, no me detengo mas marcando esta diferencia, que despues se verá y conocerá muchísimo mejor.

Aunque el derecho administrativo es distinto y forma un ramo aparte de los derechos de que acabo de hablar, sin embargo tiene muchos puntos de contacto con cada uno de ellos, y puntos comunes que conviene hacer notar. El derecho administrativo no se podría comprender si nos separásemos de los principios del derecho civil: el administrador tiene que recurrir á él para atender á los derechos privados del ciudadano. Nuestra administracion y el derecho civil tienen tres puntos de partida comunes que son: derecho natural, ora se comprenda en su expresion y término, ya de cualquiera de las maneras que le admitan las diferentes escuelas que se dividen el campo de la legislacion; tienen tambien la equidad por base y aquel principio sagrado,

garantía de todos los derechos individuales, de que las leyes no pueden tener efecto retractivo; estos tres principios que forman por decirlo asi, la base del derecho civil, forman tambien la del derecho administrativo.

El derecho administrativo se roza con el derecho internacional, unas veces para señalar los límites del territorio siempre que la administracion tiene que cuidar de su integridad, en cuyo caso las cuestiones han de decidirse por las reglas del derecho internacional, y por consiguientes es claro que estas reglas han de entrar en el estudio de la administracion. Tiene que vigilar sobre los extranjeros que existan en el territorio y cuidar de que no se introduzcan personas sospechosas: tiene que revisar los pasaportes de los que vengan y espedírselos á los que marchen, y todos estos puntos, como Vds. conocen, estan enlazados con los principios de derecho internacional, y no solo estos, sino otros muchos que pudiéramos citar. Por ejemplo, estando la administracion encargada de velar por la tranquilidad del pais, cuando sea necesario internar á los enemigos del orden en la frontera; cuando ocurra una peste y para procurar la salud de la nacion, y evitar el contagio, se haga preciso poner un cordon sanitario que se estienda desde el punto A al punto B., en todos estos casos tiene precision el derecho administrativo de valerse del derecho internacional y sujetarse á sus principios, sopena de sufrir el pais todas las consecuencias de tamaña infraccion.

Nada diré de las relaciones que tiene el derecho administrativo con el derecho público y político del pais, porque Vds. conocen muy bien, que están enlazados los tres derechos de tal suerte, que en muchos puntos son inseparables, asi es que con frecuencia nos veremos

en la necesidad de meter la hoz en el campo de cualquiera de ellos, para sacar principios que se aplican al derecho administrativo.

El derecho administrativo, dice Gandilor, nace del público, se funda en él, desenvuelve sus reglas y las amolda á las diversas necesidades de cada punto y época, facilitando así su mas completa é inmediata aplicacion.

Definida la voz administracion, ciencia de la administracion, derecho administrativo y los límites que separan á este del derecho público, del derecho civil, del internacional y filosófico; vamos á ver qué materias se comprenden en la esfera del derecho administrativo. La sociedad, señores, puede considerarse desde luego bajo dos conceptos muy importantes; el primero, es como un todo, como un individuo ó como un grande animal, permítaseme esta espresion de que ha usado Platon para calificarla, y puede ser considerada tambien con relacion á cada uno de los individuos del cuerpo social, ó como un todo con relacion á los derechos civiles de cada uno de los ciudadanos. De estas consideraciones de la sociedad y del principio administrativo que la gobierna, se deduce claramente cuales sean las materias comprendidas dentro de la esfera del derecho administrativo. Pero la sociedad es un cuerpo y este cuerpo deberá tener organizacion, y cada una de las partes deberá ejercer ciertas y ciertas funciones; así que, el tratar de la organizacion de las autoridades y sus relaciones, será una parte del derecho administrativo. Esta administracion ó este cuerpo ó esta organizacion de la sociedad, hemos dicho al principio de la leccion que tenia dos esferas distintas, una local y otra nacional; y así es que al tratar de la organizacion hablaremos de las autoridades puramente nacionales, como

son el rey, los ministros, las direcciones, los empleados subalternos, gefes políticos, intendentes etc; y de las locales que las forman los ayuntamientos y diputaciones provinciales Formando parte de la organizacion social, están tambien los ciudadanos: estos tienen en el gobierno de su país una parte mayor ó menor que les conceden las leyes electorales, y por lo mismo, habremos de tratar de las elecciones, así de los ayuntamientos como de las diputaciones provinciales y diputados á Córtes.

Siendo la sociedad un todo, siendo un cuerpo, necesita medios de vivir, de progresar y de defenderse. Los medios de sostener el estado son las contribuciones, el crédito público y aun la misma deuda del estado; y considerándose este como un todo, hablaremos de las contribuciones, de sus diversas clases, del modo de recaudarlas, de la cuenta y razon, del crédito público y de la deuda del estado. Como no solo el estado necesita vivir sino que necesita defenderse, claro es que al tratar de la defensa del país, necesitamos tratar de los medios que sirven para ella; y como puede haber necesidad de esta en el interior ó en el exterior, claro es que se tratará por su orden; primero de todas las leyes que sean necesarias para conservar el orden público, evitar asonadas, motines y cualquiera cosa que pueda turbar el reposo de los ciudadanos, y despues de las fuerzas de que pueda disponer la sociedad para defenderse, incluyéndose aquí las leyes sobre reemplazo del ejército y sobre milicia nacional, con todos los principios y reglas que sirven para su formacion.

Abandonando este punto de vista de la administracion, entremos en el segundo concepto, es decir, á considerar las obligaciones que tiene la sociedad con los diferentes miem-

bros que la componen, ó mejor dicho, las relaciones que tiene la sociedad con la marcha de esta sociedad misma, y con su propio desarrollo. Aquí las funciones de la administración son de distintas clases: unas económicas, otras morales y otras tutelares. Las funciones económicas de la administración, tienden á arreglar la distribución de la propiedad. Así las leyes que garantizan la propiedad particular, como las que distribuyen entre los diferentes miembros que componen el cuerpo social, todos los bienes comunes, ya sean sus disposiciones para adjudicarles la propiedad, ya para conservarles en su uso, forman las funciones económicas. Por consiguiente, al tratar de las funciones económicas de nuestra administración, tendremos que hablar de las minas, de las aguas, de los pastos, montes etc. Mas no solo entra, en la clase de funciones económicas, la distribución de la propiedad y su conservación, sino que también, entran en las obligaciones de la administración, otras muchas medidas económicas, como el resguardar á los ciudadanos contra el fraude y el engaño en los contratos. Así, pertenecerá á la administración, el arreglo de pesos y medidas, la acuñación de la moneda, el orden de los mercados públicos y en una palabra, el establecer todas las reglas, de cualquiera clase que sean, para que los ciudadanos en ningún caso puedan ser seducidos ni engañados. Y no solo debe asegurar la propiedad de los ciudadanos, distribuirla con equidad y procurar que no sean víctimas del engaño, sino cuidar además de que el movimiento del tráfico y comercio sea rápido y activo, porque de esto pende el movimiento de la sociedad y el mejor estar de los individuos que viven en ella. Así la administración deberá cuidar de las obras públicas, de los caminos, de los canales, de los depósitos de comercio, de los tráficos

mercantiles, en fin, de todo lo que puede dar empuje y prosperidad al comercio y hacer que esta vida material de la sociedad sea mas activa, mas fecunda, mas progresiva.

Pero no bastaría que la administración abriese caminos y canales, facilitase las comunicaciones y pusiese espeditos los medios de contratar, si al mismo tiempo esclavizaba la industria y no la dejaba marchar con toda la anchura y libertad posible. Por eso otra de las obligaciones de la administración, es proteger la libertad de la industria del país, y protegerla contra los ataques que puedan venir del extranjero. Así, debe á la industria del país seguridad y protección; así, se ocupará de las patentes de invención y de evitar que los productos extranjeros entrando en competencia con los del país, puedan causar la ruina de estos y perjudicar á las manos laboriosas que los producen. Entra, pues, en su esfera, no solo proveer todas las medidas que sean necesarias en este ramo de policía industrial, para asegurar la propiedad de los productos y la propiedad del trabajo, sino también dar las patentes y establecer una ley de aduanas, que dé á la industria nacional contra la extranjera, toda la protección que debe tener dentro del país.

Como la industria no forma el único ramo de riqueza, sino que también es uno de sus principales elementos la agricultura, tiene con respecto á esta las mismas obligaciones que con la primera, es decir, que así como las funciones de la administración se extienden á proteger la libertad de la industria, se deberán extender á proteger la libertad de la agricultura. Así como establece los bancos de cambio, tratándose de la industria, así establecerá los bancos agrícolas y los pósitos para la agri-

cultura: y así como no admite las sociedades gremiales que tienden á esclavizar la industria, no admitirá las sociedades agrícolas que tienden á esclavizar la agricultura.

Pasemos de estas funciones económicas de la administracion á las funciones morales. La sociedad no solo tiene una vida material, el hombre tiene ademas de esta vida material, ademas de esta existencia que le pone en contacto con todos los objetos exteriores y le obliga á satisfacer sus necesidades, una vida moral mas estensa. Pues asi como la sociedad tiene obligacion de satisfacer por medio de sus funciones económicas la vida material, asi en sus funciones morales debe satisfacer esta necesidad moral. Por eso debe libertad al pensamiento, debe instruccion al que no la tiene y debe correccion y moralidad al que carece de esta circunstancia. Entrará, pues, en el círculo de las funciones administrativas, la imprenta, como uno de los primeros elementos de ilustracion; entra despues la instruccion pública como necesidad moral; entran las casas de correccion como elemento de moralidad y entrará también como elemento de esa misma moralidad el culto religioso, que es otro de los puntos que deben entrar dentro del círculo de la administracion.

No solo debe la administracion á los individuos que viven en la sociedad los medios de satisfacer sus necesidades materiales y morales, sino que debe tambien evitar todos los males que pudieran impedir ya el desarrollo de la industria, ya el de las facultades intelectuales y todo género de incomodidades, de males y de molestias. Asi, por ejemplo, entrará dentro del círculo de la administracion todo lo que se llama policia urbana, todo lo que tienda á aumentar las comodidades de

los individuos de la sociedad, todo lo que se llama higiene pública, porque todo esto contribuye á la salud y bienestar de los individuos; entra tambien todo lo que se llama beneficencia, porque esta tiene por objeto proteger á los individuos enfermos, achacosos, débiles, que viven en la sociedad y no pueden procurarse por sí mismos las ventajas que esta proporciona; y tienen derecho á impetrar, si quiera el miserable socorro que se debe á la desgracia, cuando ha llegado en el hombre al extremo de no poder proveer por sí mismo á sus necesidades.

Véase, pues, el inmenso círculo que tiene que recorrer la administracion en sus funciones puramente administrativas. Pero aun no ha concluido aquí su tarea, todavía el hombre, todavía el individuo sin consideracion alguna en la sociedad, deben esperar algo mas de la administracion.

Dijimos antes que se debian separar precisa y claramente los derechos civiles del individuo de los derechos administrativos. Parecerá, pues, á primera vista una contradiccion, el decir ahora que los derechos civiles del individuo han de entrar á formar parte de las obligaciones de la administracion ó del poder administrativo. ¿Qué debe la sociedad á los derechos civiles del individuo? No les debe mas que vigilancia. Estos derechos civiles están bajo la proteccion de los tribunales; si alguno se cree herido en ellos, allí tiene puerta abierta donde puede hacerlos valer. Los tribunales le harán justicia y cumplirán con las leyes civiles que son las que marcan aquellos derechos. El gobierno del pais no hará mas que vigilar, dirigir la marcha de estos tribunales, impedir que la administracion pueda enbarazar el libre ejercicio de sus facultades y procurar que se com-

pongan de las personas mas capaces, de mas probidad y aptitud que puedan encontrarse, sujetándose á los principios que le sirvan de pauta. Ahora bien, ¿cómo podrán los derechos individuales caer bajo las esfera del poder administrativo? De una manera muy sencilla. Si el hombre cuando está en el lleno de sus facultades y puede hacer valer sus derechos, nada tiene que demandar á la administracion; si el hombre en cada instante de su vida respecto de los derechos civiles está bajo la proteccion de los tribunales, el hombre débil, el enfermo, el infante, el niño que no tiene aun fuerza suficiente para hacer valer sus derechos, el hombre privado que tampoco tiene esa fuerza para asegurarlos en el porvenir, cada uno de estos tiene derecho á la proteccion y amparo de la administracion del pais. El niño, señores, que acaba de nacer ¿cómo podrá presentarse ante los tribunales á reclamar el nombre de su padre, que legítimamente le pertenece? ¿Hay en él aptitud bastante para poder presentarse allí y hacer valer sus derechos? No, sin duda alguna. ¿Debe hacer valer estos derechos el poder judicial? Tampoco, porque el poder judicial no resuelve sino aquellas cuestiones que le presentan, el poder judicial nunca obra sino provocado, no debe obrar por sí. ¿Quién debe, pues, asegurar al niños, este patrimonio tan sagrado, que es el primero que tiene en la sociedad? La administracion, ella hace valer estos derechos del niño al reclamar el nombre de su padre. Pero hay mas, su padre puede abandonarle, puede ser tan bárbaro que prescindiendo de las obligaciones sagradas que ha contraido con la sociedad y con la naturaleza al darle el ser, le abandone y no cumpla con el deber mas santo que tiene el hombre, que es el de dar educacion á sus hijos. Entonces viene la administracion y haciendo que entre este hijo por las puertas de

la casa de su padre, le obliga á reconocerle, á mantenerle y educarle. Podrá este hijo crecer, podrá llegar á ser adulto, á ser hombre dentro de la casa paterna, podrá desear contraer matrimonio y no permitírsele su padre por cualquiera circunstancia: entonces la administracion viene á quitar este abuso de la autoridad paterna, viene á conceder permiso para contraer matrimonio al hijo á quien su padre no se lo concedia. Podrá suceder mas, podrá suceder que este hombre contraiga matrimonio, y en este caso sino hubiese un acta pública donde constase este contrato, ¿cuáles podrían ser las consecuencias, ya para la buena suerte de los matrimonios, ya para la de los hijos? Es necesario que venga aquí la administracion para acreditar el matrimonio que se ha verificado, es necesario que venga la administracion para garantizar los derechos que dá el matrimonio al nacido. Bien sé, señores, que no siempre la administracion ha practicado estos oficios, que unos han estado conferidos á los tribunales, que otros han sido cumplidos por la religion del pais; pero esto, señores, solo probará que no eran conocidas como debian todas las atribuciones de la administracion, no probará que esto dejase de ser esencialmente obligacion suya; ¿podría haber contratacion si no hubiese notarios públicos que certificasen de los contratos, si no hubiese archivos donde estos contratos pudiesen resguardarse y servir de testimonio de aquí á cincuenta años, de aquí á un siglo? ¿qué seguridad habria en cada una de las personas que contrajesen? ¿cuántos fraudes, cuantos abusos no serian consecuencia de ello? ¿La administracion, pues necesita tambien venir en socorro del individuo, necesita establecer los notarios públicos para que dén fe de los contratos, necesita crear los archivos donde de estos contratos se resguarden. Todavía

mas, el individuo particular pudiera abusar de la buena fe del que contrae con él y obligarle á comprar fincas comprometidas con otro, por lo que necesita la administracion llevar nota de los gravámenes y registros de todas ellas para evitar semejante fraude. Hemos, pues, recorrido todo el círculo que abraza la esfera de la administracion, todo el círculo que formará la materia de las lecciones sucesivas.

Decíamos, señores, que la administracion tenia obligaciones respecto del cuerpo social considerado como una unidad, que tenia obligaciones respecto de cada uno de los individuos que forman la masa del pais, ó lo que es lo mismo, obligaciones puramente administrativas y obligaciones que atañen solo á los derechos civiles de los ciudadanos: pertenecen á la primera clase las obligaciones de las autoridades administrativas, asi las que componen el grande círculo administrativo de la nacion, como las que componen los círculos locales; le pertenece tambien la defensa del pais; pertenecen á la segunda tres órdenes de funciones; económicas, morales y tutelares. Las económicas son el cuidado y defensa de la propiedad, el fomento de la industria y del comercio dándoles libertad y una buena ley de aduanas; el fomento de la agricultura salvándola de cuantas trabas pueden perjudicarla, quitando todas las asociaciones gremiales que tienden á destruirla y estableciendo los bancos agrícolas que deben mejorarla. Las morales son la correccion de las costumbres y las tutelares las que se refieren á la higiene pública y á los establecimientos de beneficencia.

Recorrido ya el círculo, dentro del cual están comprendidas todas las materias que abraza la administracion, veamos cuales han de ser los fundamentos asi del derecho administrati-

vo, como de la ciencia administrativa. Estas son, en primer lugar, la constitucion política del pais, esencialmente lo que comprende su título 6o; son fundamento del derecho administrativo todas las leyes, todas las reales órdenes, decretos y reglamentos, que expide el poder ejecutivo, en virtud de las atribuciones que le concede la constitucion del estado. Importa mucho distinguir en las leyes, aquellas en que el legislador le encarga su ejecucion á los tribunales; las unas son administrativas, las otras judiciales. El no conocer este principio, el no entenderlo bien, produce que la administracion entra á decidir de los intereses individuales entrometiéndose en las facultades de los tribunales. Asi por ejemplo, tenemos en el pais dos leyes que han sido dadas al mismo tiempo sobre una misma materia, que son las que disponen la venta de los bienes del clero y arreglan los derechos de las familias respecto de las capellanías de sangre. En una ha encargado el legislador su ejecucion á la administracion, en la otra á los tribunales; y ni los tribunales deben mezclarse para nada en las cuestiones pertenecientes á la venta de bienes del clero, las cuales debe resolver la administracion por sí independientemente, ni esta debe mezclarse en las cuestiones puramente judiciales que nazcan de la posesion ó de los derechos de familia á los bienes de las capellanías que son de patronato pasivo ó activo de sangre. Por confundir estos principios, se han mezclado muchas veces los tribunales á conocer de cuestiones que estaban comprendidas dentro de la ley de venta de bienes del clero y muchas veces tambien, la administracion ha entrado á decidir cuestiones que pertenecian resolver á los tribunales, porque emanaban de la ley de capellanías.

Trazar, señores, la esfera que abrazan todas las leyes administrativas de nuestro pais, sepa-

rar las que están vijentes de las que no la están, las que están vivas de las que han muerto ya, es un trabajo inmenso y sumamente difícil. Nuestra legislación administrativa es la obra incoherente de catorce siglos, desde el Fuero Juzgo hasta el último real decreto publicado en la Gaceta de ayer. Para encontrar esta legislación tendremos que recorrer el informe conjunto de leyes vivas y muertas, de leyes que se deben ejecutar, de leyes que no se deben ejecutar, de órdenes de gobiernos absolutos, de órdenes de gobiernos representativos fundadas unas en máximas absurdas, otras en máximas verdaderas, de leyes locales dadas especialmente para determinados puntos, de leyes generales dadas para todo el país; hallaremos en fin, un hacinamiento de doctrinas y de principios opuestos y encontrados, según la diferente época en que hayan tenido origen.

Lo más notable es, señores, que entre tantos códigos como tiene la nación española se encuentran muy pocas leyes civiles y un inmenso cúmulo de leyes administrativas. Prescindiendo de las partidas que contiene, deducidos del derecho común, los principios del civil, todos nuestros códigos juntos no llegan a formar un sistema completo y arreglado, un sistema donde se encuentren todos los principios de la legislación civil. Nuestro último código la N. Recopilación, de los doce libros que contiene, solo tres están destinados a los derechos civiles de los ciudadanos, que son el 10 que trata de los contratos, el 11 de los procedimientos judiciales y el 12 de los delitos y las penas. Todas las demás leyes que se hallan dentro de ese código tan voluminoso ó son leyes constitucionales del país, ó son leyes de derecho público, ó son en su mayor parte leyes administrativas.

Para encontrar, pues, los principios de nuestra administración necesitamos recorrer todos los códigos del país y no solo tenemos que recorrer todos los códigos sino buscar todas las reales órdenes y decretos desde la Novísima recopilación hasta el día y buscar en ellos los principios que arreglan la administración en todos sus ramos: las cédulas de Carlos IV, los decretos de Fernando VII, los decretos de las Cortes en las dos épocas constitucionales, los decretos expedidos desde el año veinte y cuatro hasta el cuarenta y tres, todos tienen que entrar en el estudio de la administración y ser analizados, para ver si contienen algún principio ó máxima, que haga relación al asunto de la lección en sus respectivos días. Y no es lo peor, señores, que sea tal la confusión y amalgama incoherente de nuestras leyes, que apenas podamos discernir lo derogado de todo aquello que no lo está, sino que además en virtud de la organización administrativa del país no tenemos un camino seguro que nos guíe en la aplicación verdadera de estas leyes, una pauta a que arreglarnos para interpretar y conocer su sentido lejos de las épocas en que estas leyes se dieron, desconociendo el principio que había guiado al legislador que era unas veces local, otra transitorio. Es claro pues, como he dicho, que tenemos que entrar a oscuras en la aplicación de estas leyes sin tener ninguna guía que nos lleve por el camino verdadero. ¿Pero cómo hemos de tener nosotros una jurisprudencia administrativa cuando todavía no la tenemos civil? Uso de esta voz jurisprudencia en un sentido particular adoptado hoy por todos los escritores de administración y que explicaré. Sabido es, señores, que jurisprudencia en el estudio del derecho civil "es la ciencia de la interpretación de las leyes" pero esta jurisprudencia produce un efecto y es la resolución de una porción de

cuestiones que son dudosas y que han ocurrido en la aplicacion de las leyes. Pues bien, este hecho es lo que se llama jurisprudencia: de manera que cuando dijimos jurisprudencia hablando de administracion, tomamos el efecto por la causa, es decir, el resultado de la jurisprudencia misma, y hablando en estilo conve-nido, diremos que es lo que llamaban nuestros antiguos jurisconsultos casos prácticos. Pues decia, señores, que nosotros no tenemos estos casos prácticos en virtud de la organizacion del pais, ¿y por qué no los tenemos? Porque no hay una autoridad central administrativa que no sea variable segun los cambios políticos de los gabinetes, que esté fuera de las pasiones políticas que naturalmente entran en la composicion de todos ellos, que inspire respeto á los ciudadanos, que tenga autoridad legal y fuerza de interpretacion auténtica de la ley. Nosotros no tenemos lo que en otros paises se llama consejo de estado. No teniendo otra autoridad central, mas que la de los ministros, cuyas decisiones varían, segun la manera particular y segun el sistema político de cada uno, suceder que las resoluciones en muchos puntos administrativos no son constantes sino que penden de las opiniones del ministro que las ha de decidir, y esto que sucede en el cuerpo central sucede con mayoria de razon en todas las administraciones locales, en los ayuntamientos y diputaciones provinciales. Asi he dicho en la leccion de ayer que un hombre que por la diputacion provincial de Madrid se declara exento del servicio militar, este mismo hombre por la diputacion de Asturias se le declara soldado; que un hombre que por la diputacion provincial de Madrid se le ha declarado inscripto en la lista electoral se declara por la de la Coruña todo lo contrario.

Tenemos, pues, no solo una confusion omnímoda en este amontonamiento de leyes

formadas durante tantos siglos, sino una diferencia y una variedad infinita en la interpretacion de las leyes, que son reconocidas como vigentes en nuestro pais. Asi, señores, sucede y se están viendo cada día en la interpretacion de estas leyes, casos que convencerán á algunos, que no hayan tratado de estudiar nuestra jurisprudencia administrativa, del inmenso campo que hay que recorrer. Yo he visto consultar por una diputacion al gobierno sobre un hecho de la ley electoral de ayuntamientos pidiendo una autorizacion para tomar una medida por efecto de las circunstancias: el gobierno negó esta autorizacion, diciendo que no estaba en sus atribuciones; y pásmense ustedes, esta autorizacion que pedia la diputacion estaba señalada en los términos de la ley que debia de servir de regla en la materia.

Otras veces sucede, y en este punto puede ser mucho mayor el desórden, que un ayuntamiento se encuentra apurado por dos autoridades, las que fundadas en leyes vivas y terminantes reclaman del alcalde ó concejales su cumplimiento. En la obligacion de obedecer el ayuntamiento, cede al mandato de la primera; y no teniendo medios de cumplir lo que la segunda pide, esta le urje, le apremia, le insulta y tiene que sufrirlo todo aquella corporacion municipal porque no le queda recurso ni medio de que valerse contra la opresion que ejerce la autoridad, fundada en la ley que el legislador no habia derogado por un olvido y que se cree viva por la confusion de nuestras leyes administrativas.

Asi, señores, muchas veces creen los agentes que el gobierno tiene en las provincias, especialmente los de hacienda, que pueden servirse de ciertas leyes que no están terminantemente derogadas, pero que son incompatibles con la organizacion de la administracion actual y sis-

tema de gobierno. La ley dice, por ejemplo, "que la diputacion provincial haya de aprobar definitivamente los presupuestos de los pueblos;" pero una instruccion de rentas que no está derogada, dice tambien: "que el intendente debe ejercer en tales y tales rentas tales atribuciones:" cubre el ayuntamiento la cuota de sus contribuciones respectivas, satisface á todas las condiciones que la diputacion provincial exige de él en el presupuesto y dispone de los fondos sobrantes; viene el intendente, y en virtud de atribuciones que le concede la instruccion, dice: "esos fondos sobrantes me pertenecen á mí y debo disponer de ellos;" el ayuntamiento se resiste y el intendente le multa, le apremia, no escediéndose de la ley, pero haciendo un uso doloroso de la confusion que hay en nuestra legislacion. Pues, señores, como estos dos casos pudiera citar muchos, y solo los he presentado para hacer ver á ustedes el embrollo de las leyes de administracion, lo dificil que nos será el separarlas, y marcar con claridad la línea que hayamos de seguir, en cada una de las materias que forman el objeto del derecho administrativo.

Pero no solo tiene este por base las leyes administrativas, no solo tendrá por base la jurisprudencia administrativa, si llegamos á tenerla algun día en la nacion, sino que debe tener por base ciertos principios inmutables é independientes de la voluntad del legislador, principios que son de todos los tiempos, de todas las leyes y que tienen aplicacion en todos los casos. Estos principios, que forman los primeros rudimentos de la ciencia administrativa, son la piedra de toque, en que se deben probar estas leyes al reducirlas á la práctica.

Decia poco há, que la sociedad es un todo, es una unidad, es un ser moral, pero que tiene su vida que le es propia y sus funciones natu-

rales; que está obligado á defenderse y á desarrollarse; pues bien, señores, todo lo que tienda á destruir el principio de la conservacion de la sociedad y á detener la marcha de su progreso, será contrario á las reglas de buena administracion.

Pero la sociedad no solo debe mirar por sí, la administracion no solo debe cuidar del cuerpo social, debe cuidar asimismo de los derechos de los particulares, procurar que sean respetados, y sobre todo, que la propiedad y seguridad individual no sean invadidas, porque ellas son los mayores goces del individuo en sociedad y las semillas del desarrollo y progreso de esta sociedad misma. Debe, pues, la administracion, y es un principio sagrado que nunca debe olvidar el administrador, procurar que la nacion que administra, tenga la mayor suma de prosperidad, que se desarrolle la felicidad del país con el movimiento mas rápido; pero que esto sea sin herir la libertad individual, ni la propiedad particular. Si este principio sufre algunas excepciones, ocasion tendremos en las lecciones sucesivas de verlo; pero no por eso dejará de ser menos cierto asi como no deja de ser cierto en fisica que los graves descienden sobre la tierra, aunque veamos algunos cuerpos que ascienden por sus cualidades particulares. Por eso, aun cuando este principio pueda sufrir algunas ligeras modificaciones propias de su naturaleza, en el curso de las lecciones sucesivas, no dejará de ser menos cierto, ni menos respetable.

Si la administracion debe procurar el bienestar de la sociedad, su progreso y desarrollo, debe procurar tambien defender los intereses de la sociedad cuando estén en lucha con los del individuo, todo lo mas posible, pero siempre sin sacrificar al individuo, sin hacer uso de

la fuerza que la sociedad tiene y defendiendo al ciudadano en sus derechos. La sociedad no puede progresar si el individuo no produce, este no produce si no tiene libertad para producir, y la firme seguridad de que será dueño de sus productos. Debe, pues, entrar tambien como una de las bases del derecho administrativo la seguridad de los productos de la industria y la propiedad del trabajo de cualquiera de los individuos, que componen el cuerpo de la nacion.

Progreso, pues en la sociedad, respeto á la libertad individual y á la propiedad particular, seguridad del producto de la industria y del trabajo de cualquiera ciudadano, son las tres bases que debemos tener siempre presente, para aplicar los principios del derecho administrativo. Si una ley, si un principio puede herir á la sociedad é impedir su progreso ó felicidad, este principio lo descartaremos en adelante del círculo de los principios administrativos; si una ley ó su aplicacion puede herir los derechos individuales dentro de ciertos límites, si ataca la libertad del individuo ó su propiedad, esta ley, diremos que es contraria á las verdaderas máximas, á las verdaderas reglas del derecho administrativo.

Recapitulando, señores, todo lo que hemos dicho en esta leccion, diremos que *administracion* es el número y la distribucion de las personas de quien se sirve el gobierno para la ejecucion de las leyes; que *derecho administrativo* es el conjunto de leyes administrativas; que *ciencia de la administracion* es la que arregla los derechos de los ciudadanos y de la sociedad recíprocamente; mas los derechos particulares que se fundan en la equidad y nacen del estado de asociacion. Por no molestar á ustedes, no repetiré ahora la enumera-

cion de todo lo que hemos dicho que compete á las atribuciones administrativas. Diremos solamente que son fundamentos del derecho administrativo, las leyes administrativas del pais, las leyes cuya ejecucion se encarga al gobierno, la ley constitucional, especialmente en su título 6o. y todas las órdenes y reglamentos que dá el gobierno en virtud de las facultades que la constitucion le concede; mas todas las leyes que se encuentran esparcidas en nuestros códigos desde el Fuero-juzgo hasta el último real decreto; que deberia entrar la jurisprudencia como parte del derecho administrativo, pero que desgraciadamente careciendo de la luz que debe alumbrarnos en camino tan oscuro, no podemos servirnos de ella, y tendremos que contentarnos con los principios de la razon natural para aplicar las disposiciones legales á los casos que ocurran; finalmente que entran como principio y base del derecho administrativo, la conservacion de la sociedad, el empuje de esta misma á su progreso, la defensa de su industria y la seguridad de la propiedad particular, del trabajo y de la libertad individual.

Nosotros al recorrer el ancho círculo que hemos visto abraza la administracion, seguiremos el camino mas natural y mas llano. Al hablar de cada una de las materias que hayan de ser objeto de este curso, trataremos de ver si nos es conocida su historia para examinar en ella los errores y faltas que se hayan cometido; presentaremos despues los principios generales, y entraremos luego, por la primera puerta que se nos ofrezca, á la aplicacion de estos principios á la administracion del pais, de manera que el estudio de nuestras lecciones sucesivas será el estudio combinado de la teoria y de la práctica, de la historia pasada y de la historia presente. Despues de explicar la teo-

ria, espondremos las leyes del pais y despues de las leyes del pais, entraremos con libertad y con mesura, á manifestar sobre ellas nuestro juicio, como es permitido á todo ciudadano que respeta las leyes, pero sin exigir que estas no sean cumplidas, ni que se atropelle el círculo que marcan, por ningun ciudadano particular, hasta que el legislador mas ilustrado sobre cada una de estas cuestiones, pueda resolverlas en el sentido que crea conveniente. Muchas veces sucederá que al esplicar ciertas teorías, no podremos servirnos de la legislación administrativa de nuestro pais, porque no hayan tenido en él aplicacion práctica, como

por ejemplo cuando tratemos de los tribunales administrativos y de otros puntos. En este caso tendremos que ir á estudiar la legislación de otros paises, dando una idea sucinta de ella, que sea bastante para conocer la aplicacion de los principios, y veremos de qué modo su práctica puede ser adoptada en nuestro pais.

Por esta noche no esplico mas, mañana trataremos de la diferencia entre el poder administrativo y el judicial y legislativo, si tenemos tiempo hablaremos de la competencia, y sino, dejaremos esta materia de suyo bastante lata para la lección del sábado.