

147

BIBLIOTECA
DE LA
UNIVERSIDAD
DE SALAMANCA

Sala Tab. Num.

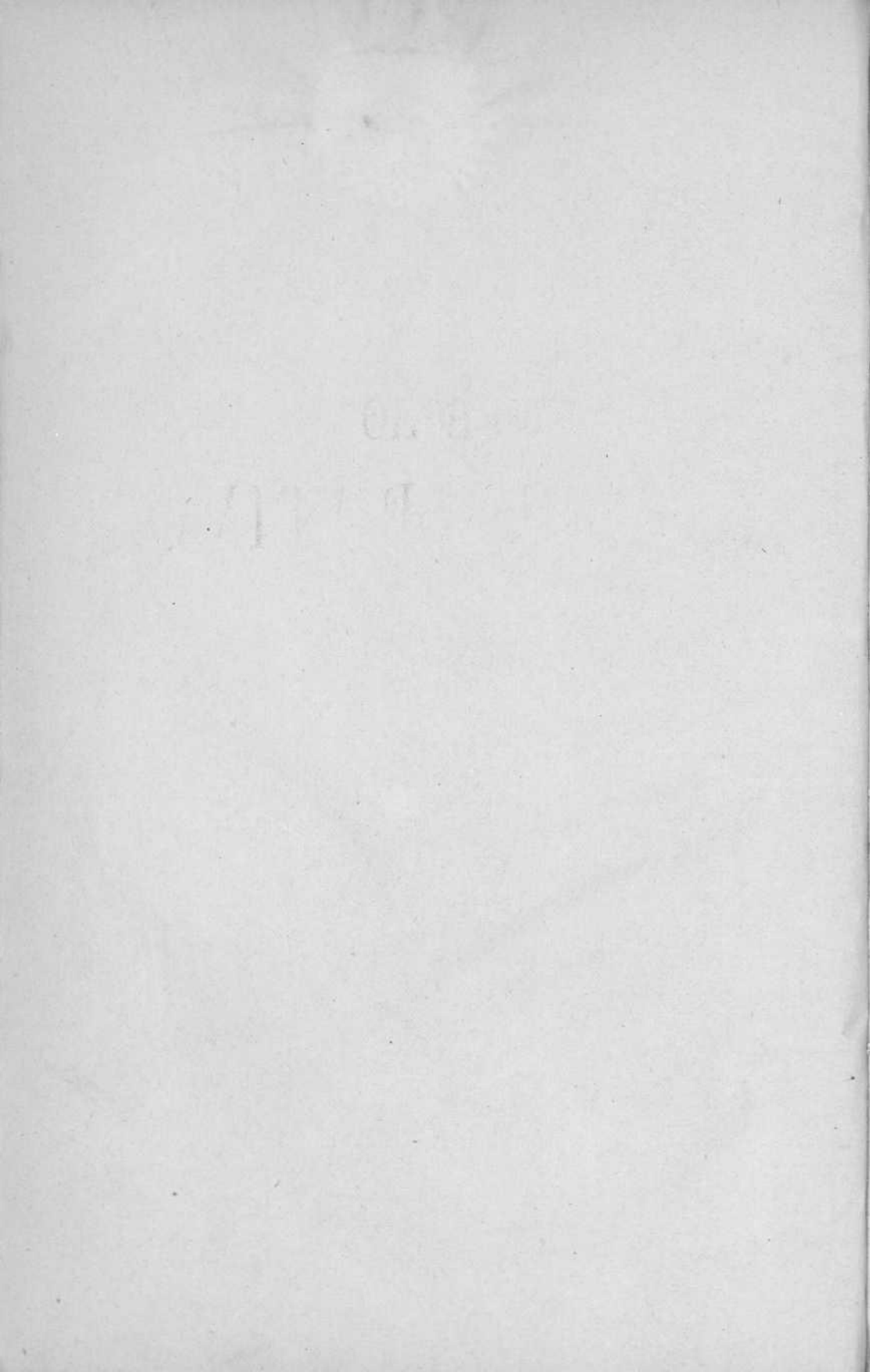




60441

A.
H/89

DECRETO
ADMINISTRATIVO



4 - 24 - 3

DERECHO
ADMINISTRATIVO

UNIVERSITY OF CHICAGO

PHYSICS DEPARTMENT



PRINCIPIOS
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO

POR
D. SALVADOR CUESTA Y MARTÍN

CATEDRÁTICO DE DERECHO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO
EN LA
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

—
TOMO I
—

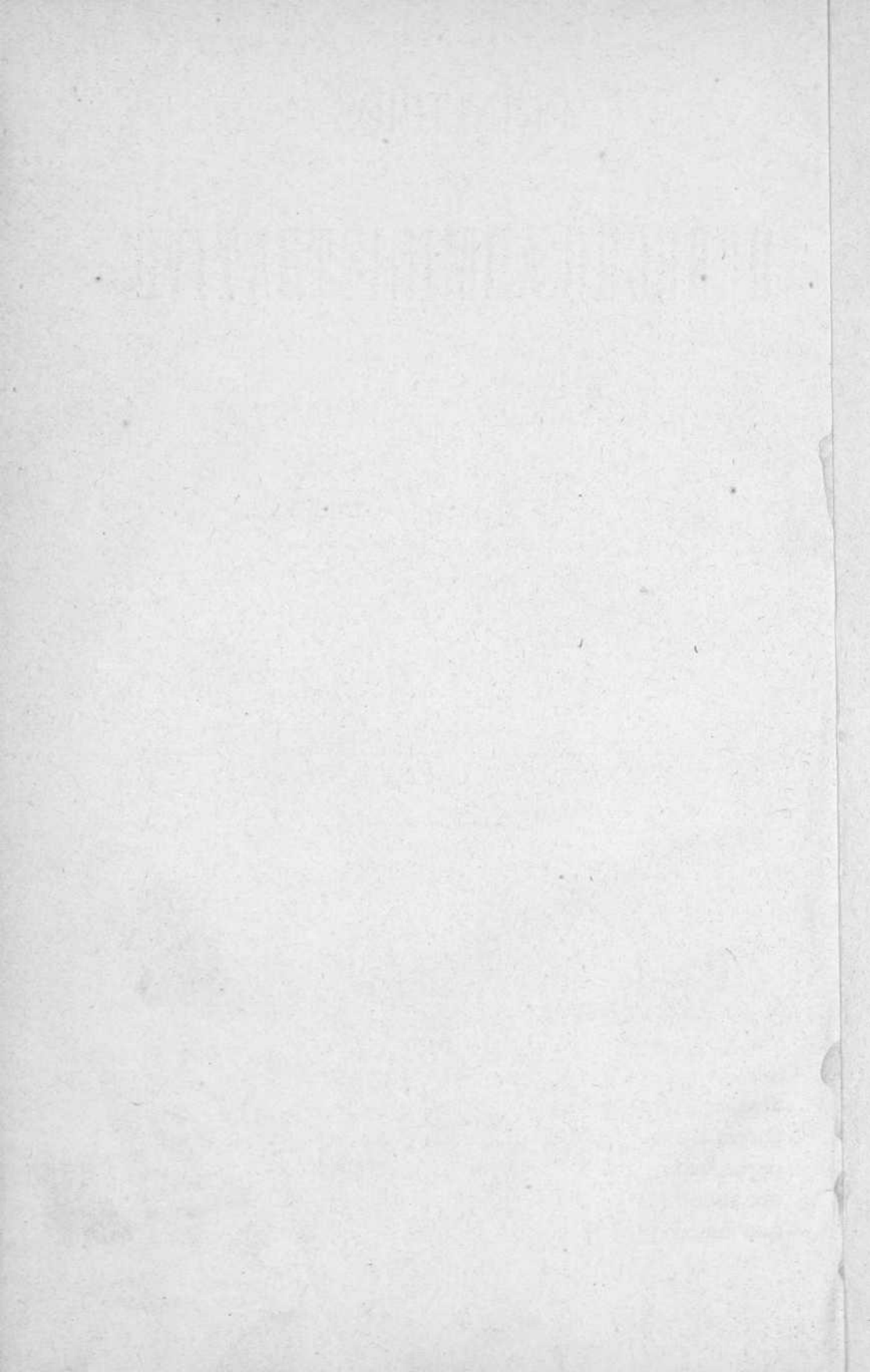
Salvador Cuesta

SALAMANCA
LIBRERÍA DE MANUEL HERNÁNDEZ

Calle de la Rúa, núm. 4

1894





PRINCIPIOS
DE
DERECHO ADMINISTRATIVO



INTRODUCCION



I

CONCEPTO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El derecho administrativo, estudiado en sus principios, se confunde fácilmente con la ciencia y aun con el arte de la administración. Esta confusión se explica por la naturaleza misma de las cosas. La ciencia es conjunto de verdades; el arte, conjunto de reglas deducidas de las verdades que constituyen la ciencia, y el derecho es también regla ó conjunto de reglas impuestas como obligatorias por la razón ó por el poder social. Pero la diferencia se halla en la *facultad* humana á que inmediatamente afecta el objeto; en el *propósito* ó *fin* á

que tiende el sujeto, ó en el *modo como* afecta á cada facultad anímica el objeto común de la ciencia, del arte ó del derecho relativo á la administración. Cuando la administración pública se presenta ante la inteligencia como objeto puramente cognoscible y el objeto ó fin humano es solamente la adquisición de verdades á la administración referentes, el conjunto de éstas aparece como ciencia; cuando dichas verdades se relacionan con la voluntad, ofreciéndosele como motivos que determinan sus decisiones, formúlanse en máximas ó en reglas de conducta y constituyen el arte, y cuando las reglas se imponen á la voluntad y son exigibles hasta por coacción, por referirse á condiciones ó medios para realizar fines humanos, se traducen en derecho.

Pudiera decirse que la verdad pura ó abstracta constituye la ciencia, la verdad aplicada á la conducta de la vida constituye el arte, y el arte exigible racionalmente por coacción constituye el derecho. De donde, si la ciencia, el arte y el derecho versan sobre el mismo objeto, no es de extrañar que se confundan á veces y que sea difícil determinar lo propio de cada uno.

En esta sucinta exposición hemos de concretarnos al estudio del derecho administrativo, cuyo concepto procuraremos precisar.

El derecho administrativo es una rama del derecho público. Su concepto implica lo genérico expresado por la palabra *derecho* y lo específico á que corresponde el término *administrativo*. Hemos llamado derecho á toda regla que exige entre los hombres el respeto ó la prestación de las condiciones y medios de perfeccionamiento para que puedan realizar su fin, (1) ampliando también la denominación de *derechos* á los efectos de la regla, que se traducen en *facultades* ó *atribuciones* á favor del sujeto pretensor, y á las mismas *condiciones* ó *medios* que se erigen, cuando son necesarios ó convenientes

(1) *Elementos de Derecho político*, segunda edición, pág. 28.

según razón, en reglas exigibles. *Administrativo*, según la Academia, es lo perteneciente ó relativo á la *administración*, y con esta palabra se expresa la acción y el efecto de administrar, el empleo de administrador, la casa ú oficina donde el administrador y sus dependientes ejercen su empleo, el conjunto de funcionarios, las instituciones que administran, etc. En una acepción más técnica se aplica por algunos á las dos funciones en que comunmente se subdivide la acción ejecutiva del poder, inclusa la judicial, fundándose sin duda en lo corriente de la frase, *administración de justicia*; pero otros con más acierto llaman así únicamente á la acción del poder administrativo ó ejecutivo *stricto sensu*, y para otros, la administración se contrapone al *gobierno* ó á la acción política que cuida de los altos intereses generales del orden moral, dejando encomendados principalmente á la administración los intereses materiales.

Del examen de estas varias acepciones dedúcese claramente que la palabra *administrativo* siempre dice respecto á la función, ó al acto de administrar, ó al sujeto que administra. *Administrar* tanto vale, según su etimología, como manejar, regir, gobernar, cuidar de alguna cosa, emplear medios para conseguir fines, y puesto que las materias admitidas por los expositores como propias del derecho administrativo dicen relación á fines públicos y afectan directamente á la persona social, síguese que la administración á que el derecho administrativo se refiere es la administración pública, cuya acción, por perseguir fines sociales, ha de realizarse por la persona social ó colectiva, ó por su legítima representación, que es el poder.

Toda acción racional, y por consiguiente la de administrar, supone siempre un sujeto, un fin y medios para lograrle, y estos términos han de tenerse en cuenta para formar el concepto claro del derecho administrativo y definirle.

Respecto al sujeto, esto es, á la persona que ejecuta ó ha de ejecutar la acción, aunque, por tender á fines públicos, acabamos de decir que es la persona social ó su legítima representación el poder público, como éste se manifiesta de modos

varios ó por funciones diversas no puede corresponder á todos los modos del poder la función de administrar (1).

El poder legislativo tiene por misión declarar el derecho en fórmulas ó preceptos generales, llamados leyes; el judicial se limita por su naturaleza á declarar, por medio de fallos ó sentencias, *de qué parte* está el derecho en los casos concretos en que se discute ó controvierte: ni á uno ni á otro compete la acción de administrar, que se ejerce, ora aplicando las leyes y demás preceptos jurídicos, ora procurando el cumplimiento de las sentencias, y siempre proponiéndose la satisfacción inmediata de las necesidades públicas, que es lo propio de la función ó del poder ejecutivo *stricto sensu*, llamado por eso administrativo y que es realmente el sujeto que administra, utilizando ó empleando las fuerzas, medios y condiciones de que la sociedad puede disponer para la realización de los fines de la misma sociedad.

El fin de la acción administrativa no es otro, ya lo hemos indicado, que el fin de la sociedad, y hallándose ésta formada por hombres, sus fines han de ser humanos y cuantos el individuo pueda racionalmente proponerse y sean esenciales á la persona humana, otros tantos ó de la misma especie podrán ser los fines á que tiendan las reglas ó preceptos jurídico-administrativos, y además á los peculiares ó propios de la sociedad como entidad colectiva distinta de los individuos que la forman.

Y en cuanto á los medios, claro está que, tratándose de la administración pública, no pueden ser otros que las fuerzas y medios sociales, ó los individuales que signifiquen cooperación para los fines de la sociedad.

Fijado el concepto general del derecho, conocidos el significado de las palabras administrativo, administración y administrar y determinados el sujeto, el fin y los medios de la acción administrativa, podemos definir la rama especial del

(1) V. *Elementos de Derecho político*, págs. 179 y 180.

derecho objeto de nuestro estudio: conjunto de reglas que exigen el respeto ó la prestación de las condiciones necesarias ó convenientes en la organización y ejercicio del poder ejecutivo y en la obtención y uso de los medios que ha de emplear para satisfacer las necesidades sociales (1).

Aunque, según veremos, las reglas administrativas han de subordinarse á las políticas, no implica esto que, para la existencia del derecho administrativo, sea absolutamente precisa la preexistencia de un derecho político positivo ó histórico, ni mucho menos la de una *constitución* ó código fundamental; ni la subordinación del derecho administrativo al político es tal, que la justicia ó la conveniencia de los preceptos adminis-

(1) Colmeiro define el derecho administrativo: «Conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administración con los administrados; es decir, la ciencia de la *acción* y de la *competencia* del poder ejecutivo en cuanto ordena y regula los intereses generales.» *Derecho administrativo español*, tomo I, págs. 33 y 34. Madrid 1876.

Abella: «El Derecho administrativo se refiere al desenvolvimiento y aplicación de los principios establecidos en la Constitución respecto á las relaciones de los ciudadanos con el Estado y fija la competencia y arregla la acción de la Administración central y de las Administraciones locales.» *Tratado de Derecho administrativo español*, t. I, pág. 46. Madrid 1886.

Santamaría de Paredes: «Rama del Derecho referente á la organización, funciones y procedimiento del Poder ejecutivo, según la Constitución, para el cumplimiento de la misión del Estado en la vida.» *Curso de Derecho administrativo*, pág. 43, Madrid 1891.

Foucart: «Le *droit public interne* comprend le *droit politique*.... et le *droit administratif*, qui est relatif á la gestión des intérêts collectifs.» *Elements de Droit public*, tom. I, pág. VIII. París 1843.

Trolley: «Le *droit administratif* détermine les rapports légaux de l'administration civile et des administrés.» *Cours de Droit administratif*, tom. I, pág. 19. París 1844.

Ducrocq: «Le *Droit administratif* est l'ensamble des principes et des règles qui résultent des lois d'intérêt général et de celles qui président au fonctionnement de tous les organes, non judiciaires, du pouvoir exécutif, chargés de leur application.» *Cours de Droit administratif*, tom. I, pág. 3. París 1881.

Batbie: «On appelle *droit administratif* la réunion des lois positives suivant lesquelles doit se mouvoir l'action administrative.» *Traité théorique et pratique*, tom. II, página 5. París 1885.

Manna: «I due principali oggetti del diritto amministrativo sono la gerarchia e la ricchezza pubblica.» *Principii di Diritto amministrativo*, vol. I, pág. XII. Napoli, 1876.

Meucci: «Il diritto amministrativo è quel ramo di diritto pubblico che detta le norme regolatrici degli istituti sociali e degli atti del potere esecutivo per l'effettuazione degli scopi di pubblica utilità.» *Istituzioni di Diritto amministrativo*, vol. I, pág. 3. Roma 1887.

trativos dependa en absoluto de la justicia ó conveniencia de las leyes políticas, pues de hecho puede ocurrir que el poder constituyente desconozca aquella conveniencia ó justicia al dictar la constitución ó al establecer las leyes fundamentales, y que los poderes constituidos rectifiquen aquellos errores ó suplan aquella falta con leyes especiales, útiles y justas. Por lo mismo entendemos que en la definición del derecho administrativo no debe aparecer subordinada la existencia ó la justicia de éste á la existencia ó justicia de una constitución escrita (1). Tampoco debe suponerse concretada la acción del poder «al cumplimiento de la misión del Estado,» pues los preceptos de esta rama del derecho han de procurar asimismo, directa ó indirectamente, la realización de los fines y cumplimiento de la misión de otros organismos subalternos, como provincias y municipios; por lo que en nuestra definición hemos empleado la frase más genérica, *para satisfacer las necesidades sociales*.

Las reglas del derecho administrativo dicen respecto á la organización del poder ejecutivo, no sólo por la sustantividad que á éste puede atribuirse, en el terreno de las ideas mediante una abstracción, y en la vida real por concretarse ó residir en personas determinadas, que no siempre son las mismas que ejercen las demás funciones, sino también porque los órganos que han de producir actos diversos deben de ser distintos, y por lo mismo á cada función ha de corresponder un órgano diferente. Por eso el derecho político, en materia de organización, llega sólo hasta dejar constituidas las funciones del poder en lo fundamental, en lo que es esencial á cada una para existir como tal función independiente; pero la organización especial necesaria para que la función actúe es ya materia pro-

(1) «... è uno spettacolo da tenerne conto quello della Francia, che mentre dirocca violentemente l'assetto sociale e politico del passato, gitta le fondamenta di un sistema amministrativo, che poi sviluppato dal primo Console, rimane in piedi e si adatta alle tante mutazioni politiche seguite in quello Stato da settant'anni in qua.» Persico, *Principii di Dritto amministrativo*. Vol. I, pág. 53. Napoli 1882.

pia y peculiar de la rama del derecho que ha de determinar las condiciones mediante las cuales tal función ha de cumplir su fin y de formular las reglas que han de imponer á la voluntad libre el respeto ó la prestación de aquellas condiciones; y así como al derecho procesal se encomienda la organización de los tribunales que han de administrar justicia, al derecho administrativo corresponde la organización administrativa, ó sea, la determinación, atribuciones y competencia de las autoridades que han de disponer de las fuerzas y medios con que la sociedad cuenta, y emplearlos para satisfacer las necesidades públicas.

Aun dada la organización del poder administrativo y determinadas las atribuciones y competencia de las autoridades y funcionarios, no es indiferente que éstos obren según su discreción ó capricho; sus actos, por el contrario, han de realizarse en ciertas condiciones necesarias para conseguir el bien público, sin agotar en un momento ó mermar considerablemente la fuerza social y respetando la vida y los fines particulares de los individuos y demás entidades en cuanto no sean por sí mismos, esencialmente y no por causas circunstanciales, incompatibles con la vida y fines de la sociedad. De aquí que el derecho administrativo haya de determinar también las condiciones y declarar ó establecer las reglas á que el poder ó las autoridades y funcionarios deban sujetarse en sus actos.

Estas reglas versan, pues, sobre la organización y ejercicio del poder ejecutivo, y su fin práctico es la satisfacción de las necesidades públicas, ó, si se quiere, la realización de los fines sociales; sin que sobre este último punto pueda entablarse cuestión alguna de importancia, porque, como la necesidad expresa la tendencia hacia un fin, que sólo conocemos en cuanto sentimos aquella, vienen las necesidades á convertirse en medios para llegar al conocimiento de los fines, y es por lo mismo indiferente decir que el fin del derecho administrativo es la satisfacción de las necesidades ó la realización de los fines sociales.

Por último, en nuestra definición no quedan excluidas las relaciones entre la administración y los administrados, puesto que la regulación de estas relaciones está virtualmente contenida en la de *la obtención y uso de los medios que ha de emplear* el poder ejecutivo para cumplir su fin.

II

CARÁCTER DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: SUS RELACIONES PRINCIPALES

Para determinar el carácter propio del derecho administrativo, recordaremos que el político establece la organización general del poder público, y, refiriéndose el derecho administrativo á la organización y ejercicio del poder ejecutivo, constituido ya fundamentalmente por el derecho político, es obvio que entre uno y otro ha de haber íntimas relaciones, á tal punto que el derecho administrativo puede decirse que regula el ejercicio de la actividad á que dió vida el derecho político y que la relación entre ambos es como la que existe entre la fuerza ó la potencia y los actos que produce. Tan estrecha relación ha llevado á algunos á pensar que el derecho administrativo no es independiente, sino más bien una parte del político; sin embargo, tal relación y aun, si se quiere, tal subordinación no autoriza para negar al derecho administrativo cierta independencia, como no se niega ni se ha negado á las demás ramas del derecho, aunque todas se relacionan con el derecho natural, á cuyas reglas han de subordinarse las del derecho positivo y en las que por lo mismo tienen todas las leyes humanas su primer origen y fundamento. Por el contrario, la extensión del objeto sobre que versan las reglas administrativas, la multiplicidad de éstas y su fin peculiar y propio nos autorizan para afirmar la sustantividad de esta rama del derecho. En cuanto á la extensión del objeto, claro está que las necesidades sociales son tan múltiples como las humanas, así

en el orden físico, como en el intelectual, moral y estético, aunque todas ellas pueden agruparse en dos clases, unas referentes á la conservación y otras á la cultura social. Las reglas administrativas que tienden á satisfacer tales necesidades son tambien muy varias, porque no sólo se refieren á necesidades generales y permanentes, sino tambien á las especiales, mudables y transitorias que dependen de circunstancias de lugar, tiempo, etc.; y he aquí porqué, á diferencia del derecho político, que sólo cambia cuando se modifican las bases fundamentales de la sociedad, el derecho administrativo se reforma constantemente á medida que las necesidades varían según el cambio de circunstancias, lo cual exige que el poder público modifique su acción en armonía con éstas y conforme á reglas especiales dictadas para este fin.

La importancia que para la vida y perfeccionamiento de la sociedad y de sus miembros tienen dicha reglas, como veremos en el curso de su exposición, y la imposibilidad lógica de incluir algunas de ellas en ninguna otra rama del derecho, sin traspasar sus límites propios, demuestran tambien la sustantividad del derecho administrativo.

Suele no obstante llamársele *adjetivo* por sus relaciones con el político, pues, como hemos dicho, aquel regula la acción del poder ejecutivo, constituido por éste; pero no podemos conceder, como afirman algunos escritores, que el derecho administrativo se ocupe del poder ejecutivo «como todo en sí,» y el derecho político «como parte de un todo superior, que es el Estado», pues en nuestro entender, el poder público, aun considerado en su totalidad, no es el Estado, ni igual á él, sino su representación, y condición *sine qua non* del *orden* y de la organización que éste supone. Admitimos, sin embargo, que el derecho político fije el *concepto* del poder ejecutivo, determine lo que tiene de común con otros poderes especiales y aun lo que es *esencial*, propio de tal poder, dejando empero al administrativo su organización y las reglas para su ejercicio.

No obsta lo dicho para reconocer que el derecho político ha de informar las disposiciones administrativas, de tal suerte, que, cuando concentra el poder ó sus funciones en una sola mano invistiendo á la autoridad con toda clase de facultades, por ejemplo, cuando el poder público se halla constituido bajo la forma monárquica pura, el derecho administrativo tenderá á la centralización mucho más que cuando se halle establecida la división de poderes ó separación de funciones, como en la república ó en la monarquía templada; y que, cuando las leyes fundamentales ó políticas han reconocido, declarado y garantizado estos ó los otros derechos individuales, los preceptos administrativos han de acomodarse á aquellas, respetando tales derechos é imponiendo su respeto á las autoridades y funcionarios.

Además de las relaciones ya indicadas, entre el derecho político y el administrativo, existen también otras, aunque no tan íntimas, entre éste y las demás ramas del derecho.

Se relaciona con el civil, porque las reglas de éste, referentes á la familia, propiedad, derechos y deberes privados y su trasmisión por contratos y sucesiones, pueden modificarse por el derecho administrativo en aras del bien común; pero sin imposibilitar á los ciudadanos y demás personas jurídicas para que puedan realizar sus fines particulares. Así vemos que establece restricciones de la libertad civil y del derecho de propiedad, exigiendo prestaciones personales y reales, regulando ó limitando el ejercicio de ciertas industrias y profesiones, dictando reglas para la expropiación forzosa por causa de utilidad pública, etc., y que á la vez prescribe ciertas solemnidades para el reconocimiento jurídico de las personas y garantía de la propiedad privada y aun de algunos actos civiles.

Con el penal, porque siendo éste sancionador y procurando la restauración del derecho ó del orden jurídico perturbado, para lograr sus fines, hácese precisa la intervención del derecho administrativo dictando reglas para la aplicación ma-

terial de la pena, organizando las prisiones para que en ellas se procuren juntamente la satisfacción necesaria á la sociedad trastornada por el delito y la corrección del delincuente, y estableciendo servicios para el descubrimiento y persecución de los delitos y de sus autores hasta entregarlos á la autoridad judicial y custodiarlos mientras se declara la culpabilidad, y despues de declarada, mientras cumplen su condena.

Con el procesal, porque, siendo éste, como dicen, derecho *para* el derecho, ó sea, conjunto de reglas jurídicas para que todo derecho se guarde y se cumpla, afecta al derecho administrativo como á todos los demás, y porque al derecho procesal competen, como todos los otros procedimientos necesarios para hacer efectivo el derecho, los que especialmente se llaman administrativos. Por otra parte, el individuo reclama muchas veces su derecho enfrente del Estado, como tal Estado, ó de la administración que le representa y no como persona particular, provocando una verdadera contienda jurídica que ha de formularse, tramitarse y resolverse de cierto modo y por cierta autoridad, y al derecho procesal corresponde establecer la forma en que ha de plantearse tal contienda y el modo de proceder para resolverla, sin que obste á las relaciones entre estas dos ramas del derecho la cuestión de si la autoridad llamada á dirimir las contiendas jurídicas entre el Estado y los individuos ú otras entidades ha de ser la administrativa, ó la encargada de la administración de la justicia ordinaria, ó un tribunal especial constituido exclusivamente para resolver esta clase de conflictos.

Con el internacional, porque entre las necesidades sociales están las de convivencia del Estado y de los individuos que le forman con otros Estados ó con sus ciudadanos, relaciones que se regulan ó establecen, ora por los principios del derecho natural, obligatorio igualmente para Estados é individuos, ora por el acuerdo entre los Estados, ó sea, por los tratados, en cuya celebración toma no pequeña parte el poder ejecutivo y al que se encomienda también su observancia y la protec-

ción de los ciudadanos y de sus derechos por medio de los agentes diplomáticos y consulares que el mismo poder ejecutivo nombra en representación del Estado.

Con el derecho eclesiástico, no sólo porque muchos de los individuos que forman parte del Estado y cooperan como ciudadanos á la realización de los fines sociales por medio de prestaciones reales ó personales son también miembros de la Iglesia y como tales obligados al cumplimiento de sus reglas, factor que han de tener en cuenta ambas sociedades para no hacer imposible el cumplimiento de unas ú otras creando antagonismos entre el fin ultraterreno y el social, entre las creencias y deberes religiosos y los peculiares del ciudadano y haciendo incompatible la vida religiosa con la civil y política, sino también porque muchas de las relaciones derivadas de la armonía entre la Iglesia y el Estado son conservadas y garantizadas merced á la intervención del poder ejecutivo y á las disposiciones de carácter administrativo dictadas con este propósito.

Y en suma, el derecho administrativo se relaciona con todas las ramas del derecho, como partes de un mismo todo, y porque, tendiendo á la satisfacción de las necesidades sociales, sus reglas han de tener en cuenta la vida y relaciones entre los individuos y demás entidades que integran el Estado, so pena de atentar contra la vida, la salud ó la fuerza de éste al prescindir de las condiciones necesarias para la conservación, el perfeccionamiento ó el bienestar de aquellos, que son sus elementos ó partes de su ser.

Exigiendo la satisfacción de las necesidades sociales el conocimiento de la naturaleza humana, el derecho administrativo necesita también los auxilios de algunas otras ciencias, y principalmente de la Psicología y de la Fisiología que le dan á conocer al hombre como ser espiritual y como organismo viviente; de la Higiene y de la Medicina que le muestran los medios de conservar la salud y de recobrarla una vez perdida; de la Sociología que le enseña el modo de constituirse y orga-

nizarse las sociedades, los problemas que surgen del estado social y los medios generales para resolverlos en armonía con los fines humanos, tanto particulares como públicos; de la Moral, que mostrando el fin último del hombre y los deberes que le impone para cumplimiento de este fin, dá la clave para que las reglas administrativas no pugnen con aquellos, sino que sean más bien medios para cumplirlas y estimulen á los ciudadanos á conservar la moralidad como el mayor bien de los pueblos; de la Economía política que, al exponer las leyes naturales que presiden á la producción, distribución, circulación y consumo de la riqueza, facilita al poder que ha de dictar las disposiciones administrativas, la conservación y fomento de la prosperidad material; de la Estadística, no sólo porque en sus operaciones toma gran parte la administración, sino porque con sus datos le revela el estado de los pueblos en los diversos modos de su existencia y situaciones de su vida y le proporciona conocimientos para conservar aquella y fomentar ésta, haciéndola más venturosa y duradera; de la Geografía, porque las reglas administrativas han de aplicarse en un territorio cuyas partes ó comarcas son distintas por el clima, por la topografía, por las producciones del suelo, y cuya población es también diferente por el carácter de los habitantes, por su educación y cultura, por sus hábitos de trabajo y preferencias industriales; y de la Historia, que no siendo tampoco uniforme en todas las comarcas ni para todos los pueblos que componen la nación, hace más llevaderas ó pesadas, más útiles ó perniciosas las disposiciones administrativas y por lo mismo más fácil ó difícil su cumplimiento.

III

FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: CODIFICACION DE SUS REGLAS

Según la mayoría de los autores son fuentes del derecho administrativo la ley, las disposiciones del poder ejecutivo, la jurisprudencia y la costumbre. Nosotros, sin embargo, recordando que el derecho es regla, entendemos que no puede llamárseles con propiedad fuentes de derecho, porque, bien analizado, las leyes, los preceptos del poder, los fallos y decisiones que constituyen la jurisprudencia y los actos que, repetidos, forman la costumbre no son, en sus relaciones con la voluntad, otra cosa que reglas y por lo tanto derecho.

Decir, pues, que estas reglas son fuentes del derecho administrativo, es idéntico á afirmar que son fuentes de sí mismas. Todos estos preceptos son realmente manifestaciones varias de la regla jurídica que, más que por el acto ó relación que regulan, difieren por la fuente de donde emanan. Así, la ley, aunque sea regla administrativa, emana del poder legislativo; la disposición ó precepto administrativo en sentido estricto, llámese reglamento, instrucción, orden ó decreto, emana del poder ejecutivo; la jurisprudencia, de las autoridades á quienes compete la resolución definitiva de los negocios, y la costumbre, del pueblo cuya actividad se ha manifestado por actos repetidos, consentidos ó tolerados por el poder público. De manera que el poder legislativo es la fuente de las reglas llamadas leyes; el poder ejecutivo, de las reglas llamadas preceptos administrativos; las autoridades superiores, de las reglas de la jurisprudencia, y el pueblo de las reglas de la costumbre. Pero sobre todas estas reglas y sobre sus mismas fuentes están, ya lo hemos indicado, los preceptos del derecho natural, cuyos principios no pueden jamás combatirse racio-

nalmente ni contradecirse por las reglas de ningún derecho positivo, aunque, por su misma generalidad y carácter inmutable, no todos puedan invocarse siempre como regla de conducta en cada momento de la vida, ni para todos los actos.

Sigue en importancia, después de los preceptos del derecho natural y en el orden del llamado positivo, la ley, *fórmula solemne expresiva del derecho dictada y promulgada por la autoridad soberana del Estado* (1).

La distinción entre las varias reglas que constituyen el derecho administrativo y la determinación de las fuentes de cada clase pone de relieve la preeminencia de las unas sobre las otras y en cierto modo la subordinación de éstas á aquellas. En efecto, las leyes representan el elemento más general y permanente del derecho y, en tal sentido, todas las disposiciones de carácter más transitorio y circunstancial han de acomodarse en principio á ellas, y como por otra parte son dictadas por el más alto en la jerarquía de los poderes públicos y además reflejan la voluntad social en grado más elevado, todas las reglas emanadas del poder ejecutivo, que representan la actividad social subordinada á aquella ó á su representación, que es el poder legislativo, han de dictarse para cumplir los

(1) En España se llama ley á toda disposición de carácter general y obligatorio votada por las Cortes, sancionada por el Rey y convenientemente promulgada.

Los reales decretos, reales ordenes, reglamentos, instrucciones y circulares, son reglas ó preceptos emanados del poder ejecutivo, de carácter también general y obligatorio en cuanto tienden al cumplimiento de las leyes y á la satisfacción de las necesidades públicas, pero se diferencian unos de otros en la práctica: los reales decretos aparecen como dictados directa é inmediatamente por el poder ejecutivo en su más alta representación, esto es, por el Monarca, aunque refrendados por sus ministros; las reales ordenes se dan por los ministros, delegados del poder ejecutivo, y como en cumplimiento de los mandatos superiores del Rey; los reglamentos son conjunto de disposiciones dictadas por el poder ejecutivo ó sus delegados inmediatos para la aplicación de leyes complejas, cuyo cumplimiento sería muy difícil y acaso imposible si no fuera por las aclaraciones, indicaciones ó procedimientos que los mismos reglamentos contienen ó establecen; las instrucciones y circulares emanan de los ministerios ó de sus jefes, como subsecretarios, directores, etc., tendiendo algunas de ellas á indicar á los subalternos la conducta que han de seguir para la aplicación de las leyes y reglamentos, y obtención consiguiente del bien público.

preceptos soberanos de éste y por lo mismo están subordinadas naturalmente á las primeras.

Lo propio decimos de las decisiones ó resoluciones de los tribunales ó de las autoridades administrativas, cuyo conjunto constituye la llamada jurisprudencia, las cuales no sólo han de acomodarse á las disposiciones contenidas en las leyes, sino también á las prescripciones administrativas, en cuanto no se oponen á aquellas ni invaden su competencia, y respecto á la costumbre, como las reglas de ésta, aunque emanen de la actividad espontánea del pueblo y expresen en cierto modo su voluntad, no tienen virtualidad jurídica sino en cuanto el legislador ó el poder encargado de dirigir la sociedad las acepta ó tolera, díchose está que en cierto modo se subordina á las leyes, y aún podemos añadir que sólo existen como tales reglas mientras el poder legislativo lo quiera ó lo consienta, puesto que su voluntad puede modificarlas ó abolirlas cuando le plazca.

La variedad, la multiplicidad y aun la complejidad de las reglas administrativas hacen necesario cierto orden y método para su estudio y aun para su consulta. De aquí la cuestión importantísima que suscitan los expositores sobre la codificación administrativa; esto es, sobre la posibilidad y conveniencia de reunir en un código las reglas cuyo conjunto forma el derecho administrativo de un pueblo.

Para resolverla es preciso ante todo determinar bien lo que es y significa un código.

Un código es una colección ordenada y sistemática de reglas jurídicas sobre una materia dada. El orden supone un plan, éste una base; el sistema implica además un espíritu, una tendencia y un propósito preconcebido. Las reglas administrativas por su variedad, por la necesidad de adaptarlas á circunstancias mudables, son debidas á planes y á pensamientos tan diversos, como son varias las inteligencias y los deseos de las personas en quienes reside ó residió el poder al dictarlas; el espíritu, la tendencia y el propósito que anima ó animó á

estas mismas personas no depende sólo de la manera de apreciar por el momento las necesidades públicas y sus remedios; su voluntad no se determina sólo por el actual pensamiento; en su manera de ver, sentir y querer influyen juntamente con el estado social, con la opinión pública manifestada en esta ó en la otra forma, con los compromisos contraídos y sugerencias actuales, las ideas políticas, económicas y religiosas; causas todas que, por ser distintas en las varias situaciones de los pueblos y de las mismas personas encargadas de regir y administrar la sociedad, influyen de muy diversa manera en la adopción de éstas ó de las otras medidas, disposiciones ó reglas, que, aun dictadas sobre las mismas materias, difieren, cambian, se modifican, alteran ó derogan, según todas aquellas concausas. La historia del derecho administrativo en nuestra España basta para comprobarlo; ejemplo, las diversas leyes sobre organización y atribuciones de las corporaciones populares, que no sólo han cambiado con las constituciones, sino que se han reformado y aun alterado radicalmente, según se han sucedido los gobiernos inspirados por diversos ideales políticos y aun administrativos, siempre que su vida ha sido lo bastante larga para poder pensar en nuevas organizaciones; ejemplo los cambios ó alteraciones que han sufrido, hasta desnaturalizarlas á veces, las disposiciones administrativas relacionadas con el ejercicio de los derechos individuales, con el orden público, con la enseñanza, con la aplicación de las penas, con los fines económicos y otros muchos, á medida que ocuparon el poder hombres de distintas ideas políticas, de diversos criterios científicos, ó de diferentes aspiraciones económicas, sin que á pesar de tan diversos criterios y tendencias pueda decirse que tan varias disposiciones pugnen ni aun que estén en desacuerdo con la ley fundamental, puesto que, debiendo ser ésta reflejo de lo permanente y esencial, ha de estar dotada de cierta flexibilidad en sus preceptos para hacerla posible en la vida y compatible con lo accidental, con lo circunstancial y variable. Esta variabilidad de las reglas ad-

ministrativas hace pues muy difícil, sinó absolutamente imposible, su reducción á código, á menos que éste hubiera de reformarse con gran frecuencia. Su multitud acrecienta también la dificultad, pues sobre los obstáculos naturales que su número opone á ordenarlas metódicamente, su organización en sistema respondiendo á un ideal ó espíritu determinado es poco menos que imposible, dada la corta vida que en los modernos Estados suelen tener los gobiernos. Para tal obra sería preciso que el poder público se hallara confiado por largo tiempo á las mismas personas ó á personas animadas de idénticos propósitos é informadas del mismo espíritu; sin esto es imposible que las leyes administrativas sean ordenadas sistemáticamente de tal modo que formen un verdadero código. Porque no es ni puede llamarse código ninguna colección de leyes contradictorias entre sí, como necesariamente habrían de serlo, dictadas con criterios, aspiraciones ó espíritus diferentes. Sin embargo, expositores hay que, encariñados con la idea de la codificación, no se avienen á desecharla por completo y les complacería que se intentara, siquiera fuese por partes ó materias análogas y escogidas entre las menos expuestas á los cambios que llevan consigo los vaivenes de la política ó las exigencias del momento. Ciertamente, tal intento, de traducirse en hecho, produciría grandes ventajas, facilitando la aplicación y observancia de los preceptos administrativos, por lo menos en cuanto hiciera desaparecer el caos en que por desgracia está envuelta gran parte de la legislación. Pero juzgamos mucho más factible y por lo mismo más pronta y útil una compilación metódica de las disposiciones vigentes, que, sancionada por el poder, no tropezaría con los obstáculos de una codificación total, punto menos que imposible, ó parcial, también bastante difícil (1).

(1) Giovanni Telesio en sus apéndices al *Manna*, juzga indiscutible la utilidad de una codificación administrativa, pero no doctrinal, que no tendría más autoridad que la particular de su autor, sino sancionada por el poder público; sin que obste la objeción de que, siendo por su naturaleza variables las leyes administrativas, no podría formarse con

IV

DIVISIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

La exposición clara y metódica de ésta, como de cualquiera otra rama del derecho, exige que los principios, leyes y demás preceptos que la forman, se presenten ante la inteligencia con la conveniente separación, agrupándolos por sus conexiones y diferencias, y con un orden tal, que sea fácil ver las relaciones más ó menos íntimas que sostienen entre sí y la subordinación respectiva de unos á otros.

Para atender en lo posible, según nuestras fuerzas, á esta exigencia lógica, dividimos el estudio del derecho administrativo en dos partes, una general y otra especial. En la parte general estudiamos la acción administrativa, objeto inmediato de las reglas y preceptos jurídicos de esta clase, procurando determinar con exactitud y precisión sus caracteres, las condiciones generales á que ha de sujetarse para llenar sus fines y los límites racionales dentro de los cuales ha de desarrollarse. Sigue el estudio del poder administrativo, causa eficiente que ha de producir la acción necesaria para el cumplimiento de los fines sociales, con la división del mismo y las

ellas un código de larga vida, dado que el derecho administrativo tenga una base cierta é inmutable, y que las instituciones no deban cambiar continuamente y de un salto sino siguiendo el lento y progresivo desarrollo de la vida nacional. Por otra parte, nada impediría, según dicho escritor, una revisión periódica del código administrativo; pero no considera fácil la empresa ni por el pronto hacedera, y cree pudiera limitarse á una codificación parcial por materias.

El mismo escritor cita, entre otras, la opinión de Mallein, contraria á la posibilidad de la codificación y formulada en el siguiente dilema: «O el código ha de comprender solamente los preceptos generales de una observancia constante, y en este caso dichas reglas serán tan pocas, que los administrados apenas podrán sacar provecho alguno; ó el tal código abrazará también las reglas especiales é inconstantes, y entonces no sólo no se disipará la confusión actual, sino que se aumentará para los administrados, los cuales pocos años después de la promulgación serán conducidos por un falso guía á causa de la derogación ó de la modificación de una gran parte de las leyes.»

bases para su organización; y entre éstas, en primer término, la jerarquía, que expresa las relaciones de preeminencia y subordinación entre las diversas autoridades en que se concreta el poder, ó entre los funcionarios que le ejercen ó auxilian su acción, examinando después en términos generales la cuestión sobre el mayor ó menor grado de centralización ó descentralización conveniente en la organización del poder administrativo, segun que las autoridades hayan de extender su acción á la sociedad entera ó de limitarla á uno ó varios organismos ó entidades, ya sean éstas naturales ó artificiales, y segun se trate de fines comunes á todos los asociados que integran el Estado, ó de relaciones entre las diversas agrupaciones, ó de los fines propios y exclusivos de éstas; concluyendo esta parte con lo concerniente á la división territorial y condiciones que ha de reunir, ya para determinar la esfera de acción y la competencia de las autoridades y funcionarios de cada orden respectivo, ya también para hacer posible la eficacia de la acción administrativa en las distintas comarcas.

La parte especial la dividimos en cinco secciones: la primera correspondiente al sujeto de la administración; la segunda al objeto ó fin de la misma; la tercera á los medios de que puede disponer para llenar su fin; la cuarta á los actos que ha de realizar para cumplir su misión, y la quinta á los procedimientos que han de seguirse, ya por los funcionarios públicos para cumplir bien y fielmente sus deberes, ya por los particulares para solicitar la intervención del poder en los casos que lo estimen necesario para obtener el respeto ó la reintegración de sus derechos desconocidos ó lesionados por la administración.

En la sección primera, relativa al sujeto de la administración, distinguimos la administración central de la provincial y municipal, conforme á la división general administrativa de España, que corresponde á lo natural en sus dos términos extremos, nación y municipio, y sin que el organismo intermedio, provincia, pueda decirse que pugna, por más que sea

producto de la ley positiva, con la razón ni con la conveniencia. Tanto la administración central como la local se distinguen en activa y consultiva, pudiendo además esta última considerarse como deliberante, en cuanto que las corporaciones que representan á las provincias y municipios pueden establecer relaciones, crear derechos y exigir deberes en lo que corresponde á la vida propia y peculiar de estos organismos, aunque dentro de los límites que les asignan las leyes ó preceptos generales y las relaciones de convivencia con otros organismos, sus congéneres, ó con el superior del Estado.

En la exposición de la doctrina, á esta sección relativa, principiamos por la administración central, como más preeminente por su esfera de acción y por la trascendencia de sus actos, siguiendo, por la misma razón, la provincial y por último la municipal; y entre la activa y la consultiva, es evidente que aquella es más importante que ésta, puesto que la eficacia del acto es mucho mayor que la del consejo para el cumplimiento de las leyes y para la consecución de los fines.

En la sección segunda, relativa á los fines de la administración, expondremos las reglas concernientes á la satisfacción de las necesidades sociales, que distinguimos así: necesidades de *conservación* relativas á la población, elemento material del Estado y de cualquiera sociedad, ó al orden, elemento formal de la misma; y de *cultura*, intelectual, moral, estética, material y general, principiando por las de conservación, porque la existencia es anterior al modo más perfecto de existencia, y anteponiendo en las de cultura la intelectual á la moral, porque el ejercicio de la inteligencia es requisito indispensable para las decisiones libres de la voluntad; la cultura moral á la estética, por corresponder aquella á la facultad que ejerce más decisiva influencia en los destinos humanos; la estética á la material, por referirse al espíritu, sér más noble que la materia, y concluyendo por la general, en cuanto ésta puede influir en el desarrollo de todas y de cada una de las otras formas de cultura.

En la sección tercera, ó sea, de los medios de la administración, estudiamos primero los bienes públicos; segundo los recursos propios del Estado, y tercero las prestaciones individuales, poniendo éstas en último término, porque, si bien son muy importantes y representan acaso los medios más eficaces que la administración puede utilizar para la obtención de sus fines, no las tiene á su disposición tan directa é inmediatamente como los propios de la sociedad.

Los actos administrativos, que corresponden á la sección cuarta, los dividimos en actos de gobierno, de gestión y de tutela, según que la administración manda ó dicta reglas para el cumplimiento de las leyes y consecución de los fines de pública utilidad, ó practica operaciones indispensables para atender á los servicios, ó interviene en la acción de los organismos inferiores, ó suple la deficiencia de la espontaneidad social, ó presta su ayuda y cooperación á las demás entidades cuando por sí mismas no se bastan para atender á la satisfacción de las necesidades sociales.

Por último, en la quinta sección, destinada á los procedimientos, distinguimos los administrativos, que ha de seguir la administración cuando obra por propia iniciativa ó á solicitud extraña, pero sin controversia jurídica formalmente planteada, de los contenciosos, á que los particulares y la misma administración han de ajustarse cuando surja contienda entre aquellos y ésta por estimar que sus actos han lesionado un derecho amparado por las leyes ó preceptos positivos; terminando con el estudio de las competencias, que pueden suscitarse entre las autoridades administrativas ó con las de otro orden con ocasión ó motivo del ejercicio de su jurisdicción ó uso de sus atribuciones.

Para completar la división que antecede y presentar en unidad las diversas partes, secciones y tratados, de modo que aparezcan con entera claridad sus relaciones, hemos formado el adjunto cuadro en que se expone el plan del derecho administrativo, si bien con algunas deficiencias hijas de la impo-

sibilidad de condensar en una obra elemental toda la vasta y complicada legislación administrativa, por lo cual hemos dado la preferencia á las materias que consideramos más importantes y de más frecuente aplicación en el foro y en la administración provincial y municipal.

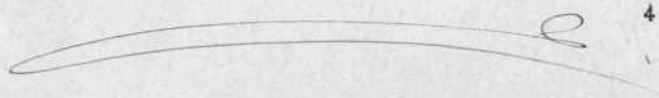
PLAN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Introducción.
 Parte general.
 Concepto del derecho administrativo.
 Su carácter y relaciones principales.
 Sus fuentes: codificación de sus reglas.
 Su división.
 Acción administrativa: sus caracteres y condiciones; sus límites.
 Poder administrativo: su división.
 Jerarquía administrativa: funcionarios y auxiliares de la administración.
 Centralización y descentralización.
 División territorial.

Sección 1ª Sujeto de la Administración.	{ Activa: ministros. { Consultiva: consejos superiores. { Activa: gobernadores: comisiones provinciales. { Deliberante y consultiva: diputaciones: comisiones provinciales. { Activa: alcaldes. { Deliberante: ayuntamientos. { De la población. { Salud é higiene. { Del orden público. { Medidas preventivas. { Medidas represivas. { Intelectual. { Instrucción pública. { Propiedad intelectual. { Libertad y restricción del pensamiento. { Cultos religiosos. { Beneficencia. { Espectáculos públicos. { Régimen penitenciario. { Moral. { Monumentos. { Museos. { Estética. { Monumentos. { Museos. { Industria extractiva. { Minas. { Pósitos. { Bancos agrícolas. { Colonias agrícolas. { Consejo de la Mesta. { Asociación de ganaderos.
Sección 2ª Fines de la Administración.	{ Industria fabril. { Monopolios y privilegios. { Pesas y medidas. { Sistema monetario. { Bancos y compañías mercantiles. { Caminos y canales. { Ferrocarriles. { Correos, telégrafos y teléfonos. { Construcción. { Conservación. { Gremios y asociaciones. { Monopolios y privilegios. { Pesas y medidas. { Sistema monetario. { Bancos y compañías mercantiles. { Caminos y canales. { Ferrocarriles. { Correos, telégrafos y teléfonos. { Construcción. { Conservación.

Parte especial.

Sección 3ª Medios de la Administración	{ Bienes públicos. { Aguas. { Montes. { Bienes nacionales. { Propios y comunes de los pueblos. { Recursos propios del Estado. { Erario público. { Crédito público. { Prestaciones individuales. { Personales. { Cargos públicos gratuitos. { Servicio militar y naval. { Contribuciones. { Servidumbres públicas. { Expropiación forzosa. { Reglamentos. { Instrucciones. { Circulares. { Decretos. { Ordenes. { Presupuestos { Contabilidad. { Contratos. { Repartimientos. { Inspección. { Reforma. { Corrección. { Auxilios. { De gobierno. { Decretos. { Ordenes. { Presupuestos { Contabilidad. { Contratos. { Repartimientos. { Inspección. { Reforma. { Corrección. { Auxilios. { De gestión. { Inspección. { Reforma. { Corrección. { Auxilios. { De tutela. { Inspección. { Reforma. { Corrección. { Auxilios.
Sección 4ª Actos administrativos.....	{ Inspección. { Reforma. { Corrección. { Auxilios.
Sección 5ª—Procedimientos	{ Administrativo. { Contencioso. { Competencias.



PARTE GENERAL

CAPÍTULO PRIMERO DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

I

CARACTERES Y CONDICIONES DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

Con el nombre de *acción administrativa* designamos el conjunto de actos producidos por el poder para realizar los fines sociales, ó el ejercicio del poder para satisfacer las necesidades públicas.

Esta acción ha de manifestarse en primer término como *conservadora* de los elementos, tanto material como formal, que constituyen la sociedad y de los medios y condiciones de que ésta dispone para realizar sus fines. Y como la acción administrativa ha de proponerse también el perfeccionamiento social, debe prever y aplicarse á la adquisición de todos aquellos medios y condiciones que, sin hallarse actualmente á disposición de la sociedad ó no siendo posible ú oportuno utilizarlos por el momento, puedan ser ulteriormente indispensables para su mejora; y bajo este punto de vista será también *previsora* ó *preparadora del progreso* social. Ha de ser asimismo *gene-*

ral, porque se extiende á todos los organismos, á todas las entidades y á las necesidades y fines de todo género; *continua ó permanente*, porque las necesidades á cuya satisfacción tiende son constantes, se sienten en todos los momentos y lugares y exigen el empleo asiduo de medios adecuados; *oportuna*, porque no será útil el empleo del medio si no coincide con el momento en que la necesidad es sentida; y *enérgica* en grado bastante para no cejar ni pararse ante obstáculos ó resistencias de ninguna clase, ora se manifiesten como actos materiales, ó como resistencia pasiva ó inercia, y hasta como protesta jurídica, pues si la acción administrativa hubiera de cesar por una mera reclamación particular, siquiera se formulara solemnemente, perdería aquella su oportunidad en la mayoría de los casos. No quiere esto decir que la acción administrativa pueda lícitamente lesionar el derecho de los particulares, sino que la presunción está aquí á favor del poder público ó de la autoridad, que se supone obra por motivos ó móviles sociales y conforme á derecho, y sobre todo inspirándose en el propósito del bien general, sin que por esto haya de prescindirse del interés y del derecho individuales hasta el punto de menospreciarlos ó atropellarlos. Por el contrario, la sociedad debe indemnizar al individuo perjudicado en sus derechos ó legítimos intereses, por el sacrificio de éstos en aras del bien público, y sin que la energía propia de la acción administrativa signifique jamás arbitrariedad, capricho, desprecio de la ley ó del derecho, sino decisión racional para no cejar sólo por meras reclamaciones más ó menos justificadas.

Es también la acción administrativa *concentradora* de las fuerzas y medios que toma de los varios elementos que constituyen la sociedad, *transformadora* de estas fuerzas particulares hasta convertirlas en fuerza social, y *difusora* de la fuerza transformada, al devolver y repartir por todos los elementos sociales en otra forma distinta las fuerzas y medios concentrados, produciendo otra condicionalidad diversa.

El cómo de la concentración, transformación y difusión,

para que el poder actúe en provecho de la sociedad y sin detrimento de los asociados, exige, en primer término, que la fuerza concentrada sea únicamente la bastante para satisfacer las necesidades públicas, y sólo aquella parte de la individual cuya falta puedan los individuos en circunstancias ordinarias soportar, y la razón es, que la concentración significa un sacrificio para los individuos de cuyos medios y fuerzas se forma aquella, y el sacrificio individual en aras del bien público nunca pueda exigirse sino en tales límites, que el individuo no pierda más viviendo en sociedad, que aislado ó en vida salvaje. Toda fuerza que excede de la necesaria para el fin propuesto al concentrarla es completamente perdida para la sociedad y mucho más para los individuos de quienes se ha tomado. Añádese á esto que no deben agotarse, ni aun por necesidades perentorias, las fuerzas y los medios individuales, porque, gastados éstos, no tiene ya la sociedad esta fuente fecundísima y la más importante de su propia fuerza, y está por lo mismo en su interés no exigir más que lo absolutamente preciso, pues si la concentración es excesiva, sobrevendrá por de pronto la atonía y después la muerte de los individuos y de los organismos cuyas fuerzas se han agotado. El exceso en los impuestos ó en las prestaciones personales puede llevar tras sí el aniquilamiento de la industria y secar las fuentes de la riqueza nacional; y sacrificar á necesidades ó exigencias del momento la fortuna pública ulterior, es el colmo de la imprudencia ó del egoísmo en los que administran. No es esto decir que en casos supremos y críticos, como cuando se trata de la independencia ó de la honra nacional, no deban apurarse todos los recursos posibles para salvarlas, porque la vida y el honor son lo primero en los pueblos como en los individuos; pero, fuera de estos casos, es preciso armonizar las conveniencias del presente con las del porvenir, y á esta armonía se opone una concentración exagerada de fuerzas.

Tampoco es indiferente que la transformación de las fuerzas y medios individuales en fuerza social se haga en una ó en

otra forma, porque la transformación supone operaciones, y éstas, empleo ó gasto de fuerzas, y por lo mismo es indispensable simplificar todo lo posible dichas operaciones para obtener aquella transformación con el menor dispendio.

Y no basta que la concentración y la transformación se efectúen en las condiciones dichas: es preciso además que las fuerzas concentradas y transformadas se empleen en beneficio de la sociedad, difundiendo por toda ella los resultados de su benéfico empleo y devolviendo ó reintegrando á los individuos del sacrificio que hicieron en aras del bien común con las nuevas condiciones de vida y de progreso que la administración les procure: es preciso que lo aportado por los individuos en forma de impuestos, contribuciones ó prestaciones personales lo recuperen con ventaja en forma de aumento de seguridad, de orden, de instrucción, de beneficencia, de vías de comunicación, de defensa de la moralidad y del derecho, de respetabilidad enfrente de otros pueblos, etc., etc. Sólo se prestarán propicios los individuos á soportar las cargas que la sociedad les imponga cuando vean y palpen que estas cargas se convierten á la larga en provecho propio, cuando conozcan y sientan que la parte de libertad y de propiedad de que prescinden sirve de garantía á la libertad y propiedad restante y que se les abren nuevos horizontes y se les prestan nuevas condiciones para emplear una y otra más útilmente.

Hay más: lo mismo al concentrarse las fuerzas, que al difundirse después de transformadas, han de recorrer un camino, y del mismo modo que, al recorrer un trayecto un cuerpo cualquiera, cuanto más largo sea aquel y mayores los obstáculos que encuentre, mayor será el roce y mayor la energía necesaria para llegar al término, y por consiguiente el desgaste y la pérdida, así también las fuerzas ó prestaciones individuales, para concentrarse primero y poder transformarse en fuerza social, y para difundirse después, han de recorrer necesariamente ese camino que se manifiesta bajo la forma de recaudadores, oficinas, empleados, etc., y cuanto más se multipliquen

éstos, más largo y áspero y por consiguiente más costoso será aquel; de donde resultará también que, cuanta fuerza se gaste inútilmente ó se haya perdido en recorrer un camino innecesario, otra tanta habrá de pedirse de nuevo á la sociedad, ó mejor á los individuos y entidades que la componen. De aquí se deduce que los órganos que se empleen para producir la acción administrativa deberán ser los puramente precisos, pues además de que los sobrantes sólo sirven, como las ruedas innecesarias de una máquina, para hacer más torpe y pesado el movimiento, exigen un gasto inútil y por lo mismo un sacrificio estéril. Es cierto que la inmoralidad que todo lo invade, lo mismo en la vida privada que en la pública y oficial, ha hecho nacer en la administración el recelo y la suspicacia y con ellas la necesidad de inspectores é interventores para vigilar y contener á los funcionarios y empleados en los límites de su deber; pero así y todo, el número de éstos se multiplica, no sólo en razón de aquel recelo ó suspicacia, sino también para satisfacer las exigencias de la bastarda política ó del nepotismo, que dan cabida en los puestos públicos á las inepticias é inmoralidades de todo linaje.

II

LIMITES DE LA ACCION ADMINISTRATIVA

Correspondiendo la acción administrativa á una función del poder público, fijar sus límites, equivale á determinar primero los límites de la acción del poder en general en oposición á la de los individuos y demás entidades jurídicas que integran la sociedad política, y después, los de la función administrativa en contraposición con las demás funciones del poder.

Lo primero no puede conseguirse sin precisar ante todo el fin del poder público, que no puede ser distinto del de la sociedad política, como representante suyo que es. Y en este punto las escuelas se dividen.

La escuela individualista ve en la sociedad política un simple medio para el fin individual. La socialista, por el contrario, asigna á la sociedad un fin propio al que han de subordinarse el fin y la acción individual, utilizando éstos como medios para el fin social. Las escuelas intermedias, sin negar á la sociedad política un fin propio y peculiar, reconocen en los individuos y demás entidades jurídicas que la forman un fin distinto del social, que puede ciertamente realizarse en el Estado y con su ayuda, del mismo modo que los individuos y demás entidades cooperan á la realización del fin común, sin perder por esto su personalidad. Entre estos sistemas intermedios, hay uno digno de especial nota que, sin ser totalmente individualista, afirma que el gobierno es para el pueblo, la autoridad para la libertad, y no al contrario. Pero aun sabiendo y concediendo que el Estado es para el bien del pueblo, falta determinar hasta qué punto la acción del poder público ha de ejercitarse, procurando dicho bien, ó lo que es lo mismo, cuáles son los límites de su acción.

En la escuela individualista, desde la concepción kantiana del derecho, la libertad es el principio y fin del orden jurídico. Para conservar la libertad existe el derecho y para que se cumpla el derecho, en cuanto es garantía de la libertad, existe el Estado, y el poder público no existe, sino en cuanto es condición necesaria para la coexistencia de la libertad. De aquí, pues, que el fin de la sociedad política, y por lo mismo la acción del poder, ha de limitarse á impedir todo aquello que, de hacerse por todos, haría imposible la coexistencia de la libertad, ó lo que es lo mismo, á garantizar á todos el derecho y á mantener la paz, quedando todo lo demás encomendado á los individuos, como obra ó efecto que ha de ser de la libertad, la que en tanto se merma, en cuanto el poder invade la esfera de la acción individual.

Cierto que la libertad es un derecho y acaso el primero de todos, como constitutivo de la personalidad en sí; pero esto no autoriza para considerarla como fin y no como facultad

para el bien, que es el verdadero fin, al cual sólo se llega subordinando la libertad á las leyes morales y jurídicas por el cumplimiento del deber.

De la exageración del principio de la libertad han surgido los sistemas que consideran el Estado y el poder público como un mal, por verlos únicamente como frenos y obstáculos á la libertad, y que miran al Estado sólo como una institución de pública seguridad, debiendo ser por el contrario una actividad á la vez conservadora y perfeccionadora, y bastante para imprimir á las fuerzas asociadas aquella dirección suprema hacia ciertos fines de cultura que sólo pueden obtenerse por su medio y para cuya consecución serían impotentes los individuos entregados á su propia espontaneidad.

Contrario al individualismo, que exagera la fuerza del individuo y la eficacia de la libertad, el socialismo todo lo espera del Estado, ó mejor de una organización artificial que reemplace con ventaja á la organización natural; y como la nota económica, que caracteriza al socialismo moderno, trae sin duda su origen de la angustiosa situación de las clases menesterosas, debida, según el sistema, á la mala dirección de la actividad particular, á la mala organización de la propiedad y á la mala administración de los intereses particulares y colectivos, la acción del poder público ha de extenderse á reformar todos estos vicios, encomendándole no sólo la dirección y administración de los intereses sociales, sino también una nueva organización de la propiedad y del trabajo, haciendo una nueva distribución de aquella, asignando á cada actividad su puesto en la obra de la producción y fijando la parte que á cada cual corresponde en el producto obtenido. Esta fase económica del sistema no desdeña realmente el bienestar individual, por el contrario, quiere la participación igual para todos en los bienes materiales; pero, al tratar de conseguirlo, cae en contradicción consigo mismo, privando á los individuos de su propia iniciativa, despojándoles de la libertad que sustituye por la acción del poder, aboliendo en principio la responsabilidad na-

tural á que los hombres deben estar sujetos por sus obras, en cuanto el buen ó mal empleo de sus fuerzas no puede ser imputable á los individuos, porque no les permite obrar ó moverse libremente, ni apreciar por sí mismos el resultado de sus obras, y suponiendo en el Estado ó en el poder su representante una inteligencia omnisciente y una voluntad incontrastable, que ante la razón son incompatibles con la limitación y falibilidad humanas y que la experiencia demuestra son ilusorias, aun tratándose de hombres investidos de pública autoridad.

Además, la fuerza y la energía de la sociedad política resulta directa ó indirectamente de las fuerzas y energías individuales, y como el fin de aquella no puede ser contrario al fin del hombre, una doctrina en que se priva á los hombres de su personalidad, de su libertad é iniciativa, de la responsabilidad por sus obras, siquiera sea en el orden económico, y hasta del estímulo natural del interés privado, mata ó merma considerablemente las fuerzas individuales, de donde nace la suya propia, y es contraria á la razón y á la utilidad de los individuos, para cuyo bien existe el Estado, y aun á la conveniencia de éste, á quien abrumba con el cúmulo de deberes que le impone y de actos que le exige.

Entre estos sistemas extremos hay varios intermedios, que se aproximan más ó menos á cada uno de aquellos; pero cuyo carácter general es atribuir al Estado una competencia propia distinta de la de los individuos, y no solamente *negativa*, sino también positiva, considerándole como *cooperador* de las demás fuerzas sociales y por consiguiente como elemento y factor de cultura y de progreso por medio de una acción *tutelar* (1).

Para determinar, conforme á la doctrina expuesta en derecho político, los límites de la acción administrativa, recorda-

(1) V. Meucci *Instituzioni di Diritto amministrativo*, vol. I, pág. 52 y sig.

remos el fin que asignamos al Estado: directo, *la realización del derecho*; indirecto, *la consecución del fin humano*. Recordaremos también que el Estado es una sociedad, y que, como tal, le corresponderá el fin genérico ó común á toda sociedad, el cual no es otro que el bien de los asociados. Este bien no puede obtenerse sin respetar lo inherente al individuo, sus atributos esenciales, sus facultades, porque el bien de los seres no se consigue destruyendo ó mermando lo que es propio de su esencia y recibieron de la naturaleza; luego el Estado ó el poder que le representa ha de respetar la personalidad, la libertad y la propia iniciativa de los individuos y organismos que le integran, puesto que una y otras las ha recibido de la naturaleza y constituyen la esencia de su ser. Pero los hombres se asocian, espontánea ó reflexivamente, porque el sentimiento ó el conocimiento de la propia insuficiencia los mueve y determina á buscar en la cooperación de sus semejantes medios para suplir aquella; luego la sociedad política no cumplirá su misión si no viene en auxilio de las fuerzas individuales ó particulares asociadas, prestándole su concurso y supliendo su deficiencia ó ejercitando una acción que, respetando la libertad é iniciativa de aquellas, les auxilie aumentando su poder y energía con la de la fuerza social.

Atendiendo al fin directo del Estado, ó sea á la realización del derecho, como éste es regla que exige el respeto ó la prestación de las condiciones de perfeccionamiento humano, la acción del poder público ha de principiar por respetar los medios ó condiciones que los hombres tienen de suyo; y en cuanto el Estado es y existe para la realización del derecho, su acción se extenderá á contener á cada individuo y organismo en los límites naturales de su propia esfera, impidiendo hasta por la fuerza, si necesario fuese, los atentados que contra la personalidad ó libertad de los asociados se dirigieren por el abuso de la libertad de los demás; y como la regla jurídica exige también la prestación de las condiciones y medios que, dependiendo de la voluntad agena, individual ó colectiva, no tienen

los hombres por sí mismos, si el Estado, institución para el derecho, ha de cumplir su fin, deberá prestar él mismo las condiciones y medios que de él dependan, y compeler también á los coasociados, si voluntariamente no lo hicieren, para que presten ó pongan al servicio de la comunidad y de sus miembros los que tengan á su disposición, siempre que el hacerlo no merme sus facultades gravemente ó se incapaciten para realizar su fin propio, y cuando las pérdidas ó perjuicios que puedan sufrir por tal prestación se compensen de presente ó en el porvenir con las ventajas que reporten de la misma sociedad.

Dejar, pues, expedita, dentro del deber moral y jurídico la espontaneidad de todas las personas que en el Estado viven, cuando se bastan á sí mismas para realizar sus propios fines y los comunes á la colectividad, é intervenir con su iniciativa y con su auxilio cuando la apatía ó la insuficiencia particular ó social pongan en peligro la realización de los fines que á todos interesan, es lo que el Estado puede y debe hacer y lo que sirve para determinar hasta donde se extienden los límites del poder que le representa.

De aquí se infiere que, aun no siendo el Estado fuerza que produzca invenciones industriales, ni descubrimientos científicos, ni dogmas religiosos, ni bellezas artísticas, la acción del poder público debe de facilitar condiciones para la cultura en todos los órdenes de la actividad humana, y aun de intervenir directamente por medio de funcionarios ó empleados técnicos y de establecimientos adecuados, cuando el estado de atraso ó la incuria social lo hicieren indispensable. Es necesario además tener presente que ninguna entidad puede realizar su fin, sino á condición de conservarse y que por lo mismo la acción del poder público podrá ejercitarse rechazando cualquiera agresión injusta, de dentro ó de fuera, y podrá también exigir de los coasociados, no sólo la cooperación para el cumplimiento de los fines sociales de tutela y de auxilio, sino también las prestaciones reales y personales que fueren necesari-

rias para la conservación del Estado en su integridad, independencia y paz interior.

En suma: la acción del poder público en general, y por consiguiente la acción del poder administrativo, puede legítimamente desarrollarse en dos direcciones: protegiendo los derechos de la sociedad y los de los coasociados, hasta con el empleo de la fuerza, y coadyuvando ó facilitando el desarrollo de las fuerzas y de la cultura social, mediante la cooperación que puede exigir de todas las personas y entidades que forman la comunidad; pero conteniéndose siempre dentro de los límites que le señalan: 1° los preceptos de la moral, los del derecho natural y los del positivo: 2° los derechos naturales del hombre y los adventicios que sean superiores á los del Estado: 3° la iniciativa individual, cuando basta para cumplir los fines sociales sin necesidad de la intervención oficiosa del poder: 4° la organización natural y la independencia de la familia, contra cuyos fines nada puede exigirse y á la que no puede ordenarse ni imponerse nada que no sea reclamado por las necesidades de aquella; y 5° la independencia de los organismos y colectividades de todo género, en cuanto se refiere á su vida privada y no lesione los derechos ajenos ni los intereses colectivos.

Además de estas limitaciones que la razón, el derecho y la pública conveniencia imponen á la acción del poder público en general, existen otras especiales, determinadas por la competencia y atribuciones de las demás funciones del poder y por las relaciones de éstas con la ejecutivo-administrativa, de que hablaremos en el capítulo siguiente.



CAPÍTULO II

DEL PODER ADMINISTRATIVO

I

ATRIBUCIONES DEL PODER ADMINISTRATIVO

Ya hemos dicho que el sujeto de la acción administrativa lo es el poder administrativo, y como el poder, en cuanto fuerza, para actuar ha de unirse á una persona, que por lo mismo se constituye en *autoridad*, el sujeto concreto de la acción administrativa lo son las autoridades de esta clase, desde el jefe supremo del poder ejecutivo hasta el alcalde del más pequeño municipio.

El poder administrativo y las autoridades con este poder investidas han de estar dotados, para cumplir su misión, de ciertas atribuciones, sin las cuales fuera imposible realizar aquella.

Es la primera la de dictar reglas generales y particulares para ejecutar las leyes y atender á las necesidades públicas. La razón de esta facultad ó atribución es clara. El carácter de permanencia y más abstracto de las leyes, la conveniencia de que no degeneren en casuistas y la imposibilidad de que el legislador prevea todas las varias circunstancias de la vida hacen necesario que el poder encargado de aplicarlas ordene su propia conducta según las exigencias del momento, que cambian ó se modifican, y con presencia de los detalles que conoce por la experiencia y á que el legislador no puede descender.

Suscitan algunos escritores, apropósito de la facultad reglamentaria del poder administrativo, la cuestión de si le corresponde dicha facultad por delegación del poder legislativo, y aun algunos lo dan por supuesto obligado en cuanto, dicen,

es necesaria para la ejecución de la ley, deduciendo como consecuencia, que la validez de los preceptos administrativos depende de su conformidad con los formulados por el legislador. Aceptando nosotros esta conclusión, es decir, la necesidad racional de que los reglamentos y demás preceptos análogos se ajusten á las leyes, por más que no siempre suceda así en la práctica, negamos que la facultad de dictarlos corresponda al poder administrativo por delegación del legislativo. Esta cuestión, imposible en el régimen político de la concentración de poderes en una sola mano, como en la monarquía pura, se suscita faltando á la lógica, una vez admitida la separación de funciones, como sucede en los gobiernos llamados representativos, parlamentarios ó constitucionales. Si así no fuera, sería irracional la distinción, primero, y la separación después, de las funciones del poder, porque, una de dos, ó cada función del poder tiene sus actos propios ó nó: si lo primero, es innegable que el cómo ha de proceder la función para producir sus actos es exclusivo de ella: si lo segundo, huelga la distinción del poder en legislativo, ejecutivo y judicial; sin que obste que el poder legislativo aparezca como superior al ejecutivo y al judicial para que éstos tengan su esfera de acción propia é independiente. Así sucede también en la vida misma de la administración: un interventor, un oficial de negociado, por ejemplo, son inferiores á un delegado ó á un administrador, y sin embargo, éstos no pueden ejecutar las funciones que la ley encomienda á aquellos, ni imponerles una intervención ó un informe forzoso.

En suma, el legislador podrá llevar sus preceptos hasta donde quiera; pero para cumplir éstos tiene la autoridad administrativa, sin delegación de nadie, por la naturaleza misma de las cosas, la facultad de dictar las reglas que estime necesarias ó convenientes, lo cual no significa que pueda derogar las leyes, ni modificarlas, ni ir contra ellas.

Estas reglas pueden ser, ya lo hemos indicado, de dos clases: generales, ordenanzas, reglamentos ó instrucciones, que

tienden á facilitar la ejecución de las leyes y aun de los preceptos administrativos dados con anterioridad; y particulares, decretos, órdenes, ó resoluciones, que faciliten la aplicación de las leyes y reglamentos ó resuelvan en los casos concretos que puedan ocurrir. Unas y otras deben de acomodarse á las leyes, aunque en las primeras, en las de carácter general, aparezca más directo y claro el propósito de ejecutarlas y de facilitar su cumplimiento, con abstracción de ésta ó de la otra necesidad, interés ó derecho concreto, mientras que en las reglas particulares se atiende directamente á la satisfacción de la necesidad, protección del derecho ó solución del conflicto presente, y sólo indirectamente al cumplimiento de la ley. Puede y debe, no obstante, darse carácter general á la regla particular, cuando el caso concreto á que se aplica pueda ocurrir con frecuencia, ó cuando las leyes y reglamentos generales no estén explícitos, ó no sea fácil encajar en ellos el caso de que se trata; pero siempre será útil, para evitar dudas ó tergiversaciones, que el poder administrativo, al dictar la regla particular, ó la resolución, manifieste su voluntad respecto á si debe tenerse en cuenta como regla general para los casos análogos que ulteriormente ocurrieren.

Un somero examen de las relaciones entre el poder legislativo y el administrativo nos servirá para determinar con más exactitud la extensión de este último.

Las leyes declaran el derecho en abstracto; no declaran á qué persona determinada corresponde la facultad ni qué otra está sujeta á la obligación que el derecho implica, y el poder de dictarlas carece por su naturaleza de aptitud para descender á los particulares, que son distintos de lo general á que atienden. Ciertamente que el poder legislativo puede ejercer vigilancia sobre el administrativo, censurar sus actos y exigirle responsabilidad por ellos; pero de aquí no se infiere que este último carezca de iniciativa y por ende de la independencia bastante para dictar las disposiciones y adoptar las resoluciones necesarias á la ejecución de las leyes. Por el contrario, la

misma responsabilidad del poder administrativo supone su independencia, porque á nadie puede exigirse responsabilidad por actos que no son suyos, que son ejecutados por sugestión extraña y sin libertad. El que manda es sin duda superior al que ha de cumplir lo mandado: el poder administrativo está lógicamente subordinado al legislativo, es de categoría inferior, pero independiente, en cuanto éste no puede hacer lo que corresponde á aquel. Aunque los preceptos legislativos difieren de los administrativos por su mayor generalidad y su carácter más abstracto, como no se da medida ó criterio exacto y fijo para distinguir lo general de lo particular, porque lo general es particular respecto á otro más general y viceversa, podrá concederse que el legislador lleve su tendencia invasora hasta querer preverlo todo y regularlo todo; podrá permitírsele que dicte disposiciones de carácter más ó menos general; pero una vez dictadas, y dejando aparte la legitimidad de sus facultades al hacerlo, tendrá necesariamente que dejar expedito y libre el campo al poder administrativo para que las cumpla y ejecute, adoptando las medidas que estime más conducentes á este fin, aunque quede responsable de su idoneidad ó de las faltas en que incurra.

De modo que, aun siendo muy difícil fijar los límites del poder legislativo, puede afirmarse en absoluto que jamás puede lícitamente llegar al acto concreto y singular, ni traspasar los límites que él mismo se ha impuesto al legislar sobre una materia, sin que esto implique la concesión de que siempre que legisle tenga atribuciones para hacerlo: pero sí que, no estando sometido á ninguno otro poder, ni se puede exigirle responsabilidad por sus abusos, ni ante el derecho positivo y en el hecho son discutibles sus actos, aunque puedan serlo ante la razón, y que al poder administrativo no le queda otro campo de acción que el que aquel quiera dejarle.

Es también inherente al poder administrativo la facultad de resolver en los casos en que á instancia de los particulares se solicita su acción, y en aquellos otros en que, no conforme

con los actos ejecutados por su propia iniciativa, reclama contra ellos el interés particular. Esta facultad, llamada más ó menos propiamente *jurisdiccional*, tiene su fundamento en el fin mismo del poder administrativo. En efecto, la aplicación de las leyes y la satisfacción de las necesidades sociales, que le incumben, exigen que esté dotado de las atribuciones necesarias para conceder ó negar la intervención que del mismo se pretende y para resolver en las reclamaciones á que sus actos ó los de sus funcionarios ó agentes pudieran dar lugar. Y como sus resoluciones deben de ser siempre fundadas en razón, para no aparecer caprichosas ó arbitrarias han de dictarse con conocimiento de causa, para lo cual es preciso tomar datos y reunir los antecedentes necesarios para la formación de los llamados *expedientes* en que aquellos consten, así como las alegaciones que los interesados estimaren pertinentes para el logro de sus deseos ó para el respeto de sus derechos. La providencia ó resolución, con que terminan tales expedientes, tiene cierto parecido con las decisiones ó fallos judiciales, en cuanto en ellos se oye á los interesados y se les permite aducir pruebas y exponer razones fundadas en las leyes ó en la pública conveniencia; pero se diferencian esencialmente de las verdaderas sentencias porque, ni comienzan por el planteamiento solemne de una controversia jurídica ó ejercicio de una *acción*, ni en su tramitación han de seguirse reglas tan precisas que su falta produzca en todos los casos la nulidad de lo actuado, ni las resoluciones dictadas tienen la ejecutoriedad de las sentencias, sino que ha de concederse á las autoridades ó funcionarios una prudente arbitrariedad para tramitarlos y resolverlos, haciendo compatibles la multiplicidad de los servicios públicos con la urgencia de algunos y con la necesidad en que se hallan las autoridades de atender á los que por su cargo les estuvieren encomendados. Dase también siempre contra las decisiones administrativas recurso ante el superior jerárquico, y aun contra las de este mismo ante autoridades de otro orden, cuando el recurrente estimare lesio-

nado un derecho amparado por las leyes y reglamentos; de tal suerte, que nunca el poder administrativo aparezca resolviendo contiendas jurídicas, dictando sentencias ó fallos, ó declarando de qué parte está el derecho controvertido.

De donde se infiere que la facultad llamada jurisdiccional del poder administrativo tiene sus límites determinados principalmente por la competencia del poder judicial.

Pero fijar estos límites no es fácil empresa. Se óbvía en gran parte la dificultad cuando sólo se discuten derechos entre particulares, diciendo que el poder administrativo tiene por misión realizar los fines sociales y el judicial armonizar en el derecho las libertades y dirimir los conflictos, señalando como esfera de aquel los intereses públicos, y de éste, los derechos que ha de proteger al dirimir las contiendas, ó sea, que la autoridad administrativa es competente cuando se demanda un interés, y la judicial cuando se afirma un derecho; pero la cuestión se agrava cuando la controversia jurídica ó la colisión legal de derechos se suscita entre la administración y los administrados, entre el poder y los súbditos, porque las autoridades administrativas tienden naturalmente á resolver el conflicto por sí mismas; primero, por contemplarse como poder y como representantes de los intereses colectivos, más respetables que los particulares, y después, por la invasora y natural tendencia de todo poder á aumentarse y hacerse más robusto asumiendo atribuciones. En tal caso, cuando la contienda jurídica se suscita sobre derechos en que la administración pública se halla interesada, entienden algunos que la decisión debe encomendarse al poder administrativo, mientras que otros lo atribuyen á la competencia exclusiva del judicial, no faltando quien opine que corresponde á un poder intermedio, y surgiendo de tan encontradas opiniones el importante problema de lo llamado *contencioso-administrativo*.

Esta cuestión sólo puede serlo, como la de límites entre los diversos poderes, en los países constituidos conforme al sistema de separación de funciones.

La primera opinión, por la que se atribuye al poder administrativo la facultad de decidir en las controversias jurídicas que puedan surgir entre ella y los particulares, no resiste al examen. El argumento irrefutable, que contra tal opinión puede formularse, es el principio de que nadie debe ser juez en propia causa, y á éste principio se falta desde el momento en que el poder administrativo decide sobre la justicia ó injusticia de sus propios actos, enfrente de las reclamaciones que en derecho se formulan contra ellos. Podrá decirse que no es la misma la persona llamada á decidir la contienda que la que ejecutó el acto contra el cual se reclama, puesto que uno es el órgano á quien la ley faculta para obrar y otro al que encomienda la resolución del conflicto; pero, una de dos, ó el órgano á quien compete la resolución es una autoridad administrativa, ó nó. En el primer caso resultará siempre que el poder administrativo, sea cualquiera su grado ó jerarquía ó el órgano por el que actúe, es juez de su propia causa. En el segundo caso, esto es, si la autoridad llamada á juzgar no es del orden administrativo, huelga toda cuestión, porque entonces no resuelve la administración, sino otro poder distinto, sea el que fuere. Defienden, sin embargo, tal hipótesis fundándose, primero en que, si se encomendara al poder judicial la resolución del conflicto, este poder aparecería superior al administrativo, lo que no puede admitirse en buenos principios, y segundo en que tampoco puede encomendarse la resolución al poder legislativo porque á este sólo incumbe declarar ó establecer el derecho en preceptos generales y nunca debe descender á lo particular y concreto, ni decidir sobre la justicia é injusticia de hechos realizados bajo el imperio de otras reglas ó leyes anteriores. Aun admitidas tales razones, no bastan para probar que el poder administrativo haya de ser quien resuelva los conflictos, pues, aparte de los poderes legislativo y judicial, hay, ó debe haber en toda sociedad política racionalmente organizada, partiendo de la base de la separación de funciones, otro poder que represente la unidad de vida, de pensamiento

y dirección de la acción social y la armonía entre los diversos órganos del poder.

Más natural y fundada en principios es la opinión que atribuye al poder judicial la facultad de resolver las contiendas jurídicas entre la administración y los administrados, porque la misión de tal poder es declarar en casos concretos el derecho controvertido; y realmente así es y debe ser cuando la administración ó la sociedad política tienen el carácter de simples particulares ó ejercitan derechos civiles, por ejemplo, apareciendo sólo como propietarias. Existe también razón análoga para defender la competencia del poder judicial en esta clase de asuntos por la naturaleza de la cosa, esto es, por tratarse de conflictos jurídicos; pero, si tenemos en cuenta que el juzgador ha de ser ó de aparecer superior bajo algún respecto á las personas sobre cuyos derechos decida, pues de otro modo resultaría sin autoridad para imponer y hacer respetar sus decisiones ó fallos, síguese que, ó el poder administrativo ha de estar en algún modo subordinado al judicial, ó no puede éste juzgar los actos de aquél.

Y según los principios constitucionales, y según también lo que la razón dicta no hay subordinación categórica entre una y otra función pues ambas corresponden á la actividad movida por la voluntad del poder legislativo, aunque la una actúe para decidir contiendas y la otra para satisfacer necesidades ó realizar fines sociales. Podrá decirse que la función judicial declara el derecho, aunque sea en casos concretos, y que la administrativa no puede hacer tales declaraciones y que por lo mismo difieren esencialmente, no valiendo por tanto el argumento tomado de su igualdad; pero consideradas las dos funciones con respecto á la declaración del derecho, no puede decirse que ninguna de ellas sea superior ni inferior á la otra porque ninguna de ellas puede declarar ó establecer *lo que es* derecho, misión exclusiva del poder legislativo, y si la función administrativa ha de ajustarse á la ley en su ejercicio, y sus actos presuponen ó deben presuponer el reconocimiento del dere-

cho, que debe respetar en las personas ó en las cosas, la función judicial ha de ajustarse aun más estrictamente al derecho establecido por la naturaleza y reconocido ó declarado por el legislador, sin que pueda decirse nunca con verdad que establece ó declara el derecho, ni aun en casos concretos, y sí sólo que declara *donde está* el derecho ó á quien corresponde la facultad ó atribución engendrada por él. Luego, si las funciones administrativa y judicial no son superiores ni inferiores la una á la otra, en cuanto á la declaración del derecho, serán iguales, aunque actúen de diverso modo y por distintas causas y operaciones, y no será por lo mismo racional erigir á la una en juez de los actos de la otra. Pudiera, sin embargo, por razones circunstanciales, establecerse en la constitución la preeminencia del poder judicial sobre el administrativo, encomendando á aquel la solución de los conflictos entre la administración y los administrados, y entonces sería inútil suscitar esta cuestión; pero en todo caso, la ley fundamental que tal dispusiera, sería muy discutible bajo el punto de vista de la lógica, partiendo de la teoría de la división de poderes y de la organización constitucional á ella consiguiente.

No siendo, pues, la función administrativa la llamada á dirimir las contiendas jurídicas entre la administración y los particulares, porque no debe ser juez en propia causa, ni tampoco la judicial, porque carece de autoridad para imponer sus decisiones á la administrativa por no ser superior á ella en la teoría constitucional, y excediendo de los límites del poder legislativo á quien sólo compete declarar el derecho en fórmulas generales, no queda otro camino que encomendar ó reconocer en el poder moderador, representante de la unidad social y del poder público y encargado de mantener la armonía entre sus varias funciones, la facultad de resolver estos conflictos, delegando sus atribuciones en autoridades especiales, que, por juzgar ó decidir, pueden llamarse tribunales, y por versar sus resoluciones sobre contiendas con la administración, *contentioso-administrativos*.

Para hacer respetar sus decisiones y para que se cumplan sus mandatos necesita el poder administrativo de la facultad de reprimir las infracciones, ó de corregir las faltas que contra aquellos se cometieren, y de compeler á las personas que les opusieren resistencia; y aunque las trasgresiones de la ley y las perturbaciones del orden jurídico deben ser sancionadas exclusivamente por el legislador, á quien compete dictar aquellas, declarar el derecho y determinar por consiguiente los actos que deben ser considerados punibles, como las disposiciones del poder administrativo se dan para el cumplimiento de las leyes y demás preceptos jurídicos, es propio de dicho poder apreciar la relación entre los actos de los particulares y sus mandatos, estimar si estos actos han de juzgarse como de acatamiento ó de resistencia, y establecer ó imponer la sanción correspondiente á quien los desconozca ó resista. Sin embargo, las correcciones que haya de establecer y de aplicar el poder administrativo nunca podrán exceder de las penas ó castigos señalados por las leyes á los actos que éstas calificaren de delitos, porque, como el poder administrativo actúa para la ejecución de las leyes, no tendrá en buena lógica facultades para declarar ilícitos actos que la ley permite ó tolera, ni para traspasar en sus correcciones los límites de las penas impuestas por aquella. Otro fundamento de la facultad coercitiva de este poder es la necesidad de que sus disposiciones se cumplan en tiempo y forma adecuados para que no sean inútiles, pues si no estuviera facultado para exigir dicho cumplimiento en un momento dado y para rechazar los obstáculos ó reprimir las resistencias que á su marcha se opusieran, sus actos y sus preceptos perderían la oportunidad y por lo mismo la utilidad, sobre todo si hubiera de esperarse la terminación de un proceso, como habría de suceder forzosamente en el caso de que se reservara al poder judicial toda clase de correcciones, y éstas hubieran de ser prescritas de antemano por la ley.

Es también propio del poder administrativo ejecutar por

medio de sus funcionarios y auxiliares todos aquellos actos que directa é indirectamente tienden á la realización de los fines que le están encomendados. Estos actos pueden ser varios. Por unos se manifiesta la personalidad social y se llaman de representación, que compete á las autoridades ó á los delegados de éstas: otros son órdenes, mandatos ó consejos de los superiores á los inferiores para estimularlos, impulsarlos ó facilitarles el cumplimiento de sus deberes: otros procuran, reúnen, ó clasifican los datos estadísticos necesarios á la administración y en general al poder público para tomar sus acuerdos y dictar sus disposiciones: otros sirven para hacer constar de un modo auténtico ciertos hechos de la vida social y jurídica, y se encomiendan á los depositarios de la fé pública ó á los funcionarios encargados de los registros: por otros se hace presente á las autoridades el modo que tienen de apreciar los hechos y su relación con las leyes ó reglamentos los funcionarios destinados al efecto y dedicados especialmente al estudio y despacho de una clase dada de materias y expedientes para que puedan informar á sus superiores con completo conocimiento de causa: otros tienden á vigilar los actos de los empleados y á procurar la pureza en el manejo de los intereses públicos: otros significan la acción supletoria ó tutelar de la administración en el cuidado de aquellos servicios no atendidos ó necesidades no satisfechas por la incuria individual ó por el atraso de la sociedad: otros se manifiestan como empleo de fuerza material para defender los derechos sociales ó compeler á cada cual al cumplimiento del deber; y otros se traducen en gestión de los intereses materiales, ó en cuidado de los morales, ó en fomento de toda cultura social, á que circunstancialmente y por modo complementario debe atender la administración.

También compete al poder administrativo la facultad de interpretar las leyes y demás disposiciones cuyo cumplimiento le incumbe, pues fuera imposible ejecutarlas ó aplicarlas cuando su redacción ó su forma las hiciera oscuras ó muy ambiguas; y puesto que no sería racional dejar de satisfacer la necesidad

á que la ley atiende ó de resolver la cuestión suscitada por el interés particular á pretexto de que aquellas no eran claras, así como á los tribunales de justicia, no sólo se les concede la facultad de interpretar, sino que se les impone el deber de hacerlo, al prohibirles en absoluto que se abstengan de sentenciar bajo la excusa de oscuridad ó deficiencia en los preceptos jurídicos, disposición fundada en razón por la necesidad social de resolver los conflictos, ya escudriñando la mente del legislador, ya invocando la equidad ó la razón y hasta la pública conveniencia, así también, por razones análogas, ha de reconocerse esta facultad al poder administrativo, bien entendido, no obstante, que jamás le será lícito ampliar ó restringir el alcance de los preceptos legislativos, ni aun modificarlos siquiera, con el pretexto de interpretarlos, y quedando siempre responsable de la interpretación que hiciere, como de los actos que por virtud de ella ejecutare.

II

DIVISIÓN DEL PODER ADMINISTRATIVO

El ejercicio de las atribuciones que en el párrafo anterior hemos asignado al poder administrativo exige que éste tenga á su disposición la fuerza física bastante para vencer las resistencias que á sus actos se opusieren y para compeler á los varios elementos sociales al cumplimiento de las leyes ó á la cooperación necesaria para la obtención del bien común. La libertad, característica de los varios elementos que integran la sociedad, y la tendencia natural en todos ellos á procurar en primer término el bien propio y el interés particular, más inmediato y tangible que el resultante del social ó colectivo, oponen á veces á éste obstáculos que no se salvan sólo con el ascendiente de la autoridad sobre los súbditos, ni con la influencia moral que las leyes ejercen sobre el ánimo de los sujetos á ellas, y es entonces preciso recurrir al empleo de la fuerza material, que, si no arranca á la voluntad decisiones rectas y ordenadas, la determina á la ejecución de aquellos actos y á la prestación de aquellos mismos servicios que repugna; pero que ejecuta y presta al cabo para evitar el daño que le amenaza ó el mayor que teme se le irroque. Este empleo de la fuerza no puede calificarse de injuria ó de violencia cuando se aplica en la medida y modo necesarios para mover la actividad ó determinar la voluntad refractaria al cumplimiento del deber. Al contrario, es legítimo, por ser conforme con la ley y aun prescrito por ella, y justo, por reflejar el carácter coactivo del derecho ó de sus reglas.

También corresponde al poder administrativo la libre disposición de las cosas ó medios materiales indispensables para atender á las necesidades públicas, y como el empleo oportuno de tales medios implica la exclusión de su uso ó aprovechamiento por otras personas y da el carácter de propietario

á quien de ellos puede justa y exclusivamente disponer, el poder administrativo tendrá la consideración de propietario respecto de los mismos, sino por sí, por la sociedad á quien representa.

La fuerza física y la libre disposición de medios materiales son necesarias al poder administrativo no sólo en su unidad, sino en todas y en cada una de sus varias manifestaciones ó fases, por las que aparece el poder como de especies distintas y determinan lo que se llama, aunque no muy propiamente, su división.

Esta puede hacerse desde diferentes puntos de vista: ora atendiendo á la naturaleza de los actos que produce; ya por las necesidades cuya satisfacción debe procurar; ó bien por la índole especial de las relaciones que sostiene y regula.

Por la naturaleza de sus actos se distingue en activo y deliberante. Es *activo*, cuando se aplica inmediatamente á la satisfacción de las necesidades y á la obtención y empleo de medios adecuados para este fin, atendiendo por ejemplo a la conservación de la población y del territorio, asegurando la independencia del Estado y garantizando el orden público, disponiendo de la fortuna social, contratando obras, repartiendo impuestos, cobrándolos y empleándolos en los servicios convenientes, en una palabra, ejecutando toda clase de hechos encaminados directamente á realizar los fines sociales; y se llama *deliberante*, cuando dicta disposiciones y acuerdos encaminados también al cumplimiento de su misión de guardar y hacer guardar las leyes y preceptos análogos y de satisfacer las necesidades públicas, pero sin que dichas resoluciones constituyan por sí mismas actos de inmediata aplicación.

A propósito de esta distinción se discute la conveniencia de que el poder activo se encomiende á autoridades unipersonales y que el deliberante se deposite en corporaciones ó en autoridades colectivas; y ciertamente las condiciones de oportunidad, prontitud y energía, que para ser útiles han de reunir los actos de la administración, abogan por la uniperso-

nalidad del poder activo; y la reflexión, el consejo y la prudencia que deben preceder y acompañar á las disposiciones ó acuerdos dictados en previsión de la necesidad, calculando y apreciando el pro y el contra de estos ó de los otros medios, la justicia ó injusticia, la conveniencia ó los perjuicios que puedan seguir á la disposición que se adopte, arguyen en favor de las autoridades corporativas, en cuyo seno se expongan, se discutan y estimen en su verdadero valor las razones aducidas y se resuelva en armonía con las que más pesen.

En suma, las autoridades unipersonales parecen más aptas para obrar, y las corporativas para acordar; sin que obste que en muchos casos, por su urgencia, sea necesario encomendar el acuerdo á la misma autoridad que ha de llevarla á cabo, y que en otras ocasiones se halle el acto tan explícito ó claramente contenido en el precepto aplicable, que la resolución pueda desde luego y sin peligro dictarse por la persona que ejerce el poder activo. Trazar una línea divisoria completamente exacta de los casos en que convenga encomendar el acuerdo ó la decisión al poder activo ó al deliberante no es cosa fácil; sin embargo, no es aventurado afirmar, principalmente en el sistema de la separación de funciones, que, para los acuerdos de carácter general y para los que se dictaren en representación de organismos ó colectividades y por autoridades nombradas por éstas, es conveniente que el poder se deposite en corporaciones; y por el contrario, para las resoluciones dictadas por autoridades que representan á otras superiores y cuyas atribuciones provienen de delegación, el poder se concreta con ventaja en autoridades unipersonales. Ocurre no obstante en la práctica que muchas disposiciones, aun de carácter general, se dicten por autoridades unipersonales, y en tales casos parecerá que falta la pluralidad en el consejo, la discusión y sus ventajas, sin que de ello resulten graves inconvenientes; pero á esto se contesta que no es absolutamente necesario que siempre se actúe por autoridades unipersonales y se delibere por corporaciones, y además, que en mu-

chas ocasiones no aparece á primera vista la deliberación entre distintas inteligencias, más, reflexionando un poco, existe de hecho: tal sucede, por ejemplo, cuando la ley veda á un ministro decretar ó disponer sin oír antes á un consejo, aunque le deje en libertad para seguir ó no su dictamen. Hay también deliberación implícita siempre que á un funcionario se le impone, para resolver, la obligación de oír ó de tener presente un informe; y aun en el caso de no ser esto obligatorio, de hecho hay deliberación previa ó exposición de razones por distintas personas siempre que por deber ó voluntad se pide un informe ó una consulta antes de dictar un decreto ó una resolución. De modo que en este punto la práctica está de acuerdo con la teoría y viene á corroborarla.

Por la índole particular de las relaciones que sostiene y regula se distingue el poder administrativo en *interior y exterior*. El interior atiende á la conservación y perfeccionamiento dentro del Estado de los elementos sociales, personas y orden; y el exterior á las necesidades derivadas de la convivencia con otros Estados, dirigiendo las relaciones con ellos, preparando tratados, formulando quejas ó reclamaciones, amparando en sus derechos á los conciudadanos, etc.; todo lo cual exige, tanto por la diversa naturaleza de las relaciones internacionales, comparadas con las interiores, cuanto por su extensión y alcance en las sociedades modernas, que se encomiende la dirección y el cuidado de estas manifestaciones de la vida social á un poder concretado en autoridades especiales, ministros, representantes, agentes diplomáticos y consulares, dotados de particular aptitud é investidos con atribuciones apropiadas para la misión que se les confía. Tanto el poder administrativo interior como el exterior pueden considerarse como especiales, en cuanto su competencia no se extiende á todos los actos y relaciones.

Por la esfera en que se desarrolla la acción del poder se divide en *central y local*. El primero extiende su dirección y actividad á todo el Estado; á su autoridad se hallan sujetos

todos los miembros y organismos que le forman, y es su esfera de acción todo el territorio nacional. El segundo se concreta á la dirección y régimen de la vida propia de la localidad y del organismo que en ella vive, y su acción no pasa de los límites de la región, provincia ó municipio. Esta distinción no significa pugna entre las necesidades ó intereses locales y los generales de la sociedad política. Deriva de la naturaleza de los organismos que integran aquella, y se legitima por la autonomía ó independencia que les corresponde para aquello que les es propio y exclusivo y que no trasciende directamente á la vida y ser de la totalidad, nación ó Estado. Resulta del doble carácter de estos organismos, que son á la vez partes integrantes de la sociedad política y entidades sustantivas con vida propia, que debe ser dirigida por autoridades de su seno, conectoras de sus necesidades, de sus aspiraciones y de sus medios; sin perjuicio de que las relaciones que, como partes, sostienen con el todo y los actos que las reflejan sean regulados por la representación de éste, por el poder central ó sus delegados.

También suele distinguirse el poder administrativo en *discrecional*, cuando, para atender á necesidades perentorias é imprevistas, obra libremente sin sujeción á reglas preestablecidas é inspirándose únicamente en los consejos de su prudencia y de su celo por el bien social ó por la justicia; y *reglado*, que ha de sujetar su conducta, tanto en los trámites, como en los actos y resoluciones que adopte, á los preceptos superiores ó á las reglas dictadas de antemano para impedir abusos ó arbitrariedades.

No juzgamos admisible la distinción del poder *consultivo* en oposición al *activo*, porque el consejo no es poder ó fuerza capaz de producir por sí sola acuerdos, resoluciones, ni actos de los que se siga necesariamente ni la aplicación ó cumplimiento de las leyes, ni la realización de los fines ó satisfacción de las necesidades sociales. Esto no obsta para que pueda admitirse la distinción entre la *administración* activa y la consul-

tiva, en cuanto hay y debe haber corporaciones ó funcionarios investidos por el *poder público* con la facultad de informar ó de dar dictámenes ó consejos; y las leyes y reglamentos pueden y deben imponer en muchos casos á las autoridades activas la obligación de oírlos y hasta subordinar á la condición de la consulta previa la validez ó legitimidad de la disposición, de la resolución ó del acuerdo dictado ó del acto ejecutado por la autoridad activa.

Por las necesidades á que atiende suele distinguirse el poder administrativo en *general*, que procura indistintamente la satisfacción de las necesidades sociales de cualquiera clase, y *especial*, que se concreta á alguna ó á algunas particulares. En esta división encaja, por contraposición á la *civil*, la administración *militar*, la que nosotros dudamos deba llamarse en buena lógica poder administrativo militar, aunque «habiendo llegado á ser la guerra un arte, el despacho de los negocios propios de la milicia, la organización y el mando inmediato de los ejércitos requieran estudios profesionales», pues si tal razón valiera, por la misma razón habría de haber un poder *penitenciario*, para la organización y régimen de las prisiones, *docente ó académico*, para el arreglo de la instrucción pública, *benéfico*, para la beneficencia; en una palabra, para todos aquellos fines que realiza la sociedad con el auxilio del Estado y que exigen conocimientos técnicos ó especiales. Examinada la cuestión con entera imparcialidad, vese muy pronto que el poder administrativo se diferencia esencialmente del llamado militar; pues mientras las disposiciones de aquel obligan por igual á todos los ciudadanos, sin distinción de clases, las disposiciones de los jefes militares sólo obligan á una clase en lo propiamente técnico, en lo que se refiere á la organización, disciplina y movimientos de los ejércitos. La fuerza militar, organizada, regida y movida, es cierto, para vencer las resistencias que á la conservación ó al perfeccionamiento social puedan oponerse, no es, sin embargo, la competente para determinar, como tal fuerza, cuáles sean los obstáculos que á dichos

finés se opongan, ni aun cuándo deban emplearse para vencerlos por haber resultado inútiles todos los demás medios que el poder público, único director de la sociedad, haya creído deber apurar, como las correcciones disciplinarias y la aplicación de las leyes penales, cuando se trate de resistencias en el interior, y las negociaciones, las protestas y las reclamaciones diplomáticas, cuando las resistencias ó agresiones vengan de fuera. La fuerza pública, los ejércitos y sus similares están por su naturaleza y según razón al servicio de la fuerza *directriz* de la sociedad, que es el único y verdadero poder público, sin perjuicio de que aquella, para ser más fuerte y vigorosa y más eficaz su empleo, se organice, se mande y se mueva por sus propios jefes, que dentro de los ejércitos pueden y deben tener el carácter y la consideración de autoridades respecto á sus subordinados. El haber desconocido la milicia su verdadera misión, hemos dicho en otra parte, ha engendrado el militarismo y muchas de las revoluciones y trastornos que han afligido á los pueblos, y ha sido origen de ese dualismo que, por el aumento inconsiderado del ejército y por no avenirse éste á ser mero instrumento del poder, se nota en las modernas sociedades entre el elemento militar y el civil. No quiere decir esto que haya de negarse á los militares la racional y justa intervención que, como ciudadanos dotados de más ó menos aptitudes para las funciones de gobierno y de administración, les corresponda de derecho en el manejo de los negocios públicos y en la representación social; pero nunca como militares, sean jefes ó soldados, pues, como tales, su competencia se limita á la organización, mando ó servicio en los ejércitos, y éstos no son, en suma, otra cosa que fuerza material á disposición del poder público, que sólo ha de emplearse cuando éste lo juzgue conveniente y oportuno.

Por último, tampoco admitimos la distinción en activo y *contencioso*, porque, según hemos dicho al hablar de la facultad jurisdiccional de este poder, no es racional concederle la de resolver las contiendas jurídicas entre la administración y los

administrados, puesto que nadie debe ser juez en propia causa; de manera que en nuestra opinión es impropio decir que hay un poder administrativo contencioso.

CAPÍTULO III

DE LA JERARQUÍA ADMINISTRATIVA

La dirección de la actividad social ha de ser una, para que entre los actos sociales no haya discordancias que impidan ó dificulten el logro de los fines; la actividad social y del poder público se manifiesta por actos varios, porque, siendo diversos los fines, la realización de cada uno de éstos exige actos adecuados; y como el fin total resulta de la realización de todos y de cada uno de los fines particulares, que no pueden ser en la sociedad contradictorios, como no lo son en el hombre individual, ha de haber armonía entre los varios actos que á cada uno de los fines corresponden. Todo acto presupone la existencia de una fuerza capaz de producirle; toda fuerza necesita de un órgano, mediante el cual actúe, y como los actos todos pueden ser más ó menos importantes para la vida y perfeccionamiento de los seres, los órganos de que la fuerza se sirva para producir tales actos tendrán también entre sí una mayor ó menor importancia y por lo mismo una preeminencia ó subordinación relativas.

El poder administrativo, que por su naturaleza es también fuerza, necesita el concurso de órganos adecuados, que son las autoridades y funcionarios; y en el número y disposición de estos órganos, ó sea en su organización, ha de reflejar, juntamente con la unidad, la variedad y la armonía, la preeminencia y subordinación entre los mismos por su relación más ó menos inmediata con los fines sociales, por su influen-

cia en la obtención de éstos y por su trascendencia á toda la sociedad ó á una porción mayor ó menor de ella. La unidad de fin deberá estar representada por un órgano supremo capaz de imprimir dirección y de poner en movimiento la actividad de todos los demás órganos que representan la variedad de actos y de fines; la armonía entre éstos debe reflejarse en las relaciones de coordinación y subordinación entre los órganos correspondientes, y la diversidad é importancia relativa de los fines y de los actos que á su obtención tienden ha de estar representada también por órganos diferentes y diversamente relacionados. Los órganos por los que se produce la acción administrativa son las autoridades depositarias del poder y los funcionarios y auxiliares que obran por delegación ó por mandato de aquellas, y este conjunto de funcionarios unidos entre sí por las relaciones de superior á inferior constituye lo que se llama *jerarquía administrativa*, ó sea, el orden, correlación y subordinación de las autoridades y agentes, encargados del ejercicio del poder y de los actos necesarios para el cumplimiento de las leyes y de los fines sociales.

La existencia y la conservación de la jerarquía dependen de ciertas condiciones, entre las que son las principales: la *disciplina*, que implica la obediencia y el respeto del inferior al superior y el modo de comunicarse; la facultad del superior para *suspender, revocar ó reformar* los actos de sus subordinados, y la *corrección* de las faltas de éstos por sus jefes.

La obediencia, que equivale al cumplimiento por el inferior de los mandatos ú órdenes del superior, no ha de ser totalmente ciega, porque el funcionario público y aun el mero agente, cualquiera que sea su rango, no pierde su personalidad, ha de tener conciencia de sus actos y puede incurrir por ellos en responsabilidad, no sólo moral, sino también legal ó jurídica. El modo de esta obediencia y los límites hasta donde llegar debe, sólo pueden determinarse con el conocimiento previo de la competencia y extensión de las atribuciones del superior que manda, con el de la licitud ó ilicitud del acto

prescrito, teniendo en cuenta la moral, las leyes y los reglamentos á que están sujetos todos los ciudadanos, autoridades, funcionarios y agentes, y con el de la forma ó modo de dictarse la orden ó el mandato. Para esto es preciso ante todo distinguir entre las sociedades organizadas según el sistema de la concentración de poderes y aquellas otras que lo están conforme al sistema de separación de funciones. Y no se crea que esto equivale á hacer acomodaticio el deber, negándole base cierta por hacerle depender de las circunstancias de organización política, pues lo mismo ocurre en todos los actos humanos que, aun siendo obligatorios en abstracto, pueden dejar de serlo en virtud de las circunstancias en que se halle el agente. Así, por ejemplo, el respeto á la vida y á la libertad ajenas es para todos un deber; pero deja de serlo en el momento en que la propia y legítima defensa hace necesario privar de la vida ó de la libertad al agresor injusto. Pues lo mismo sucede en la administración por efecto de la organización política. Si el poder ó todas sus funciones se confieren exclusivamente á una persona ó institución y la voluntad de ésta impera como ley, ó al menos la ley depende de la voluntad de quien asume todos los poderes, se hace imposible que los funcionarios puedan discutir la licitud jurídica de los mandatos de sus superiores, puesto que éstos son delegados de la autoridad soberana, á quien representan cerca del inferior, no quedando á éste otro recurso que acatarlos y cumplirlos, y la obediencia en tales casos, sino es un deber moral, es una imposición ineludible. Por el contrario, si las funciones del poder se hallan encomendadas á distintas personas, como la prelación y competencia de las autoridades en quienes se depositan aquellas es diferente según la índole de las mismas funciones, el que ha de obedecer tiene obligación y derecho de saber, no sólo quién manda, porqué manda y cómo manda, sino también qué manda; esto es, si tiene autoridad para mandar, si manda en asuntos de su competencia, si lo hace en forma adecuada y si el acto prescrito es ó no lícito. En efecto,

como la función ejecutiva se subordina lógicamente á la legislativa, los funcionarios de la administración, las personas investidas con el poder administrativo, han de estarlo conforme á la ley, es decir, que no sean usurpadores ó intrusos; han de mandar sólo sobre aquello para que la ley les da atribuciones sin invadir las de otras autoridades ó funcionarios; han de dictar sus órdenes en la forma que la ley prescriba, y por último, lo mandado no ha de ser contrario, sino conforme con la ley.

La legitimidad de la posesión del cargo, la competencia general propia del mismo y la forma que ha de revestir el mandato son fáciles de conocer y constituyen la primera condición para que la obediencia sea debida; lo cual puede afirmarse cualquiera que sea la organización política. Nadie, ni aun el más mecánico ejecutor, puede disculpar su acto malo ó ilícito pretextando obediencia, si quien se lo mandó no tenía autoridad para mandarle, porque nadie, ni aun el mero ejecutor, deja de tener ni por un momento la conciencia moral bastante para saber que no está obligado á obedecer á quien sobre él no tiene autoridad.

Lo mismo decimos del caso en que la autoridad mande aquello para que el cargo no le da facultades ó competencia, y de aquel otro en que no guarde las formas legales. El sentido más vulgar sabe distinguir que un gobernador, por ejemplo, no puede mandar lo que un juez, ni éste lo que un alcalde, y mucho más sabe distinguir quien sirve cualquiera cargo bajo la autoridad de un jefe, si lo mandado por éste es de su competencia, es decir, si tiene facultades para mandar actos de aquella especie, y si lo hace en forma conveniente. Pero, si la determinación de la competencia ó de las atribuciones del superior no fuera cosa fácil ó pasara los límites de la inteligencia del agente administrativo, surgiría una cuestión análoga á la de la posibilidad de apreciar la licitud ó ilicitud de lo mandado y se resolvería por idénticos principios. Para resolver esta cuestión hay que distinguir entre el funcionario, en quien la ley y la razón suponen aptitud bastante para juzgar lo que es lícito ó ilí-

cito, y el agente material á quien, como tal agente, no se le suponen otras aptitudes que las necesarias para la mera ejecución. Así, un guardia civil ó un agente de seguridad no pueden discutir ni desobedecer al gobernador que les manda detener á una persona; un alguacil no tiene que averiguar si es ó no justo el embargo decretado por el juez; un escribiente ó un auxiliar no tiene que decir ni objetar nada respecto á una orden desatentada ó absurda, que se le mande transcribir. Pero el funcionario, que coopera intelectual y moralmente al cumplimiento de lo mandado, puede juzgar sobre su justicia ó licitud, según las leyes especiales que ha de cumplir por su cargo, y por lo mismo contrae responsabilidad, que le exigirá su superior si le desobedeciere, ó su conciencia ó la ley si coopera á la violación de ésta. Añádese á esto, que si el funcionario no acata y cumple el superior mandato, además de malquistarse con el jefe y de crearse una situación violenta, parece que falta á la subordinación y que destruye la jerarquía, y sobre todo que puede perderse la oportunidad en el obrar y por consiguiente la utilidad del acto; y como por otra parte no es posible asegurar á priori quien tiene razón, si el superior que manda ó el inferior que se niega á obedecer, la dificultad está en saber cuándo cumple el inferior con su deber aunque falte á la obediencia. Esta dificultad puede obviarse distinguiendo el caso en que la licitud ó ilicitud se presenten con tal claridad y evidencia, que todas las inteligencias puedan igualmente percibir las, de aquel otro en que no son tan evidentes y claras. En el primer caso la desobediencia á un mandato evidentemente injusto es un deber, y no puede exigirse responsabilidad alguna, ni ante la razón ni ante la ley, al que desobedece. En el segundo caso la presunción está á favor del superior porque lo racional es suponer que, al ocupar un puesto más elevado, tiene aptitudes preeminentes, aunque de hecho suceda á veces lo contrario, de modo que, en este caso, el inferior, deberá obedecer y los resultados de su obediencia no le serán imputables; pero, si no obedeciere, parece racional exi-

girle responsabilidad por su desobediencia; responsabilidad de la que sólo podrá eximirse demostrando claramente que lo mandado era ilícito por contrario á la moral ó al derecho.

Formulando lo dicho en reglas generales, podemos dejar sentado: 1° En la organización política en que el poder ó sus funciones se concentran en una sola mano ó institución, como de la voluntad de ésta depende, en la esfera del derecho positivo, la licitud ó ilicitud de los actos, los funcionarios y agentes todos, de cualquier clase y categoría, están obligados á cumplir, sin perjuicio de la ley moral superior á toda institución humana, los mandatos de sus superiores jerárquicos en materias de su competencia, porque se supone que todos mandan por delegación del jefe supremo ó del soberano cuya voluntad transmiten: 2° En la organización política de la división de poderes los mandatos de las autoridades administrativas han de subordinarse á los preceptos del poder legislativo; y entre las órdenes contrarias de dos autoridades, ambas legítimas y competentes, pero la una superior á la otra, ha de seguirse lo mandado por la superior: 3° El inferior debe, en tesis general, obediencia al superior legítimo que manda en asuntos de su competencia y en la forma prescrita por la ley: 4° El inferior, cuando no es mero agente, tiene derecho á examinar la licitud ó ilicitud de lo mandado por el superior legítimo y competente: 5° Cuando éste manda cosas evidentemente injustas, el funcionario subordinado tiene no sólo el derecho, sino el deber de desobedecerle: 6° Cuando lo mandado no es evidentemente injusto, el inferior que obedece al superior no contrae responsabilidad; pero puede desobedecerle bajo su responsabilidad, y para librarse de ésta, necesita demostrar de un modo concluyente que lo mandado es injusto: 7° El mero ejecutor de la ley ó auxiliar material de las autoridades y funcionarios debe obedecer siempre los mandatos de sus legítimos superiores, sin contraer por ello responsabilidad alguna, porque su cargo no implica ni exige aptitud especial para juzgar sobre la licitud de lo mandado, aunque sí haya

de reconocérsele discernimiento bastante para saber quién tiene derecho á mandarle y en qué clase de asuntos: 8º La desobediencia á los mandatos del superior origina responsabilidad para con éste, el cual puede por lo mismo corregir ó castigar á sus subordinados; y la obediencia indebida ó ilícita crea responsabilidad para con la ley, que puede traducirse en indemnización por el daño ó perjuicio causado, ó en pena por la infracción, si ésta constituyera delito ó hecho punible (1).

También exige la conservación de la jerarquía que la correspondencia ó comunicación entre los funcionarios refleje las relaciones de coordinación y subordinación que debe haber entre ellos; y como el respeto, la consideración y aun la cortesía, debidas por el inferior al superior, vedan que aquel prescinda de éste en los actos ó relaciones oficiales, la razón

(1) El artículo 8º, número 12, del Código penal español declara irresponsable al «que obra en virtud de obediencia debida.»

Los artículos 380 al 382 inclusivos del mismo Código determinan los casos de responsabilidad y penas en que incurren los funcionarios que desobedecen á sus superiores.

«Art. 380. Los funcionarios judiciales ó administrativos que se negaren abiertamente á dar el debido cumplimiento á sentencias, decisiones ú órdenes de autoridad superior, dictadas dentro de los límites de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en las penas de inhabilitación temporal especial en su grado máximo á inhabilitación perpétua especial y multa de 150 á 1.500 pesetas.»

«Sin embargo de lo dispuesto en el párrafo anterior, no incurrirán en responsabilidad criminal los funcionarios públicos por no dar cumplimiento á un mandato administrativo que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de *un precepto constitucional.*»

«Tampoco incurrirán en responsabilidad criminal los funcionarios públicos *constituidos en autoridad* que no den cumplimiento á un mandato de igual clase, en el que se infrinja manifiesta, clara y terminantemente *cualquiera otra ley.*»

«Art. 381. El funcionario que, habiendo suspendido por cualquier motivo que no fuere de los expresados en el segundo párrafo del artículo anterior la ejecución de las órdenes de sus superiores, los desobedeciere despues que aquellos hubieren desaprobado la suspensión, sufrirá la pena de inhabilitación perpétua especial y prisión correccional en sus grados mínimo y medio.»

«Art. 382. El funcionario público que, requerido por autoridad competente, no prestare la debida cooperación para la administración de justicia ú otro servicio público, incurrirá en la pena de suspensión en sus grados mínimo y medio y multa de 125 á 1.250 pesetas.»

«Si de su omisión resultare grave daño para la causa pública ó á un tercero, las penas serán de inhabilitación perpétua especial y multa de 150 á 1.500 pesetas.»

aconseja que el inferior no se comunique con los superiores jerárquicos sino por conducto del inmediato, pues otra cosa sería tener en poco la autoridad de éste é imposibilitarle para la inspección que de derecho le corresponde, y argüiría además desconocimiento por parte del inferior de su posición verdadera y hasta vanidad, presunción y falta de respeto al superior de orden más elevado, al comunicarse directamente con él saltando la distancia ó los grados que los separan. Pueden, no obstante, darse casos en que racionalmente deba prescindirse del superior inmediato sin que la disciplina se resienta ni se falte al respeto y consideración debidos. Tales serían la urgencia del asunto, que implicara un grave ó irreparable daño para la causa pública ó para el derecho de los particulares, la incuria ó la malicia del jefe que se negara á dar curso á las comunicaciones de sus subordinados, y sobre todo la necesidad en que pudieran verse éstos de recurrir en queja contra sus superiores inmediatos, pues en estos últimos casos, si no se permitiera al inferior comunicarse directamente con la autoridad de orden más elevado prescindiendo de la intermedia, sería muy difícil, dada la condición humana, que las arbitrariedades ó injurias, cometidas por los superiores contra los inferiores ó contra el derecho ageno, tuvieran la corrección merecida.

Es también necesario para la conservación de la jerarquía que el superior pueda suspender, revocar y reformar los acuerdos y actos de los inferiores y corregir sus faltas.

Esta facultad tiene su fundamento en la autoridad mayor que lógicamente ha de suponerse en el superior, en las mayores aptitudes para el mando y en el más perfecto conocimiento de las necesidades sociales que debe de atribuírsele. En efecto, cuanto más alto puesto ocupa el funcionario, más cerca se halla de la autoridad soberana, más directamente recibe la delegación de la misma y más amplia ha de ser la esfera á que se extienda su acción. Para llegar á tal puesto, en una sociedad bien regida, es preciso suponer que se han revelado dotes especiales de inteligencia y celo en el desempeño de car-

gos menos difíciles, pues en la administración pública, como en todo, la actividad humana ha de ejercitarse primero en lo más fácil, y sólo cuando la experiencia ha demostrado que puede haber condiciones para más arduas empresas, es cuando deben intentarse. Por parte pues del sujeto agente, es racional presumir que el superior es más idóneo, para dirigir la sociedad y para el cumplimiento de las leyes, que el inferior á él subordinado. Atendiendo además al bien público y al derecho é interés de los particulares, es necesario que los errores y faltas de los funcionarios se rectifiquen y repriman, para evitar ó reparar el daño ó la injuria que su falta de celo, inteligencia ó probidad haya podido irrogar; y habiendo necesidad para ello de suspender, revocar ó reformar sus actos, es evidente que debe encomendarse esta misión al funcionario á quien se suponga más autoridad y aptitud, y que éstas han de reconocerse en aquel á quien la ley las confiera.

Dicha facultad, tal y como la hemos examinado, se atribuye racionalmente en abstracto á todo superior jerárquico respecto á los subordinados; pero en la práctica es conveniente distinguir entre la facultad de revocar ó reformar y la de suspender, según que el inferior tenga únicamente por delegación del superior la autoridad y atribuciones á ésta inherentes, ó las haya recibido de la ley. Cuando las atribuciones del inferior proceden de la delegación del superior inmediato, éste, en cuyo nombre y representación obra el subordinado, podrá rectificar sus errores ó faltas revocando ó reformando sus actos en el tiempo y forma que las leyes hayan tenido á bien prefijar. Si las atribuciones del inferior provienen directamente de la ley, debe distinguirse también, según que ésta haya encomendado exclusivamente á un funcionario la resolución ó el acuerdo, ó haya conferido á uno la facultad de acordar en primer término y á otro la de resolver en definitiva ó en última instancia. En el primer caso, no procede revocación, reforma ni aun suspensión del acto ó resolución del funcionario inferior á quien la ley dió exclusivas atribuciones; en el segundo, si la

ley da al superior inmediato la facultad de reformar ó revocar, él debe hacerlo; pero, si la confiere á otro funcionario de orden más elevado, es natural que el inmediato, que está más en contacto con el inferior, que conoce más pronto el acto por él ejecutado y puede apreciar antes las consecuencias del mismo, pueda también suspenderle, por sí, en virtud de la inspección que á todo jefe corresponde, ó á instancia de parte, cuando ésta recurre en alzada, pues la suspensión es necesaria para evitar el daño ó injuria que de aquel podría seguirse mientras el superior á quien compete la revocación ó reforma la acordare.

Las correcciones disciplinarias que los superiores pueden imponer á sus subordinados, ora por faltas de respeto y obediencia debidos, ora por negligencia ó por malicia en el cumplimiento del deber, revisten generalmente la forma de apercibimiento, multa, suspensión de empleo ó sueldo y destitución; pero, cualquiera que sea su forma y entidad, no excluyen la indemnización por los perjuicios causados, ni la pena merecida por hechos graves ó por delitos cometidos en el ejercicio del cargo, todo lo cual constituye la responsabilidad administrativa, de que después hablaremos.

CAPÍTULO IV

DE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS

I

RELACIÓN ENTRE LA ADMINISTRACIÓN Y LOS FUNCIONARIOS

Constituida la jerarquía administrativa por funcionarios de varias clases, indicaremos las denominaciones principales con que suelen designarse, por más que ni en estas denomina-

ciones, ni en el carácter de los respectivos cargos se hallen de acuerdo los autores, ni sea por otra parte necesario optar por unas ú otras opiniones, siendo en este punto lo importante determinar si hay verdadera relación jurídica entre los funcionarios y la sociedad ú organismos á que sirven; y en caso afirmativo, el modo de nacer esta relación, ó sea, el nombramiento ó designación para el cargo con las condiciones de idoneidad y los modos de probarla y asegurarla; los derechos y deberes entre los funcionarios y la administración; la responsabilidad de aquellos para con ésta y recíprocamente, y la que corresponda á unos y otra para con los administrados por los actos de los funcionarios públicos.

Batbié llama en general *funcionarios* á todas las personas que, por cualquier título, están encargadas de un servicio permanente, general ó especial, de la administración del Estado, del departamento ó del municipio; distinguiendo con el nombre de *autoridades* á los que, investidos de una parte del poder, tienen el derecho de dar órdenes; con el de *empleados*, á los auxiliares que preparan los actos de mando, y con el de *agentes* á los que ejecutan las órdenes dictadas por los primeros. Hace también notar que la posición social de los funcionarios no debe ser apreciada por su carácter de *empleado* ó de *autoridad*, puesto que hay empleados de un orden mucho más elevado y cuya misión es de mayor importancia que la de algunas autoridades, por ejemplo, el jefe de sección de un ministerio comparado con el alcalde de un municipio rural (1).

Persico distingue los agentes de la administración en *directos* y *auxiliares*, llamando agentes directos, y también *funcionarios públicos*, á los que forman la escala jerárquica que tiene á su cabeza al supremo imperante, revestidos de carácter y autoridad ante el público, que son oficialmente reconocidos, ejercitan una verdadera función y tienen jurisdic-

(1) *Traité théorique et pratique de Droit Public et Administratif*. T. III.

ción determinada. Tales son los ministros, prefectos, subprefectos y alcaldes. Los auxiliares, llamados también *empleados*, no hacen más que preparar el trabajo á los primeros, ya en el centro, ya en las varias partes del territorio; no tienen verdadera y pública función, y la nota que los distingue de los otros es que su jerarquía es interna, va á fenecer y á terminar en el propio agente directo, del que son instrumentos más ó menos inteligentes y en cuya responsabilidad y esfera de acción va á fundirse la suya (1).

Según Orlando, las personas investidas de una función pública son *oficiales públicos*; y llama *oficio público* al conjunto de encargos ó cuidados que el Estado confía á una persona física para cumplir una función perteneciente al mismo Estado con *fin público*, esto es, en interés, jurídico ó social, de la colectividad. *Empleado* del Estado es, para el mismo escritor, todo aquel que ha tomado sobre sí la obligación de prestar su trabajo en servicio del Estado, mediante una retribución á cuenta de éste, y haciendo del servicio público su *profesión*, esto es, dedicándole permanentemente su actividad física é intelectual para proporcionarse con esto los medios de subsistencia económica. Distingue también estos empleados de los honorarios y electivos que no son retribuidos, y de aquellas otras personas que prestan al Estado un servicio no aceptado voluntariamente en forma de profesión habitual, por ejemplo los soldados, que sirven por obligación (2).

Meucci hace la distinción entre los *funcionarios* y los *empleados*, siendo éstos retribuidos y pudiendo no serlo aquellos, de modo que todo empleado es funcionario, en sentido lato, pero no viceversa; y aceptando la definición de Merlín, llama funcionario público á la persona encargada de un oficio permanente de la administración (3).

(1) *Principii di Diritto Amministrativo*. Vol. I.

(2) *Principii di Diritto Amministrativo*.

(3) *Instituzioni di Diritto Amministrativo*. Vol. I.

Sin entrar nosotros á discutir la mayor ó menor exactitud y propiedad de estas denominaciones, por no considerarlo de grande importancia, siempre que préviamente se fije el significado ó la acepción en que unas ú otras hayan de usarse; y prescindiendo también de las clasificaciones de los funcionarios en centrales y locales, activos y deliberantes, unipersonales y colegiados, generales y especiales, internos y externos, puesto que todas estas distinciones se comprenden fácilmente teniendo en cuenta la división del poder administrativo, aceptamos como la más adecuada para el funcionario en general la última de las definiciones citadas, que comprende á todo el que desempeña un cargo permanente en la administración, cualquiera que sea su rango ó categoría, y distinguimos, conforme al lenguaje más usual y corriente en nuestras leyes, tres clases de funcionarios: 1^a Funcionarios constituidos en autoridad ó que participan en una ó en otra forma del ejercicio del poder, á los que designamos con el nombre de *autoridades*: 2^a Funcionarios *facultativos, técnicos ó especiales*, cuyo cargo exige ciertos conocimientos y aptitudes: 3^a *Auxiliares y agentes*, á los que sólo se encomiendan actos de mera ejecución.

Fijado el sentido en que habremos de usar las denominaciones indicadas, pasamos á determinar la relación que existe entre los funcionarios en general y la administración pública, representante del Estado ó de los organismos inferiores que le integran.

Por de pronto, es innegable que entre la sociedad política ó entre sus organismos y los funcionarios que sirven á una ó á otros existe una relación, y que esta relación no puede menos de ser moral, puesto que tanto aquellas entidades como sus funcionarios son seres dotados de libertad, y todo vínculo que ligue entre ellos la libertad será vínculo moral. Pero además, el vínculo que se deriva de la función pública y une á los organismos políticos con los funcionarios es de interés público porque sirve para dar á aquellos la representación, la dirección y la acción necesarias para su vida y perfeccionamiento, y

es también por lo mismo relación pública y política, que afecta al fin y á la organización social. Es asimismo esta relación jurídica, porque origina derechos y deberes regulables y exigibles mediante coacción y porque en ella han de reconocerse y respetarse los fundamentos de todo el orden jurídico, que son la libertad y la igualdad de esencia entre los hombres; sin que esto signifiqué que las relaciones primitivas fundadas en la libertad y los derechos derivados de la igualdad no puedan modificarse, regularse ó restringirse en nombre de la conveniencia política ó del interés general.

Ahora bien, siendo la relación entre los funcionarios y las colectividades á que sirven, además de moral y política, jurídica ó de derecho, importa saber si es de derecho público ó de derecho privado, para lo cual es preciso distinguir con exactitud estas dos especies del derecho.

Esta distinción puede hacerse atendiendo, ya al sujeto de las relaciones que el derecho establece ó regula, ya al fin de estas relaciones; de manera que, si el sujeto ó el fin son distintos, como distinto ha de considerarse el derecho. Así, pues, cuando el derecho es aplicable á toda clase de personas indistintamente, individuales ó colectivas, privadas ó públicas, y tiene como fin directo é inmediato la utilidad particular de aquellas, se llama privado ó civil, y es común á todas las personas, aun á las públicas, pero consideradas como particulares ó como una individualidad enfrente de otra. Tales son, por ejemplo, las reglas jurídicas á que han de ajustarse las relaciones en que el Estado, las provincias ó los municipios tienen la consideración de propietarios. Cuando el derecho regula relaciones entre toda clase de personas, consideradas únicamente como particulares, es también bajo este aspecto privado ó civil; pero si el fin de sus reglas es garantizar el derecho ó la utilidad de la persona pública en cuanto tal, ó como colectividad, bajo este punto de vista el derecho es público por razón del fin. Por último, cuando las reglas jurídicas existen sólo para la persona pública y para

fines de la colectividad, de modo que únicamente sean aplicables á las relaciones de la persona pública con otras análogas ó con sus propios elementos, pero sólo en cuanto éstos son ó forman parte de la misma persona pública ó sociedad, como los ciudadanos respecto al Estado y los vecinos respecto al municipio, el derecho en este caso es público y se contrapone al civil ó privado, tanto por el sujeto ó las personas, cuanto por el fin.

Hecha esta distinción, parece claro que la relación entre los funcionarios y la sociedad política ó sus organismos no puede llamarse de derecho civil común, porque dicha relación tiene por fin la utilidad pública ó de la colectividad, considerada como tal y no como individuo respecto de otro individuo. Tampoco puede llamarse de estricto derecho público, porque las relaciones entre la persona colectiva y los funcionarios, aunque sean para el bien público, no se dan sólo entre entidades políticas, ó entre éstas y sus miembros como tales, ni en ellas puede prescindirse de la utilidad particular que el servicio público pueda reportar á los individuos que le prestan. Y ni aun invocando la representación que la sociedad confiere á algunos de sus funcionarios, puede decirse que la relación entre ellos es sólo de derecho público, porque, si bien las sociedades políticas obran siempre por medio de sus representantes y esta representación es sólo para fines de utilidad pública, la representación en general ó el obrar por medio de otro no es exclusivo de la sociedad política, sino que también es propio de otras personalidades; sin que valga decir que en la representación de las sociedades privadas, instituciones é individuos el encargo es voluntario, mientras que en la de los funcionarios administrativos es necesidad de orden público que puede imponerse por la ley hasta sin remuneración alguna, pues, aun concediendo esto, siempre sería cierto que la esencia de la relación jurídica no cambia, cualquiera que sea la razón que le de origen ó que establezca el vínculo entre el ente colectivo y sus representantes, ya sea la utilidad pública

ó la privada, ya la aceptación voluntaria de éstos ó la imposición de aquel.

No siendo, pues, la relación que nos ocupa de derecho civil común ú ordinario, ni tampoco de estricto derecho público, resta únicamente que sea de un derecho especial, que, teniendo de común con el civil ordinario el servir para toda clase de personas y el atender también á la utilidad privada de los funcionarios, aunque su objeto principal sea el bien público, pudiera llamarse civil especial; civil, por el aspecto privado de las personas ó sujetos cuyas relaciones regula y por el fin particular de uno de los sujetos; y especial, porque á los principios y reglas del derecho común añade ó mezcla algunas otras por razón de interés público. Y, en efecto, el funcionario que representa al Estado ó á un organismo cualquiera, ó administra sus bienes, se halla en la misma relación respecto á ellos que el representante ó administrador de un particular ó de una institución ó sociedad privada, y no hay razón alguna para considerarlos en posición jurídica distinta; lo cual no obsta para que por motivos de orden público ó de necesidad ó conveniencia social se impongan al funcionario ciertas reglas y condiciones y se le exijan ciertas garantías que no suelen imponerse ni exigirse al representante ó administrador particular, y que no son tampoco indispensables, dada la inspección y vigilancia mucho más directas é inmediatas que los particulares ejercen sobre las personas que les sirven ó en quienes depositan su confianza.

Partiendo pues de que la relación entre la administración y sus funcionarios puede llamarse de derecho civil especial, veamos á qué forma del derecho civil puede referirse.

Esta relación es ante todo bilateral, ó mejor dicho, *contractual*; y no puede con razón llamarse unilateral en el sentido de que no produce reciprocidad de derechos y deberes entre los dos sujetos relacionados, ó sea, en el sentido de que para uno de ellos, la sociedad política ó sus organismos, todo son derechos, y para el otro, los funcionarios, todos son debe-

res. Los que tal opinión sostienen se fundan en que el cargo público es una emanación de la soberanía, que se ejerce por la sociedad política al llamar y retener en su servicio á los ciudadanos, lo cual excluye toda idea de contrato, puesto que, un acto de imperio no puede depender de modo alguno de la voluntad del ciudadano, sino que contiene en sí una fuerza coactiva que impone necesaria obediencia al mandato de la autoridad; y que este acto de imperio se justifica porque los servicios de los funcionarios son una necesidad imprescindible para la vida de la sociedad, la cual no ha de hacerse depender del acuerdo de voluntades, que puede ó no realizarse; y por lo mismo el Estado ha de proveer á todo lo indispensable para sus necesidades, no ya descendiendo á pactar con los ciudadanos, sino imponiéndose, mandando, ejercitando su soberanía.

Es cierto que la eficacia del acto de imperio no puede depender de la voluntad de los obligados á acatarle y obedecerle, y que la sociedad política ni puede ni debe descender á pactar con los ciudadanos en aquello que es necesario para su vida, y así sucede en el servicio militar; pero no es cierto, y en esto falla el argumento, que sea necesario para la vida de la sociedad imponer ó forzar á los ciudadanos al desempeño de los cargos públicos, habiendo como hay en todo Estado quien voluntariamente los acepte; en cuyo caso cesa el derecho de la sociedad basado en la necesidad suprema de su conservación, porque las limitaciones de los derechos de los ciudadanos, las restricciones de la libertad, sólo se justifican cuando son necesarias por exigencias de la ley moral, ó de la convivencia social, ó de los derechos superiores de la colectividad.

Ni vale tampoco decir que todas las condiciones reguladoras de la relación entre la administración y los funcionarios, como admisión á los cargos, ascensos, destituciones, retribución, etc., se hallan fijadas de antemano por las leyes y reglamentos orgánicos á los que ni la administración ni los funcionarios pueden faltar, y que no hay por lo tanto libertad en las

partes ni por consiguiente posibilidad de contrato; pues á esto se contesta que en el mismo caso se hallan muchos contratos privados sujetos previamente á reglas ó condiciones indeclinables, sin que obste para que la voluntad, al aceptarlas ó no, sea libre y pueda por lo mismo celebrar el contrato. Y si la relación que nos ocupa está subordinada á reglas ó condiciones especiales á que no se pueden sujetar los contratos particulares, podrá deducirse de aquí que hay en este caso una forma especial de contrato, pero no que no hay contrato, puesto que concurre para el nacimiento de la relación el elemento esencial del contrato, ó sea el consentimiento de dos voluntades sobre un mismo objeto, aunque quede por determinar la naturaleza especial de este contrato (1).

Demostrado que la relación entre la administración y los funcionarios es, además de moral y política, jurídica, y que esta relación nace por el consentimiento de las partes, que produce obligación bilateral entre los funcionarios y el organismo á que sirven, poco importa clasificar esta obligación como uno ú otro de los contratos conocidos en derecho común, y tanto menos, cuanto que, dadas las condiciones especiales para que se realice este contrato, los derechos y deberes originados del mismo dependerán principalmente de aquellas condiciones y de las reglas particulares á que han de sujetarse la prestación de los servicios y la remuneración por los mismos.

Algunos expositores, sin embargo, le consideran como uno de los innominados; de *do ut facias*, por parte del Estado ú organismos, y de *facio ut des*, por parte del funcionario. Pero otros entienden que sólo debe recurrirse á los contratos innominados cuando no fuere posible referir el de que se trata á ninguna de las especies de los nominados, lo cual no sucede aquí, porque el contrato entre la administración y los funcionarios puede estimarse como mixto de *locación de obra* ó arren-

(1) Orlando, obra cit.

damiento de servicios y de *mandato*; prevaleciendo el tipo de la locación en aquellos funcionarios que prestan un servicio meramente ejecutivo y no en nombre y haciendo las veces de la entidad á que sirven, aunque sí en interés de la misma y para sus fines; y el tipo del mandato, en las autoridades y en todos aquellos funcionarios que por ministerio de la ley obran en nombre y por cuenta del Estado ó de sus organismos. De manera que todas las delegaciones del poder son verdaderos mandatos que se hacen por las leyes fundamentales ó generales con ciertas reglas y condiciones, ya gratuitamente, ya con recompensa, ora con derechos útiles especiales, ora sin ellos; pero el tipo fundamental del mandato no cambia, sino que persiste donde hay delegación de poderes. Mas, cuando el poder no se delega ni se trasmite, sino que sólo se toma de otra persona la obra necesaria para los fines sociales, sin comunicación de representación ni de personalidad, entonces cesa el mandato y comienza el arrendamiento ó locación de servicios, que en el caso anterior había sido únicamente como un elemento accesorio ó adventicio compenetrado en el mandato (1).

II

CUALIDADES Y NOMBRAMIENTO DE LOS FUNCIONARIOS

Los actos participan de la naturaleza de la fuerza que los produce; y como en la administración pública la fuerza social se deposita en los funcionarios y actúa por su medio, las cualidades que les adornen, tanto en el orden intelectual como en el moral, influirán necesariamente en las condiciones de los actos por ellos ejecutados para la obtención de los fines sociales, y en su utilidad para el cumplimiento de las leyes. De aquí que los principios y reglas administrativas encaminadas á determinar y á conseguir en los encargados de los negocios

(1) Meucci, obra cit.

públicos las cualidades más adecuadas para realizar su misión sean de la mayor importancia.

Entre estas cualidades son las unas esenciales, de tal suerte, que sin ellas es imposible que los funcionarios puedan cumplir los fines que se les encomiendan; mientras que la falta de otras, cuya importancia es relativa, no les incapacita para dichos fines, aunque la posesión de ellas les da, por un lado, más idoneidad para el desempeño del cargo, y satisface, por otro, las exigencias de la justicia, de la equidad ó de la pública conveniencia.

Son las cualidades esenciales la aptitud intelectual necesaria para el cargo ó la función que ha de ejercerse, la libertad y la moralidad. Estas cualidades no se dan por de pronto sino en aquellas personas que han llegado á la plenitud de su desarrollo en el orden de la inteligencia y de la voluntad, y cesan por lo común y salvo raras excepciones al entrar en el periodo de la decadencia, á que todos los seres organizados y vivos están, por ley de la naturaleza, sujetos.

La edad, pues, da la primera presunción racional en pro ó en contra de aquellas dos cualidades, y en este punto es evidente que ni el niño ni el valetudinario tienen la plenitud de las facultades intelectuales y morales que las funciones públicas por regla general precisan; pero sería injusto afirmar que deba excluirse de toda clase de cargos á los adolescentes y á los ancianos, sino solamente de aquellos que exigen el completo desarrollo y la posesión plena de dichas facultades.

Es también presunción racional, aunque no tan clara ni fundada como la anterior, la que se basa en el sexo y nos induce á pensar que en el hombre se hallan las dos primeras cualidades, inteligencia y libertad, mucho más desarrolladas, por punto general, que en la mujer.

Sea por la naturaleza misma, como nos inclinamos á creer, ó por efecto de la educación y de los hábitos especiales, no es aventurado afirmar que, en el estado actual de las cosas, la inteligencia de la mujer, comparada con la del hombre,

ni se aplica tan fácilmente á los estudios serios y profundos, ni es tan apta para su adquisición, ni tan flexible para abarcar la variedad de conocimientos que el desempeño de los negocios públicos requiere. Cierto que en la historia y aun en la experiencia diaria se ofrecen ejemplos de mujeres que han conseguido justa fama por su acertada dirección en los asuntos del Estado, que se han distinguido por su previsión, por su prudencia, por sus felices intuiciones en la política, y que hasta en el cultivo de las bellas artes, de las letras y aun de las ciencias han conquistado gran renombre; pero estos mismos ejemplos no pueden mirarse sino como excepciones de la regla general inducida de la desproporción en el número de mujeres ilustres, sea cualquiera la causa que la produzca, comparado con el de hombres.

Y respecto á la libertad en la vida pública es innegable que ni las exigencias sociales, ni la condición de hija, esposa ó madre permiten á la mujer tanta independencía al decidirse ó al obrar, ni tanta energía para persistir en sus resoluciones; y aunque pudiera sustraerse á la presión de la sociedad y á las influencias del padre, del esposo y del hijo, y su aptitud intelectual fuera igual á la del hombre, todavía razones poderosas de moralidad y las necesidades de la familia y del hogar exigirían apartar á la mujer de los cargos públicos en que pudieran correr peligro aquellos sagrados intereses. Esto no quiere decir que no puedan encomendarse á la mujer aquellas funciones públicas, especialmente las técnicas, compatibles con las exigencias morales, sociales y de la familia.

En cuanto á la idoneidad para los cargos públicos, hay que distinguir entre la general, que sólo capacita para optar á ellos, supuestas las demás condiciones que el cargo por su naturaleza exige, y la especial, determinada por la posesión de las cualidades y condiciones que dan aptitud para su desempeño. La primera consiste en que no se niegue á nadie que posea la segunda el derecho á pretenderle; ó sea, que á nadie se declare *á priori* incapaz por condiciones extrañas al buen

ejercicio de la función pública, por motivos, v. g., de nacimiento ó de clase, porque tal negativa se opone á la igualdad esencial humana, comprobada por la razón y reconocida por las leyes de todos los pueblos cultos.

A esta idoneidad general debe referirse y en ella también incluirse la presunción de probidad á favor de todos los ciudadanos, mientras sus actos no hayan demostrado lo contrario, pues en este último caso, el hombre inmoral, aquel que con sus hechos públicos ó privados, pero notorios, falta á los deberes sociales ó familiares, es mal padre ó mal esposo, derrocha sus bienes, emplea medios reprobados para adquirir fortuna, estima en poco su honra ó su fama, ó ejecuta acciones indecorosas de cualquiera clase, debe ser proscripto de los cargos públicos, porque es muy difícil que tenga afecto á la sociedad quien no lo tiene á su familia, que estime el decoro ajeno quien hace poco aprecio del suyo, y que no ponga los medios que el cargo le proporcione á servicio de sus intereses particulares, de su codicia ó de su ambición, quien por su conducta anterior ha hecho evidente que todo lo sacrifica á sus pasiones ó á su medro personal.

La aptitud especial para el cargo, que consiste en el conjunto de conocimientos y habilidad ó pericia necesarios para desempeñarle convenientemente, no se supone por igual en todos los ciudadanos por sólo la condición de tales, sino que ha de probarse en forma adecuada, ó cuando menos presumirse racionalmente en virtud de hechos que autoricen para hacer esta racional conjetura.

Pero en cuanto á los medios de verificar dicha prueba y en cuanto á la determinación de los hechos necesarios para fundar la presunción de aptitud, ni la teoría, ni la práctica los han encontrado tales que no dejen lugar á duda. Depende esto de la dificultad de demostrar á la vez los conocimientos teóricos y los prácticos, y juntamente con unos y otros la habilidad ó la pericia, que sólo es dable comprobar por la experiencia.

Propónese por algunos la preparación, mediante el es-

Matias - Pando

Celed

Pera

Truher

tudio y la práctica, en institutos especiales en relación con el cargo á que se aspira, comprobándose la aptitud por los exámenes durante la preparación y al fin de ella, y dando á los alumnos aprobados ingreso en el cuerpo de *aspirantes* con opción á los cargos que vacaren. Este medio de prueba es útil sin duda alguna, sobre todo haciendo extensivo el ingreso en el cuerpo de aspirantes, porque así lo exige la equidad y hasta la pública conveniencia, no sólo á los preparados en los institutos ó escuelas para este fin establecidos, sino á los que, presentados libremente á sufrir los correspondientes exámenes, obtuvieren la aprobación; però tiene el inconveniente, si los examinadores no son personas de indudable competencia y de reconocidas dotes de justificación y de carácter para sustraerse á toda clase de imposiciones é influencias, de conferir probablemente el título de aspirantes á muchas medianías.

Parecido á éste es el medio de admitir ó de crear una clase de *meritorios*, que haciendo de la oficina pública su escuela pudieran, con el ejercicio ó la práctica durante un tiempo más ó menos largo, adquirir las condiciones de aptitud; pero sobre el inconveniente del anterior, tiene este los defectos de producir empleados rutinarios y de dejar más ancho campo á la arbitrariedad y al nepotismo, tanto en la admisión como meritorios, cuanto en la promoción de éstos.

Otro medio es la *oposición* ó el examen comparativo entre los aspirantes al cargo; pero, si bien es cierto que puede dar la seguridad del mérito relativo, cuando la ilustración y la rectitud de los jueces rechazan toda clase de sugerencias, ni sirve para asegurarse de la habilidad que da la práctica, ni permite siempre elegir entre lo mejor, pues tal vez quien no tome parte en los ejercicios, ó por no comprometer una reputación ya adquirida, ó por no confiar bastante en la competencia ó en la justificación de los tribunales, sea el más idóneo para el cargo.

No falta quien entienda que debe dejarse al poder público libertad en la designación, pues nadie más interesado en

servirse de funcionarios inteligentes y probos. Sin embargo, este modo, es acaso el más expuesto al error y á la arbitrariedad, dado que las autoridades superiores que han de hacer el nombramiento no se hallan en contacto inmediato, para conocerlos, con los aspirantes al ingreso en la respectiva carrera, y han de dejarse influir necesariamente, ó por los datos, no siempre fidedignos de sus subordinados, ó por los que suministren personas extrañas á la administración, ó por preferencias de afecto, ó por exigencias políticas; y tiene además el inconveniente, en el modo de ser de las modernas sociedades, de crear las más veces funcionarios de partido, de vida efímera, ó sospechosos para los que no los nombraron. Tiene no obstante la ventaja este procedimiento, si el que ha de nombrar lo desea realmente, de poder elegir para los puestos públicos lo mejor, sea cualquiera la forma y modo con que se haya manifestado.

También se propone la *elección* como medio adecuado para hacer los nombramientos, y en verdad puede serlo para los cargos más de representación que de exigencias técnicas ó especiales, porque para éstos es imposible que los electores, sopena de ser en corto número y dotados ellos también de la aptitud intelectual necesaria para el cargo, puedan con conocimiento de causa apreciar el mérito de los aspirantes. Esto sin contar con que en las elecciones, según comprueba diariamente la experiencia, no suele atenderse en primer lugar al mérito, sino que se dejan sentir mucho las influencias de todo género, desde la oficial y las políticas hasta la imposición por el miedo y la venalidad por el dinero.

De lo dicho se infiere que una acertada combinación de dos ó más de estos procedimientos en armonía con las condiciones especiales de cada cargo ó función pública, y sobre todo la buena voluntad por el servicio y la justificación de los que hayan de hacer los nombramientos, serán la mejor garantía de la aptitud intelectual y de la pericia de los llamados á los puestos públicos.

Respecto á la moralidad, aunque, según dijimos, debe presumirse de todos mientras no haya prueba en contrario, pudiera no obstante procurarse su comprobación por certificaciones de buena conducta ú otro cualquiera medio; pero no expedidas aquellas en la forma ni con la ligereza con que ordinariamente se hace, sino por una institución ó cuerpo colegiado que tuviera á su cuidado la inspección sobre las costumbres y compuesto de personas de intachable conducta, designadas, por ejemplo, una por cada gremio en votación secreta y en elección de doble grado. Estos colegios, parecidos por su fin moralizador á los censores romanos, podrían ser tantos como pueblos ó como barrios en las grandes poblaciones, para facilitar sus indagaciones, y sus acuerdos referentes á la conducta de sus convecinos deberían tomarse en votación secreta y por procedimientos que hicieran punto menos que imposible la violación del secreto.

Claro está que la condición de probidad es más necesaria en algunos cargos, por ejemplo, en los de la administración de justicia, en los que manejan fondos ó disponen de ellos, en los que han de examinar y aprobar cuentas, etc.; pero la moralidad es imprescindible en todos los que han de ocupar los puestos públicos, y de ellos deben ser excluidos sin distinción todos los que tienen algún vicio contra la moralidad.

Debe también procurarse á los funcionarios condiciones externas que les faciliten la conservación de su probidad originaria. Tales pueden ser, entre otras, la remuneración decorosa, la inamovilidad relativa y la responsabilidad verdadera.

La remuneración decorosa, es decir, en relación con la importancia y posición social que el cargo da, con la cultura que exige y con la posibilidad de hacer de él una profesión, es garantía de independencia y de asiduidad en el trabajo, al que se tiene afición si proporciona recursos para atender á las necesidades de la vida; y además, dicha remuneración pone á cubierto á los funcionarios contra las ideas perniciosas que su

situación precaria pudiera sugerirles cuando en el servicio celoso y leal de su destino no encontrasen siquiera los medios de satisfacer las necesidades más apremiantes.

También la inamovilidad relativa es, por razones análogas, condición para la moralidad en los cargos públicos que constituyen una profesión; y decimos relativa, porque de la naturaleza misma de las cosas depende que no pueda ser absoluta. El funcionario público es en muchos casos un auxiliar ó un instrumento, que sólo será útil á condición de servir convenientemente ó de ser manejado con oportunidad por el superior de quien dependa, y de aquí que no pueda haber oposición duradera entre uno y otro sin que el servicio se resienta. Luego, cuando surge esta oposición, ora por parte de las inteligencias que no ven del mismo modo las cuestiones administrativas ó el medio de resolverlas, ora también por parte de las voluntades que no se determinan en armonía, sino que de continuo se contradicen, uno de ellos debe cesar y en razón deberá hacerlo aquel de quien se probase extravío en la inteligencia ó perversión en la voluntad, apreciación que corresponde al poder que les confirió el cargo.

Si á la naturaleza de la relación entre los funcionarios y la administración recurrimos para resolver sobre la inamovilidad, de dicha relación no se deduce tampoco que pueda ser absoluta. Considerado el funcionario como representante de la sociedad por el mandato de ésta, el contrato de mandato no da derecho al mandatario para conservar sus poderes ó la representación por más tiempo que el que el mandante estime conveniente. Y si la relación entre el funcionario y la administración es de locación de obra ó arrendamiento de servicios, tampoco tiene obligación, quien toma á su servicio á una persona, de emplearla más tiempo que aquel por que juzgue necesario utilizar su trabajo. Sin embargo, como al hablar de aquella relación queda demostrado que no es de derecho civil común, sino especial, y que su especialidad se funda en el público interés, pueden y deben modificarse por razón de éste las conse-

cuencias jurídicas ordinarias, sino tanto del mandato por la cualidad de representante que da al mandatario y que implica una absoluta confianza depositada en él por el mandante, por lo menos en el arrendamiento de servicios en que se tienen en cuenta, más que las cualidades morales del arrendatario, ó sea del funcionario retribuido, sus dotes intelectuales y su habilidad. De donde se deduce que, pactada implícitamente, como puede serlo en virtud de las leyes y reglamentos orgánicos, la persistencia del contrato mientras sean necesarios los servicios y se presten debidamente por el funcionario, la inamovilidad queda establecida, y puede considerarse como una circunstancia especial modificativa de la relación de derecho civil común y fundada en el interés público.

De la misma índole son las razones que en pro de la inamovilidad relativa hemos indicado como análogas á las que militan en favor de la remuneración decorosa; ó sean, la mayor facilidad y aptitud que adquiere el funcionario para el servicio con la continuidad en el trabajo, y el estímulo para su aplicación al tener la seguridad de que, cumpliendo sus deberes, no será destituido sin justa causa. Otras razones secundarias pueden aducirse también en pro de la inamovilidad relativa, que, al favorecer á los funcionarios, produce también ventajas á la sociedad; tales son la de poner coto á la empleomanía, disminuyendo las vacantes y con ellas la posibilidad de colocarse los pretendientes, cuyo número disminuirá también á medida que toquen las dificultades para obtener colocación, y la de mermar considerablemente la clase de cesantes que son presa de la miseria, ya por un pundonor mal entendido que les veda dedicarse á ocupaciones que estiman bajas respecto á su anterior posición, ya también porque la especialidad del trabajo en que acostumbraban ejercitar su actividad les ha privado de aptitud ó expedición para otros nuevos.

La responsabilidad verdadera, en lo que tiene de sanción, sirve también de medio para conservar la moralidad de los funcionarios, á quienes, sino basta la conciencia del deber, pue-

de contener dentro de los límites de éste el temor á la pena por las faltas ó delitos cometidos en el desempeño del cargo. De las clases y cuantía de esta responsabilidad, así como de los medios de hacerla efectiva, trataremos á la terminación de este capítulo.

Entre las condiciones que, aun no siendo esenciales para el cumplimiento de los fines encomendados á los funcionarios, pueden considerarse no obstante como de gran importancia política ó social, es una la *ciudadanía*, respecto á la cual se suscita controversia sobre si debe ó no exigirse como requisito indispensable para ocupar los puestos públicos. Los que se deciden por la solución negativa arguyen con la solidaridad humana, con la tendencia expansiva cuyo desarrollo debe procurarse en toda sociedad, con las ventajas de la comunicación en todas las esferas de la inteligencia y de la actividad, y sobre todo, con que la sociedad debe utilizar las mejores dotes ó cualidades que quieran emplearse en su servicio, sea cualquiera su origen.

Aun concediendo que la admisión de los extranjeros á los cargos públicos pueda ser y sea un medio de extender las relaciones y de estrechar los vínculos humanos, ni es el único, ni el más eficaz, ni puede racionalmente exigirse de un Estado mientras no fuere regla general por todos admitida por fundarse en razón ó en pública conveniencia. Pero no es razonable que quien no sufre las cargas se aproveche de las ventajas sociales, ni es de conveniencia pública que quien menos interés tiene por la colectividad, aquellos á quienes ni el afecto, ni las glorias, ni los desastres de la patria pueden impresionar, sean precisamente los llamados á dirigir la acción común de una sociedad que les es completamente extraña. La experiencia enseña que los extranjeros, al frente de los cargos públicos, han procurado principal, sino exclusivamente, el medro personal, y los más nobles en sus miras, el engrandecimiento de su patria, aun á costa del Estado cuyos puestos ocupan. Pudiera argüirse que estos inconvenientes se obvian

no encomendándoles cargos que lleven aneja autoridad, ni aquellos otros desde los que se pueda influir por la malicia en contra de los públicos derechos ó intereses, sino sólo los técnicos ó facultativos que signifiquen una cultura excepcional, que por este medio pueda difundirse en el Estado. A lo cual se contesta que sólo en el caso de que las extraordinarias dotes de inteligencia exigidas por el cargo no se hallaran en los ciudadanos, y la función fuera indispensable ó de interés evidente para el bien público, debería confiarse á los extranjeros; pero en los demás casos los ciudadanos, que están más identificados con la patria en ideas, sentimientos é intereses y que además soportan las cargas, deben desempeñar los cargos, por interés de la misma patria primero, y por el provecho particular que de la función pública pueda reportar quien sufre los gravámenes.

III

DERECHOS Y DEBERES DE LOS FUNCIONARIOS

La naturaleza de la relación jurídica entre la sociedad y sus organismos y los funcionarios nos da la clave para determinar los derechos y deberes de éstos. Entre ellos y el poder público se celebra siempre un convenio tácito; por el poder público, al hacer el nombramiento conforme á las leyes y á las condiciones en ellas establecidas, y por el funcionario, al aceptar el cargo y tomar de él posesión. Pero, aunque la relación jurídica no naciese de un convenio y si de un acto de imperio, el desempeño de una función pública no es ni puede ser igualmente obligatorio para todos, y nadie está obligado á sufrir él solo las cargas que en una ó en otra forma no le sean comunes con los demás ciudadanos. Ciertamente que hay prestaciones personales que se hacen obligatorias por falta de personas que voluntariamente las acepten, porque la necesidad social se impone y es preciso satisfacerla; pero la justicia exige

que ésta satisfacción no sea solamente á costa de algunos, y si fuere necesario utilizar únicamente los servicios de ciertas personas por no ser todas aptas, las que lo sean tendrán derecho á una compensación por el servicio que á la sociedad y á sus conciudadanos prestan. Es decir, que, si hay necesidad de imponer como obligatorios ciertos servicios, la obligación debe en principio pesar sobre todos, y sino todos sirven ó tienen aptitud para el servicio, los que le presten deberán ser compensados, á menos de pretender con notoria injusticia que las cargas comunes pesen tan sólo sobre unos pocos, para quienes en este caso serían una verdadera desgracia sus dotes ó aptitudes especiales. Por otra parte, ya hemos dicho que los cargos públicos en general, aunque necesarios, no pueden ser obligatorios mientras haya quien voluntariamente los acepte, aun haciéndolo á condición de reportar del trabajo empleado en beneficio de la colectividad algún provecho para sí propio. Este provecho puede manifestarse bajo la forma de honores, distinciones, consideración social; y cuando esto bastare para la aceptación voluntaria de los cargos, como sucede con algunos temporales y que no exigen atención ni trabajo constante y diario, por ejemplo los de representación, no es preciso imponer á la colectividad sacrificio alguno en compensación del servicio prestado por los individuos que se satisfacen, y pueden por su posición hacerlo, con el aprecio y respeto de sus conciudadanos.

En tales casos es indudable que quien, sin otra aspiración que la pública estima ó el deseo de distinción, sirve á la sociedad, tiene á ellos perfecto derecho, así como á los títulos, honores y condecoraciones anejos al cargo.

Pero no todos los cargos públicos son temporales ni hay muchas personas que puedan y quieran consagrarse al servicio de la colectividad; y no siendo posible que todos los oficios públicos se desempeñen gratuitamente, será necesario remunerarlos en la mayoría de los casos, asignando al cargo un sueldo ó retribución que el funcionario deberá percibir, y cuya

percepción será el primero de sus derechos como tal funcionario.

Este derecho tiene su fundamento en la justicia más estricta, porque es racional y justo que el servicio se pague por quien lo utiliza, porque así además se conviene entre el funcionario y el Estado ó colectividad á quien sirve, porque la remuneración es necesaria al funcionario para atender á sus propias necesidades, que no podrían ser satisfechas si, no siendo rico, tuviera que emplear su actividad en el servicio público, y porque, aun siendo compatibles las atenciones públicas con las particulares del funcionario, el trabajo de éste sería, como hemos dicho, una carga injusta que nadie podría imponerle, mientras los demás coasociados no estuvieran sujetos á otra análoga.

Mas la cuantía del sueldo ó remuneración del funcionario, el modo de percepción y hasta la duración del cargo no se determinan por las reglas generales ó por los principios del derecho: dependen de la voluntad de los sujetos de la relación jurídica, ó sea del Estado, que fija en las leyes y reglamentos la cuota y el modo y forma de percepción, y del funcionario, que los acepta. La única regla jurídica que por consiguiente puede invocarse en este punto es la ley del contrato, el consentimiento de los contrayentes explícita ó implícitamente manifestado.

Por razón análoga entendemos que el funcionario no tiene derecho, deducido de la relación jurídica, á los llamados *derechos pasivos*, jubilaciones, cesantías, viudedades, horfandades, mientras no figuren como condiciones del contrato, ó sea, como forma de remuneración del servicio consignada en las leyes y reglamentos que ha podido mover al funcionario para aceptar su cargo, pues en este caso, como convenidos, aunque sea implícitamente, tiene á ellos derecho tan sagrado como al sueldo.

Semejantes derechos no se justifican, como algunos expositores pretenden, por motivos de *equidad*; son debidos por

extricto derecho cuando figuran en las leyes y reglamentos que organizan los servicios; pero cabe discutir si son útiles ó perjudiciales bajo el punto de vista del interés público y por consiguiente si deben conservarse ó proibirse de las leyes.

Nuestra opinión en este punto es bien sencilla. Si el Estado ó las entidades sociales pueden remunerar á sus funcionarios de tal suerte que sus haberes les permitan, por una ordenada conducta y prudente administración, ahorrar lo que cualquiera otra persona ahorraría de las utilidades obtenidas en el ejercicio de una profesión análoga, los derechos pasivos deben desaparecer por completo de las leyes y reglamentos. Pero, si la situación precaria del erario público no permite compensar en la actualidad por una remuneración justa el servicio que por los funcionarios se presta, será conveniente conservar los derechos pasivos; pero siempre á título de remuneración ó como parte de ella, no como *acción tutelar* ó protectora del Estado en pro de sus funcionarios, pues á éstos no se les debe más protección que á los otros ciudadanos; ni como *seguro* correspondiente á una prima, que es la parte del sueldo retenida para este fin, porque el Estado no es asegurador, ni puede, ni debe sostener empleados para practicar las operaciones del seguro en beneficio de una sola clase de ciudadanos, los funcionarios; ni tiene tampoco derecho á cercenar el sueldo de éstos, á pretexto de su falta de prudencia ó de previsión.

Esto no obsta para que los derechos ya adquiridos al amparo de las leyes y convenidos implícitamente, al hacerse el nombramiento por el poder público y al aceptarse por el funcionario, sean debidos en justicia y reclamables en derecho; pero nunca como consecuencia lógica y necesaria de la relación jurídica entre la administración y los funcionarios.

Otra cosa son las indemnizaciones por los gastos que la función pública exija ó por los perjuicios que irroque, aunque parece racional distinguir, según que dichos gastos y perjuicios puedan ser y hayan sido previstos como anejos á la fun-

ción, ó no. En el primer caso, y siendo la función retribuida, deben incluirse en el sueldo, evitando de este modo cuentas y justificantes, y aun poniendo coto á los abusos y dilapidaciones posibles: en el segundo caso, esto es, sino han sido previstos, deben ser abonados por el Estado ó por la colectividad respectiva, pues no sería justo que, redundando en provecho suyo, los pagara el funcionario, mermándosele injustamente su paga en tanta cantidad cuanta fuera el importe de los gastos ó perjuicios que el servicio le irrogara.

Como aumento de remuneración pueden contarse las gratificaciones por trabajos extraordinarios, que son justas, si son verdaderos los trabajos; las participaciones en los ingresos extraordinarios para el Estado, debidos al celo é investigaciones de ciertos funcionarios, justas tambien, en cuanto sirven de estímulo á éstos y aprovechan á la colectividad aumentando sus recursos y evitando defraudaciones que á la larga perjudican á los no defraudadores, porque las ocultaciones han de compensarse en los ingresos públicos con el aumento en las cuotas de la contribución respectiva; y las participaciones en las multas impuestas por infracciones de ordenanzas dictadas para conservar la moralidad, el orden y la policía, que son tambien útiles como aliciente para los encargados de velar por aquellos intereses. Como estímulo ó como justa indemnización del tiempo empleado en el servicio público deben considerarse tambien otras formas de retribución, por ejemplo, las dietas que á ciertos funcionarios se abonan por los dias que asisten á prestar servicio.

Las retribuciones en general, cualquiera que sea su forma, excepto la de participación en denuncias y multas, deben ser á cuenta del tesoro del organismo á que se sirve, porque las percepciones directas de manos de los particulares, además de hacer á éstos odioso el cargo público, le quitan el prestigio rebajándole al nivel de un contrato privado; lo cual no obsta para que la retribución de algunos funcionarios, como notarios y registradores, pueda y deba percibirse directamen-

te, bajo el nombre de derechos ú honorarios, de los particulares á quienes sirven directa y casi exclusivamente y que por lo mismo deben pagarles, sin perjuicio de que la tutela del Estado pueda lícita y útilmente manifestarse en forma de tarifas y aranceles para evitar abusos y contiendas á que pudiera dar lugar la codicia de los unos ó la mezquindad de los otros.

Indícanse también por algunos, como derechos de los funcionarios, la estabilidad y los ascensos en la carrera; pero nosotros entendemos que la primera sólo será derecho á condición de hallarse prefijada en las leyes y reglamentos orgánicos, aunque no desconocemos que el mejor servicio público aconseja consignarla como conveniente para el desarrollo de las aptitudes del funcionario y como condición de moralidad, si bien ha de subordinarse racionalmente á la necesidad y aun á la naturaleza del cargo; de modo que, si por no ser ya necesario el servicio ó por referirse á ciertas funciones, como las de representación y las políticas, que significan confianza del poder, fuera indispensable la amovilidad, no es justo ni racional conservar la estabilidad con perjuicio notorio de los públicos intereses ó con detrimento grave del servicio por la pugna ú oposición probable entre el criterio ó aspiraciones de los funcionarios que mandan y el de los llamados á obedecer ó á secundar los propósitos de los primeros.

Respecto á los ascensos son ciertamente útiles como estímulo, y, bajo este punto de vista, justos, y no debe dejarse al capricho ó á la arbitrariedad otorgarlos ó negarlos sin motivo racional ni fundamento alguno. Para satisfacer juntamente á las exigencias de la justicia y á las de la pública conveniencia pueden establecerse dos reglas: la de la *antigüedad*, que evita las arbitrariedades del poder, pero que puede matar el estímulo de los aplicados y dejar postergados los servicios más apreciables; y la de los *méritos* contraídos y de la mayor aptitud demostrada, que, si pudiera probarse con seguridad y se apreciara con imparcialidad, sería indudablemente lo mejor; pero, como los hombres no suelen despojarse fácilmente de

sus afectos y pasiones, da lugar muchas veces á ascensos injustificados y caprichosos. Para obviar en parte los inconvenientes y utilizar las ventajas de los dos procedimientos sería lo más acertado una prudente combinación de ambos, que, sin desdeñar la antigüedad, diera cabida al mérito superior reconocido; proponiendo algunos escritores, como medio adecuado la división de la jerarquía administrativa de cada orden en *clases y grados*, y estableciendo que los ascensos de un grado á otro se dieran á la antigüedad, y el paso de una clase á otra al mérito comprobado, ora por la oposición entre los funcionarios de igual grado que aspirasen á pasar á la clase superior inmediata, ora por un examen comparativo de los trabajos respectivos, previamente registrados al efecto.

En cuanto á los deberes de los funcionarios, todos pueden resumirse en el desempeño de su cargo con toda actividad y celo, lo cual implica: la prestación del servicio por sí mismo, pues, si el cargo es de representación y, como tal, de confianza, la sociedad la depositó en él y no en otra persona, y si exige cierta aptitud, se tuvo sin duda en cuenta la especial del funcionario para poder desempeñarle: la asiduidad en el trabajo, que hace éste útil y desarrolla las dotes del funcionario: la residencia en el lugar donde radica el cargo, como condición en la generalidad de los casos para el buen servicio: el decoro, que veda todo acto que, aunque lícito, desdiga de la consideración que se debe al cargo ó pueda hacer sospechoso al funcionario: la lealtad, que exige emplear sólo en servicio de la sociedad los medios que ésta ha puesto á su disposición, y no en provecho propio ó de un tercero con perjuicio de aquella ó del orden jurídico establecido; y la discreción, la prudencia y el secreto, que son garantía muchas veces de la utilidad del servicio, y condiciones siempre exigibles en toda persona que se estima y en quien otra deposita su confianza.

IV

RESPONSABILIDAD POR LOS ACTOS DE LOS FUNCIONARIOS

El poder público se ejerce por funcionarios, y la sociedad actúa también por su medio, porque en ellos se concreta el poder que representa y dirige á la sociedad y en nombre de ésta producen los actos que la colectividad no puede por sí misma ejecutar. Los actos de los funcionarios deben pues considerarse bajo dos aspectos: como actos propios suyos, y como actos de representación, ó de la sociedad ú organismo representado. En uno y en otro caso engendran responsabilidad, puesto que son ejecutados por seres racionales y libres ó en nombre de entidades á las que se atribuyen también las propiedades de inteligencia y libertad. De aquí dos especies de responsabilidad por los actos de los funcionarios: la *directa*, que les es propia y exclusiva; y la *indirecta*, á que están sujetos el Estado ó sus organismos por los actos de sus representantes ó encargados.

Estos se hallan en relación con el poder público, de quien reciben su encargo; en relación con las leyes, á cuyo cumplimiento están sujetos; en relación con la colectividad, á quien representan y cuyos intereses han de servir, y en relación con los ciudadanos, cuyos derechos deben respetar.

Los actos que pueden dar lugar á la responsabilidad directa de los funcionarios son siempre faltas á los deberes derivados de las relaciones antedichas. Si consisten en extralimitaciones ó abusos de las facultades recibidas del poder, ó en desobediencia ó desacato á los superiores, la responsabilidad en que incurrén se llama *disciplinaria*. Si consisten en infracciones de las leyes, y tales infracciones se hallan sancionadas por la ley penal declarándolas delitos, la responsabilidad por tales actos se llama *criminal*. Si entrañan menoscabo de los intereses colectivos ó lesión de los derechos de los particula-

res, dan lugar á la responsabilidad llamada *civil*, que se traduce, ó en indemnización de los perjuicios irrogados á la colectividad, ó en resarcimiento del daño inferido á los particulares cuyo derecho fué lesionado.

La distinción que acabamos de hacer no implica que no puedan darse juntas las tres clases de responsabilidad ó dos de ellas: por el contrario sucede en ocasiones que la desobediencia al superior envuelve además una infracción sancionada por la ley penal y perjudica á la vez á los intereses colectivos ó lesiona derechos particulares; y en tales casos claro está que han de exigirse y hacerse efectivas todas y cada una de las especies de responsabilidad en que el funcionario haya incurrido.

La responsabilidad disciplinaria se hace efectiva por los superiores jerárquicos, y se manifiesta bajo la forma de *apercibimiento*, ó repreñión con advertencia de que la reincidencia en la falta cometida dará lugar á una corrección más grave; *multa* ó corrección pecuniaria; *suspensión*, de empleo ó de sueldo ó de ambas cosas juntamente, y *destitución*, ó pérdida del cargo. Pero, como toda corrección puede afectar á la honra, al decoro ó al prestigio de los funcionarios por fundarse en la suposición de una falta más ó menos grave en el cumplimiento del deber, no debe imponerse arbitrariamente y sin oír á los interesados, y la justicia exige que se les den recursos, ya para hacer patente su inocencia por la formación de expedientes en que se depuren los hechos ó faltas imputadas, ya para apelar ante los superiores de más elevada jerarquía, que amparen, si procede, al funcionario contra la arbitrariedad ó mala fé del superior inmediato.

La destitución se halla en este respecto en el mismo caso que las demás correcciones disciplinarias, pues, aunque se ha de reconocer al poder público la facultad discrecional de remover á los funcionarios cuando las leyes ó reglamentos explícitamente no lo vedan, impuesta como corrección, supone una falta que puede aminorar la estimación, la buena fama y

hasta la honra del funcionario, el cual tiene también derecho, como todo ciudadano, á ser garantizado contra los caprichos ó injusticias de sus jefes.

La responsabilidad criminal ha de exigirse por los jueces ó tribunales encargados de la administración de justicia; pero acerca de la intervención de éstos en el castigo de los delitos cometidos por los funcionarios, como tales, se suscita cuestión sobre si es necesaria autorización del poder administrativo para procesar á sus funcionarios, sosteniendo unos autores la afirmativa y decidiéndose otros por la negativa. Los primeros se fundan en que obrando el funcionario en representación ó por orden de su superior jerárquico, mientras éste no acepte ó rechace el acto del subordinado y no manifieste si obró ó no en cumplimiento del superior mandato, no es posible determinar si hubo obediencia debida, ni quien sea el verdadero responsable. Sin embargo la licitud ó ilicitud del acto y por consiguiente el ser ó no punible no depende de la aceptación ó reprobación del superior, sino de su propia naturaleza, ó mejor de su relación con la ley, y por lo mismo á la autoridad judicial encargada de declarar si los hechos son ó no constitutivos de delito y quienes los ejecutaron compete exclusivamente conocer de ellos sin autorización de nadie.

Puede, no obstante, ocurrir que la justicia ó injusticia de los actos puramente administrativos no sea apreciable sin el conocimiento previo de datos, antecedentes, circunstancias y prescripciones especiales, conocimiento propio y principal de las autoridades administrativas, y en tales casos será necesario encomendarles la cuestión previa por la que se resuelva si el acto administrativo es ó no lícito en sí mismo é independientemente de la persona que haya podido ejecutarle. Por donde se ve que sólo razones circunstanciales pueden justificar en ciertos casos la intervención del poder administrativo para procesar á los funcionarios no constituidos en autoridad.

En cuanto á estos últimos, sostienen varios publicistas que, siendo toda autoridad delegada del poder más elevado

en el orden á que su función corresponde, una vez establecida la separación de funciones del poder y no habiendo superioridad ni inferioridad entre la administrativa y la judicial por corresponder ambas al orden ejecutivo, se faltaría á la igualdad si las autoridades judiciales pudieran obrar contra las administrativas sin la venia del poder á que representan, ó de otro superior, como el moderador ó el legislativo. El respeto á dicha igualdad y á la independencía mútua de las dos funciones puede justificar la conveniencia ó la necesidad de la autorización para procesar á los funcionarios administrativos, constituidos en autoridad, por actos ejecutados en el desempeño de sus funciones, sin que esto implique que dicha autorización competa exclusivamente al poder administrativo.

De la responsabilidad civil de los funcionarios ya hemos dicho que puede ser para con la sociedad ó para con los administrados. La primera es ó no determinable ó apreciable en relación con los actos que la motiven; y aun siendo factible determinarla, pudo ser ó no posible racionalmente prever la trascendencia de los actos de los funcionarios respecto á la entidad á que sirven. Será pues ó no justo exigirla según los casos. Si no es posible determinar su importancia ó no pudo el funcionario prever la trascendencia de su acto, no será justo exigirla, porque la indemnización, para ser justa, ha de ser igual al daño ó perjuicio causado, y es necesario además que quien le irrogó pudiera racionalmente saber que habría de ser consecuencia de sus actos; pero no obsta que no haya en tales casos lugar á la indemnización civil para que, si el hecho ejecutado constituyere delito, se exija á su autor la responsabilidad penal correspondiente y la indemnización que todo hecho punible lleva consigo, puesto que el delito supone siempre perversión y todas las consecuencias de él deben ser imputadas al delincuente. Si el daño puede apreciarse y pudo preverse por el funcionario cuyos actos le produjeron, como sucede siempre que se trata del manejo, custodia ó disposición de fondos, el acto ó la omisión que ocasionó el perjuicio ó la

pérdida es imputable al funcionario y debe responder de él é indemnizar á la sociedad ó al organismo perjudicado. El hacer efectiva esta responsabilidad, fijando y exigiendo la indemnización, puede encomendarse en primer término al poder administrativo; mas, si el interesado creyera injusta la estimación hecha por aquel, deberá concedérsele, siquiera como garantía de su derecho, el de recurrir ante el tribunal contencioso, delegado del poder moderador.

La responsabilidad civil que los particulares lesionados en sus derechos por los funcionarios públicos pueden exigir de éstos, podrá también hacerse efectiva por una resolución administrativa que fije la cuantía del daño y la indemnización correspondiente; pero, si el funcionario, cuyo acto irrogó el perjuicio, ó el particular lesionado en sus derechos no se conformara con aquella, podrá llevar su contienda ante los tribunales de justicia, pues, si á la sociedad se considera como un simple particular cuando discute sobre sus derechos civiles, mucho más tendrá dicha consideración el funcionario que discute sobre los suyos propios; y repetido está que la decisión de toda controversia jurídica entre particulares ó sobre derechos civiles compete á los tribunales de justicia. Pero entiéndase bien que nos referimos ahora á la indemnización debida por los funcionarios por sí mismos y no en representación de la sociedad, pues en este caso será también responsable la colectividad representada.

Sobre esta responsabilidad de las entidades sociales por los actos de sus representantes ó encargados no se hallan de acuerdo los autores. Entienden algunos que ni el Estado ni sus organismos se hallan sujetos á responsabilidad por los actos de sus funcionarios, porque, no pudiendo actuar por sí mismos, les es necesario valerse de aquellos, y nadie es responsable por hechos que no son libres, que la necesidad impone; y además, porque cuando las entidades sociales han puesto de su parte, al nombrar á los funcionarios, toda la diligencia posible para cerciorarse de las condiciones de aptitud y

probidad de los nombrados, no es justo sujetarlas á responsabilidad, puesto que ellas no producen directamente los actos perjudiciales y han llenado todos los requisitos que la ley y la prudencia exigen para hacer la designación. Sin embargo, todas las personas morales, sociedades privadas, fundaciones, etc., necesitan valerse, para actuar, de personas físicas que las representen, y nadie pone en tela de juicio que estén sujetas á las consecuencias de los actos realizados por éstas en su representación; y en cuanto al argumento de la diligencia puesta en la elección de los funcionarios, carece de importancia puesto que, si éstos son representantes ó mandatarios de la sociedad política, por la naturaleza misma de la representación y del mandato los actos de los mandatarios son y han de estimarse como propios del mandante ó representado en cuyo nombre se ejecutan. Por otra parte, así como los beneficios que la sociedad reporta de los actos de los funcionarios, por ejemplo, las adquisiciones que hace por su medio, se los atribuye justamente sin que nadie discuta su derecho al hacerlo, por razón análoga, cuando los actos ejecutados en su nombre y representación perjudiquen á un tercero, deberá ser por ellos responsable, sin perjuicio de que ella á su vez tenga derecho para exigir á sus funcionarios la responsabilidad civil ó penal que procediere por su negligencia ó malicia.

La responsabilidad del Estado ó de sus organismos para con los particulares por los daños ó perjuicios que sus representantes les irrogaren, no puede ser más que civil, porque ni la disciplinaria ni la penal son exigibles sino por los superiores á sus inferiores, y además, se pueden pagar siempre por los funcionarios que dan motivo para ellas, y no hay, por tanto, lugar á la subsidiaria de la sociedad. Y hasta debiera añadirse que, si la responsabilidad civil pudiera siempre hacerse efectiva de aquel cuyos actos la originaron, sería inútil la de la entidad social, con tanta mayor razón, cuanta que ésta tiene perfecto derecho á resarcirse á expensas del funcionario causante del perjuicio.

Las reclamaciones para hacer efectiva la responsabilidad civil del Estado ó de las entidades públicas, deberán formularse por los particulares lesionados en sus derechos ante las autoridades administrativas en primer término, y, no siendo por éstas atendidas, procederá el recurso contencioso, según nuestra teoría, ante el tribunal delegado del poder moderador, puesto que tratándose de actos ejecutados á nombre de aquellos organismos, como entidades sociales y no como particulares que controvierten sus derechos, no compete á la justicia ordinaria entender en tales reclamaciones.

CAPÍTULO V

DE LA CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA

La palabra centralización significa, en su acepción más general, la acción de reunir en un centro común. En la administración pública es la reunión en el Gobierno, ó poder central del Estado, de todas las facultades referentes al cumplimiento de las leyes y á la vida é intereses de la sociedad entera y de sus diferentes organismos (1). La descentralización, por el contrario, consiste en atribuir á los organismos ó entidades colectivas que integran el Estado facultades propias para ordenar su actividad y administrar sus intereses, rechazando toda ingerencia del poder central, ó lo que es lo mismo, declarándolos autónomos y libres en cuanto á su propia dirección y administración concierne.

La centralización exagerada, desconociendo la personalidad y los fines propios de los consorcios sociales, enerva los pueblos habituando á los ciudadanos á hacer abstracción de

(1) Il y a aussi centralisation lorsque l'autorité centrale, au lieu de laisser les fractions de l'Etat, telles que le département ou la commune, faire leurs affaires sur place, se substitue aux autorités locales et attire au centre les questions qui se produisent aux extrémités: c'est la *centralisation administrative*.—Batbie, *Droit public et adm.* Cap. XXXII.

su propia fuerza y voluntad; engendra la indiferencia y la apatía por las cosas públicas, á cuyo éxito sólo se concurre de un modo pasivo; impide la educación del pueblo para la vida pública, excluyéndole del manejo de los negocios y de la participación en aquellas funciones administrativas que, por su sencillez y por tocarle de cerca, son precisamente las que pudieran servirle para hacer su aprendizaje; y dificulta la satisfacción de las necesidades locales, pues las autoridades de esta clase tienen más conocimiento de las necesidades y de las cosas y más interés en regir y administrar bien, no sólo porque les toca más de cerca, sino también porque la estimación ó el desprecio de sus conciudadanos acompaña como sanción á su buena ó mala conducta.

Contra estos inconvenientes de la centralización oponen sus defensores, como ventajas: la mayor fuerza y robustez del Estado por la facilidad con que en el momento del peligro puede toda la nación moverse como un solo hombre á impulsos del poder central: la igualdad de derechos y deberes en todos los órdenes: la posibilidad de impedir los abusos en la administración local y de corregir las injusticias y extravíos de las autoridades inferiores: la ilustración é imparcialidad mucho mayores del poder central respecto á las mismas: la protección de los derechos é intereses de las generaciones futuras que fácilmente se comprometen por el egoísmo de las presentes; y los obstáculos que opone al desarrollo del caciquismo y á la malversación de la fortuna de las colectividades subalternas.

Como término medio entre la centralización y la descentralización, se ha ideado la llamada *tutela administrativa*, por la que, considerando á los organismos subalternos como menores, y por ende necesitados de vigilancia y dirección, aun en lo que á sus propios asuntos atañe, se da en estos al poder central una ingerencia especial muy distinta de la intervención que justamente le corresponde para velar por la conservación y perfeccionamiento del Estado y como salvaguardia de los

intereses generales. Respecto á esta tutela, ó significa que la aprobación del poder central es necesaria para que los actos todos de las autoridades locales tengan eficacia, ó ha de limitarse á conceder al poder central las facultades de inspección y de corrección de los abusos que notare. En el primer caso es verdadera centralización y no tutela, hasta el punto de no reconocer personalidad bastante á los organismos sociales para regirse y administrarse por sí: en el segundo, no puede tampoco llamarse verdadera tutela la que no suple falta alguna de personalidad y se limita á una intervención del Estado en la vida de sus organismos análoga á la que ejerce en la de los individuos, cuya plenitud de personalidad nadie negará solo porque sus actos estén sujetos á la inspección y corrección del Estado, á quien incumbe velar por el cumplimiento del derecho, que los particulares, lo mismo que las colectividades, pueden sin duda violar.

Para fijar, hasta donde sea posible, los límites racionales entre la centralización y la descentralización, ó lo que es lo mismo, las facultades que son propias de los organismos ó entidades colectivas que integran el Estado, y la intervención que corresponde á éste en la vida y acción de aquellos, descartamos ante todo lo que dice respecto á las funciones legislativa y judicial, por ser exclusivas del poder del Estado y por la centralización especial de que aquí se trata, quedando la cuestión reducida á lo relacionado con la función ejecutivo-administrativa.

Esta función no puede considerarse como exclusiva del Estado si tenemos en cuenta el fin de la misma, que es á la vez el cumplimiento del derecho ó de las leyes y la satisfacción de las necesidades sociales. Al cumplimiento de las leyes están sujetos los organismos todos del Estado; luego á todos les será necesario ordenar su conducta en armonía con dicho cumplimiento, y por lo mismo habrá de reconocérseles las facultades y atribuciones indispensables para dirigir y ejercitar su actividad en relación con aquel fin. Tienen también fines

propios y para su realización necesitan asimismo facultades adecuadas que será racional atribuirles.

Mas no basta este principio general para resolver el problema. Como la cuestión no es puramente abstracta, sino de aplicación á la vida, de práctica y de realidad, menester es tener en cuenta las condiciones de la vida y las circunstancias de la realidad, distinguiendo: la naturaleza de los organismos y el modo de su nacimiento: cómo unos y otros han venido á formar parte del Estado; y las circunstancias accidentales que pueden influir en la posibilidad ó necesidad de centralizar el poder, y las que exigen descentralizarle.

Por de pronto es indiscutible que cuantos organismos, entidades ó consorcios forman el Estado se hallan, como partes, relacionados con el todo y con las demás partes ó consorcios; de modo que, aun reconociéndoles vida y fines propios, no es dable prescindir de la influencia que éstos han de ejercer en la vida y fines del Estado y en los de las otras partes ó consorcios.

Esto sentado, como precedente que ha de tenerse ulteriormente en cuenta para determinar la justa intervención del poder central, y viniendo ahora á los organismos naturales cuya existencia no depende de la voluntad del Estado ni de otros organismos, sino que surge espontáneamente por la fuerza misma de las cosas, como todo lo natural existe para algo, que es su fin impuesto por la misma naturaleza, y en el orden racional todo ser de fin propio ha de estar dotado de los medios necesarios para cumplirle, los cuales sólo serán útiles á condición de usarlos convenientemente, forzoso es reconocer en tales organismos facultades y medios propios para la consecución de sus fines y el derecho á usar libremente de tales facultades y medios. Toda intervención del Estado ó del poder central en lo que exclusivamente afecta á la vida particular es oficiosa é injusta porque merma sin necesidad las facultades ó la libertad del organismo á que se refiere. La administración y el aprovechamiento en una ó en otra forma de los

bienes de la colectividad, las cuestiones referentes á la comodidad del vecindario, la organización de los servicios, el nombramiento y retribución de los empleados y otras análogas sólo afectan directamente á la vida peculiar del organismo, y es inútil, molesta y onerosa, y por lo mismo injusta, la ingerencia del poder central en tales asuntos.

No significa esto que al Estado sea indiferente el que todos aquellos servicios se llenen ó no cumplidamente, ni que los abusos contra el derecho, cometidos ó que puedan cometer las autoridades y funcionarios locales, le sean extraños: por el contrario, como el bien del todo es más completo cuanto mejores sean y estén sus elementos ó partes, impórtale mucho la conducta y el modo de ser de sus organismos, y no puede exigirse que el poder central, su representante, permanezca cruzado de brazos ante los males de aquellos ó ante la conculcación del derecho que en ellos se cometiere. Pero para hacer frente á estos males no han de concederse al poder central otras atribuciones que las de inspección, vigilancia y corrección, sin que sea necesario ni admisible que descienda ó se entrometa á ordenar cierta clase de servicios, ni mucho menos á ejecutarlos, ni aun á compeler para su ejecución, siempre que ésta sólo afecte á la vida particular y no trascienda á la general del Estado.

En los servicios y fines no exclusivos de un organismo, sino de relación con los demás y con la vida total del Estado, la intervención del poder central es necesaria, porque la parte, en cuanto tal, no ve ni siente las necesidades de los otros consorcios, ni puede determinar el cómo ha de desarrollarse su acción para que resulte en armonía con los demás y no se resienta ó peligre, por el desacuerdo ó la pugna entre unos y otros, la vida del todo que integran. No es pues oficiosa ni injusta la intervención del poder central en ciertos servicios, por ejemplo, los relativos á la moralidad, á la instrucción elemental y á la salud pública, cuyo abandono puede llegar hasta engendrar un verdadero contagio que se comunique á cuan-

tas personas ó entidades se hallen en relación con las afectadas.

Ni es tampoco indiferente para la vida total del Estado ni para el cumplimiento de sus fines propios, el que en la vida particular se agoten las fuentes de riqueza, ó se haga imposible el sostenimiento de las cargas generales comunes á todos los consorcios y necesarias para la conservación é independencia del Estado y para el ejercicio de las dos funciones del poder indispensables en toda sociedad, la de declarar el derecho por la ley, y la de mantenerle por la justicia. Son, pues, también justas, como necesarias, ciertas atribuciones del poder central para regular los gravámenes, limitando ó fijando el máximo de las prestaciones con que han de cooperar los individuos á la vida y cultura local, de modo que á la vez puedan soportar las que los altos y sagrados intereses del Estado demandaren.

Distinguiendo, cuanto sea posible, la vida propia y exclusiva de los organismos naturales de lo que de dicha vida pueda afectar á la relación con los demás consorcios ó con el Estado, ha de encomendarse aquella á la acción de los mismos organismos y á la dirección del poder inmanente en ellos, concretado en sus propias autoridades, que deben surgir de su propio seno en lo que es peculiar de sus fines exclusivos y de los servicios necesarios para la realización de éstos.

No es esto decir que sólo ha de haber al frente de ellos autoridades nacidas de los mismos, ni que no puedan ser también éstas delegadas del poder central. Al contrario, como todos estos organismos son, no sólo entidades sustantivas, sino también partes de otra superior, que es el Estado, y se han de considerar juntamente en la vida aislada y en la de relación, habrá también para la dirección de su conducta, como partes de un todo y como relacionadas con otras sus congéneres, autoridades encargadas de imprimir aquella dirección y de mantener estas relaciones; aunque no sea absolutamente preciso, sino circunstancial y dependiente de las conveniencias históri-

cas y de las condiciones de lugar y tiempo, el que haya de encomendarse á autoridades distintas lo propio de la vida particular y lo de la de relación, ó que pueda ser más conveniente que unas mismas autoridades estén investidas con atribuciones de una y otra clase, emanadas del organismo en lo concerniente á su vida propia, y del poder central en lo referente á la de relación con los demás y con el Estado. Acaso esta solución sería la más acertada para evitar pugnas y antagonismos entre representantes distintos del poder central y del local, sobre todo si en la designación de las personas para ejercer autoridad de las dos especies se diera parte por un lado á la entidad en lo que á su vida peculiar respecta, y por otro lado al poder central en lo que afecta á la vida de relación, para lo cual pudieran utilizarse, entre los varios procedimientos ideados, el que pareciese más en armonía con el carácter é historia de la sociedad y con su organización política. El modo actual de nombramiento de los alcaldes en las capitales de provincia en España puede servir de ejemplo, pues sabido es que los concejales son elegidos por el municipio, y que de entre ellos nombra el gobierno los alcaldes, de modo que éstos representan á la vez al organismo particular y al Estado y están investidos con autoridad emanada del poder local y del central.

En los organismos no naturales y en los que no son producto de la espontaneidad social, sino que deben su origen á la voluntad del poder público del Estado y se crean por juzgarlos convenientes para la buena administración y régimen de la sociedad política, no hay ni puede haber cuestión respecto á los servicios que les incumbe llenar ni respecto á las autoridades á quienes haya de encomendarse su dirección. Unos y otras dependen de la voluntad del poder que los crea y organiza del modo que juzga más útil; debiendo de hacer notar que la creación de tales organismos, que llamamos artificiales, compete exclusivamente al poder legislativo, pues él solo puede dar vida legal ó reconocer como legítima la de las personas sociales que han de considerarse como partes del Estado

y que no tienen su origen en la naturaleza ó en el desarrollo espontáneo de la sociedad.

Pero, además de las entidades naturales, que naturalmente también forman parte del Estado y han coexistido con él, y de las artificiales que nacen de la voluntad del poder del Estado, representante de éste, puede haber y hay otras que, naturales en su origen é independientes del Estado en su principio, han venido á formar parte de él, ora por pactos ó convenios explícitos ó implícitos, ora por la conquista ó por la fuerza.

Las primeras, es decir, las unidas al Estado por pactos ó convenios, tienen perfecto derecho á que se respeten su organización y régimen, según los términos del contrato para su unión celebrado, y á ellos ha de ajustarse la intervención del poder central; pero en lo no convenido ó no contenido, ni aun implícitamente, en la fórmula de la agregación, racional es que sigan la suerte de sus similares, puesto que, siendo partes de un mismo todo y de idéntica ó análoga naturaleza, idénticos ó análogos deberán ser los derechos y las obligaciones.

Las entidades unidas al Estado por la conquista ó por la fuerza, cuando aquella es consecuencia de una guerra justa y ésta empleada por necesidad y según razón, no tienen otros derechos que los naturales y comunes á toda personalidad, por ser éstos necesarios para su conservación y para la realización de sus fines naturales; pero en su organización, régimen y administración han de aceptar la ley del vencedor, de cuya parte está el derecho, en cuanto su voluntad sea compatible con las exigencias de la naturaleza y de la razón.

Resumiendo lo dicho, las atribuciones en que puede traducirse como justa la intervención del poder central en la vida y dirección de todas las entidades públicas del Estado pueden reducirse á las siguientes: velar por el cumplimiento del derecho; inspeccionar y procurar que no se abandonen los servicios que en el orden de la moralidad, de la salud pública y de la instrucción elemental pueden trascender á la sociedad entera;

vigilar para hacer compatibles la vida y el perfeccionamiento de los distintos organismos; limitar las prestaciones de los individuos en aras de los fines particulares para que puedan también contribuir al sostenimiento de los cargas generales del Estado; poner al frente de las entidades sociales, ya por sí solo, ya en combinación con las mismas, autoridades encargadas de ejercer aquella inspección, vigilancia y dirección; y compeler por la fuerza, si necesario fuese, tanto á las personas individuales, como á las colectivas de cualquiera clase, para que respeten el ejercicio de todas las facultades que le competen. Estas atribuciones pueden no obstante ser modificadas ó restringidas respecto á algunos organismos, no sólo por pactos ó convenios que obliguen al poder central á reconocer y respetar ciertos derechos, y hasta la misma autonomía, si fué pactada al incorporarse al Estado, sino también por circunstancias especiales que aconsejen una mayor intervención del poder central ó hagan por el contrario muy difícil, sino imposible, dicha intervención.

Entre estas circunstancias son dignas de especial nota: 1^a Las instituciones políticas que, siendo el modelo ó tipo de organización en el Estado, han de llevar su influencia á los diversos organismos que le integran, y según que en aquellas predominen el principio de autoridad ó el de libertad, las tendencias socialistas ó individualistas, así se dejará más ó menos independencia á todas las entidades: 2^a La topografía del país, que hace más fácil ó difícil llevar la acción del poder central á todas las partes del Estado y determina la mayor ó menor oportunidad de las medidas adoptadas y de los medios empleados por aquel, pues cuando las dificultades en la comunicación no permiten llegar oportunamente á las diversas comarcas aquella acción, será preciso dejar á las autoridades locales la iniciativa indispensable para hacer frente á las necesidades perentorias cuya satisfacción no admite espera: 3^a La historia y el carácter peculiar de las regiones, comarcas ó pueblos, de lo que no puede prescindirse, sopena de violen-

tarlos é impedir que se desarrollen sus propias fuerzas y aptitudes mermando su intensidad y potencia, y que opone también á la uniformidad en la intervención del poder central obstáculos nacidos de la desigualdad del carácter, de las necesidades sentidas en la varias comarcas por sus hábitos, industrias y aspiraciones, y hasta de la costumbre de regirse por sí mismas, las unas, y de esperararlo todo del poder central aquellas otras que por su falta de iniciativa, por su negligencia ó atonía parece que necesitan, para conservarse y prosperar, de la perpétua tutela del Estado.

CAPÍTULO VI

DE LA DIVISIÓN TERRITORIAL

Para que la acción del poder público de un Estado llegue vigorosa y eficaz á todos los ámbitos de la nación por medio de representantes ó delegados de aquel, y para determinar la esfera y límites de la jurisdicción de las autoridades á quienes compete la dirección de la actividad y la administración de los negocios é intereses de cada una de las entidades jurídicas de que el Estado se compone, es de todo punto indispensable hacer una división del territorio nacional en armonía con las necesidades sociales y con la realización de los fines comunes á toda la colectividad y de los peculiares á cada consorcio.

El acierto en esta materia depende en gran parte de determinar con la posible exactitud: primero, si, dada la íntima relación que por la naturaleza existe entre el territorio y sus habitantes, ha de ajustarse la división á las condiciones y límites naturales de aquel y á las de raza, lenguaje, historia y costumbres de las diversas agrupaciones, ó si por el contrario

será más conveniente para la unidad del Estado y para el cumplimiento del derecho sujetar á una división homogénea y de partes próximamente iguales todo el territorio, prescindiendo de aquellas especiales condiciones y circunstancias: segundo, si la uniformidad ó la diversidad en la división del territorio implica necesariamente la uniformidad ó la diversidad en la organización, régimen y administración de las colectividades correspondientes á las distintas demarcaciones; y tercero, á qué autoridad ó poder compete hacer la división territorial y sus modificaciones, y qué reglas generales han de tenerse en cuenta para hacerla.

Para resolver la primera cuestión prescindimos de la división del territorio en términos municipales, porque los vínculos sociales y las necesidades y relaciones derivadas de la contigüidad del domicilio existen y existirán siempre á pesar de todas las leyes y preceptos positivos, por más que en su organización y régimen puedan subordinarse á éstos y aun modificarse su consideración legal en algunos casos, y trataremos únicamente de las divisiones intermedias, llámense regiones, comarcas, departamentos, provincias ó con cualquiera otro nombre.

Respecto á éstas es evidente que los límites naturales, como rios y montañas, la topografía y condiciones geológicas y climatológicas de las diversas comarcas influyen en el modo de ser de los hombres que las pueblan, dificultan á veces la comunicación con los de otras regiones y el desarrollo de las aptitudes que de esta comunicación dependen, les acostumbran á buscar en sus propios recursos la satisfacción de sus necesidades y fomentan el espíritu de localidad y el apego al suelo donde se vive, lo cual produce un carácter, una actividad y hasta una personalidad especial que no es fácil destruir. Añádese á esto que los obstáculos á la comunicación entre las varias comarcas impiden recurrir á los centros directivos fuera de ellas colocados y por lo mismo las necesidades apremiantes que exigen satisfacción perentoria quedan sin atender por fal-

ta de oportunidad, pues el tiempo perdido en hacerlas conocer á dichos centros y en acudir después con el remedio hará éste inútil cuando hubiere de llegar á donde se reclama.

El desconocer la influencia que la constitución topográfica, las razas, el lenguaje, las costumbres y la historia de las diversas regiones han podido ejercer para convertir en verdaderas personalidades las agrupaciones humanas unidas por tantos vínculos naturales, ni puede ser favorable al perfeccionamiento de las mismas, ni al del Estado, siendo además un peligro para la unidad de éste, contra cuya conducta arbitraria protestarán, mientras no se las aniquile, ó con la resistencia pasiva á sus imposiciones, ó con la resistencia armada, si la ocasión les favorece, para sacudir el yugo opresor. Auméntase este peligro si por acaso hubieran llegado tales colectividades á formar parte del Estado en virtud de pactos ó convenios, pues en tales casos, á la inconveniencia y á la falta de razón con que se pretendiera destruirlas ó desmembrarlas, para llevar sus diversas partes á otras entidades nacidas ó formadas por la voluntad del poder, se uniría la injusticia con que á su personalidad se atacara sin respeto á los compromisos anteriormente contraídos. Y no vale decir contra esto que la conducta aviesa de dichas agrupaciones, los disturbios y las guerras que pudieren provocar, siempre que no atenten contra la integridad de la patria, sean motivo bastante para destruirlas, ni para alterar su modo esencial de ser, pues esto, á lo más, podría justificar la intervención del Estado por medio de autoridades delegadas del poder central auxiliadas, si necesario fuera, por la fuerza pública para evitar ó reprimir la rebeldía y los males que en la paz, en el orden ó en el bienestar general pudieran ocasionar.

Pero entiéndase bien, y esto resuelve la segunda cuestión propuesta, que el respeto en la división del territorio á tales agrupaciones no significa en modo alguno que hayan de regirse necesariamente por autoridades especiales, ni por otras leyes que las generales y comunes á todos los demás organis-

mos del Estado. El organizarse y regirse en forma y por reglas especiales ó el seguir la suerte común á los demás consorcios puede considerarse como meramente circunstancial y dependiente, ora del modo de su agregación al Estado, ora de la forma en que éste se hallare constituido, según la ley de la unidad política y administrativa, ó federativamente, ó por la declaración ó reconocimiento en la Constitución ó en las leyes fundamentales de la autonomía, ya política, ya puramente administrativa, de semejantes agrupaciones, circunscripciones ó comarcas. Sin embargo, el ideal en esta materia es que prevalezca en la organización y administración de todas las entidades del Estado el principio de igualdad de derechos y deberes públicos, pues existiendo el Estado para todas y debiendo extenderse á todas el benéfico influjo del poder que le representa, sería verdaderamente irritante que la participación en los beneficios fuera igual para todos los miembros del Estado y no lo fueran los gravámenes ó prestaciones para cooperar á los fines comunes. A este ideal debe tenderse, pero gradualmente y, más que por la imposición violenta ó por la fuerza, por la demostración práctica de que la organización establecida en las agrupaciones sujetas á la ley común es la más benéfica para las partes y para el todo, con el ejemplo vivo de que la gestión de sus autoridades y funcionarios es la más pura, la más útil, la que facilita más la comunicación entre los hombres, desarrolla los sentimientos simpáticos y expansivos, estrecha más y más los vínculos sociales y hace al Estado más próspero y poderoso. Pretender por el contrario imponer á todos los organismos la ley común, sea esta buena ó mala y perniciosa, destruyendo ó anulando organizaciones sabias y administraciones morales y prudentes, es la más brutal de las tiranías; sin que esto quiera decir que no hayan de cooperar tales agrupaciones y los individuos que las forman al sostenimiento de las cargas generales en igual modo y proporción que las demás del Estado.

Para decidir á qué poder corresponde hacer la división del

territorio importa distinguir, si ésta división implica la creación ó formación de nuevos organismos, ó si se concreta á modificar las condiciones y fijar los límites de los ya existentes. En el primer caso la división compete al poder legislativo, pues él solo puede dar vida jurídica á entidades que no la tienen por la naturaleza, crear personas, porque él solo es competente para establecer ó declarar el derecho y qué seres han de considerarse como sujetos ó como capaces de él. En el segundo caso, si la fijación ó modificación de límites lleva tras sí la pérdida de medios ó condiciones indispensables para que tales organismos puedan cumplir sus fines propios ó cooperar á los generales del Estado, como tales condiciones y medios, en cuanto necesarios racionalmente, son otros tantos derechos, sólo al poder legislativo es dado conceder ó negar derechos y por ende fijar ó modificar los límites indicados. Pero si la designación de límites no afecta en su esencia á la vida jurídica de las entidades preexistentes por la naturaleza ó por la ley, esto es, sino modifica sustancialmente sus derechos y deberes, puede y debe considerarse como de mera ejecución y encomendarse al poder administrativo, tanto más cuanto que la determinación ó señalamiento de límites entre dos ó más circunscripciones ó pueblos son casos concretos á los que no debe llegar la función legislativa, ni competen tampoco á la judicial, mientras no se formule sobre ellos controversia jurídica de carácter privado, pues, si fuera de carácter público, competiría la resolución al tribunal contencioso administrativo.

Pasando ahora á las reglas que deben tenerse presentes para hacer una división útil ó acertada, he aquí las principales que enumeran los autores: 1^a Uniformidad en la división, por que facilita la cohesión entre las diversas partes del Estado, da á este unidad y fuerza, hace iguales los derechos y deberes en el orden administrativo y mata el egoísmo, la suspicacia y la envidia entre los consorcios públicos. Pero téngase en cuenta lo dicho antes respecto á la vida de ciertos organismos que han venido á formar parte del Estado de modo tal, que no es

posible desconocer su existencia sin lesionar el derecho: 2^a La parte de territorio asignada á cada organismo de la misma especie ha de ser en lo posible igual, porque, si en su consideración pública son las entidades iguales, como el territorio es medio necesario á la entidad, la justicia exige no quitar medios á las unas para darlos á las otras. Sin embargo, aunque la consideración legal de las entidades ú organismos sea idéntica dentro del género ó clase respectiva, sus elementos pueden ser diferentes, sus condiciones diversas y por lo mismo varias ó distintas sus necesidades, de donde se infiere que, más que la igualdad material del territorio asignado á cada uno, debe buscarse la proporcionalidad entre éste, como medio, y el organismo, como sujeto que ha de utilizarle según las varias condiciones de las distintas comarcas. Para obtener, ya que no la igualdad, la proporcionalidad equitativa, hay que apreciar la densidad de la población, la desigual distribución de la riqueza, la extensión superficial, la topografía y otras condiciones y circunstancias de que no debe prescindir el poder legislativo al hacer la división que hemos dicho le compete: 3^a Las circunscripciones no han de ser muy pequeñas ni muy grandes, porque si son pequeñas, la administración, entrometiéndose fácilmente en detalles y minucias, ahoga la iniciativa individual y cohibe la libertad, y si son muy grandes, el centro administrativo de la comarca estará muy lejos de los extremos y su acción llegará á éstos acaso inoportunamente y siempre débil, viniendo á ser por lo mismo inútil en la mayoría de los casos: 4^a La división no debe perjudicar á la unidad administrativa y mucho menos á la del Estado, el cual será más fuerte, poderoso y respetado en el exterior, cuanto más uno aparezca y sea en sí mismo. Esta regla, que es traducción de la de la uniformidad en la jerarquía, se subordina no obstante á cuanto dejamos dicho respecto á la preexistencia de algunos organismos cuya vida no puede menos, en justicia, de respetar el Estado: 5^a Las capitales de las circunscripciones deben fijarse en los puntos desde donde, por la

facilidad de las comunicaciones ó por la afluencia á los mismos del movimiento y vida social, sea más hacedero llevar la acción administrativa á las diversas partes, conocer las varias necesidades y acudir prontamente con el remedio (1).

(1) Entre las disposiciones relativas á la división general del territorio español son de notar las siguientes:

R. D. 30 Noviembre 1833.—Art. 1º El territorio español en la Península é islas adyacentes queda desde ahora dividido en cuarenta y nueve provincias, que tomarán el nombre de sus capitales respectivas, excepto las de Navarra, Alava, Guipúzcoa y Vizcaya, que conservarán sus actuales denominaciones.

Art. 4º Esta división de provincias no se entenderá limitada al orden administrativo, sino que se arreglarán á ella las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda.

Ley municipal de 2 de Octubre de 1877.—Art. 2º Es término municipal el territorio á que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.

Art. 7º Las Diputaciones provinciales resolverán los expedientes sobre creación, segregación y supresión de municipios y términos.

Sus acuerdos serán ejecutivos cuando fueren adoptados de conformidad con los interesados.

En caso de disidencia, la aprobación será objeto de una ley.

Art. 8º Todo término municipal forma parte de un partido judicial de una provincia de la nación, y no podrá pertenecer bajo ningún concepto á distintas jurisdicciones de un mismo orden.

Art. 10 Los grupos de población, aunque tengan Ayuntamiento propio, situados á una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la monarquía, podrán ser agregados á él por Real decreto, previa consulta al Consejo de Estado, dando cuenta á las Cortes.

De igual modo y con los mismos trámites podrá ensancharse el término de las poblaciones que cuenten más de 100.000 habitantes hasta una distancia máxima de 6 kilómetros.

Ley provincial de 29 de Agosto de 1882.—Art. 1º El territorio de la nación española en la Península é Islas adyacentes se divide para su administración y régimen en provincias.

Art. 2º El número de provincias, sus límites y capitales son los que están determinados por las disposiciones vigentes.

Art. 3º No se hará alteración alguna en los límites y capitalidad de ninguna provincia sino por medio de una ley.

Sin embargo el Gobierno podrá cambiar, oyendo al Consejo de Estado en pleno, la dependencia de un término municipal de una provincia á otra, siempre que concurra la conformidad de los Ayuntamientos y Diputaciones provinciales interesados.

PARTE ESPECIAL (1)



SECCIÓN PRIMERA

SUJETO DE LA ADMINISTRACIÓN



A. — Administración central

CAPÍTULO PRIMERO

DE LOS MINISTROS

En la exposición del Derecho administrativo vigente en un pueblo cualquiera debe partirse de la organización en él establecida, pues tanto los principios que pueden haber sido fundamento de las instituciones actuales, como los hechos históricos que á éstas precedieron, han de referirse á las mismas,

(1) Aunque destinada principalmente esta parte del Derecho administrativo á presentar en resumen las disposiciones vigentes sobre las materias que son objeto de la misma, expondremos también al principio de cada capítulo ó tratado, por las razones indicadas en el texto, los principios generales y los precedentes históricos que en nuestro sentir pueden facilitar la inteligencia y la crítica de aquellas; y para mayor claridad emplearemos letra más abultada en la exposición de los principios y antecedentes, y tipos más pequeños en la de las disposiciones y preceptos que sea conveniente transcribir.

como objeto sobre el que necesariamente versen los razonamientos y con el que se relacionen los precedentes, de los que dichas instituciones han venido á ser la última evolución.

Tratando pues nosotros de exponer disposiciones ó preceptos de Derecho administrativo español, conviene tener presente que la función ejecutiva del poder se halla encomendada por la Constitución al Rey con sus Ministros; pero como las atribuciones del Rey en este orden han de ejercerse, según los principios constitucionales y según nuestra ley fundamental, por los Ministros responsables, juzgamos innecesario repetir aquí lo expuesto en Derecho político sobre las facultades del monarca como jefe supremo del poder ejecutivo, y principiamos desde luego estudiando la institución ministerial (1).

Dijimos también allí que esta institución es necesaria en las monarquías representativas para armonizar la inviolabilidad del soberano con la necesidad social de que los actos del poder sean la expresión del derecho, de la justicia y de la conveniencia pública; y que los Ministros son «agentes supremos responsables que, nombrados por el Rey y bajo su autoridad, ejercen el poder ejecutivo en un ramo del gobierno ó de la administración del Estado.»

Para fijar con entera exactitud el carácter de la institución ministerial preciso es dilucidar, si los Ministros son ó pueden con propiedad llamarse delegados del Rey. Contra la solución afirmativa se arguye, y con razón, que, aun siendo los Ministros nombrados por el Rey, no puede éste abolir el cargo; que son una rueda política y administrativa cuya existencia es necesaria por la Constitución del Estado; que sus atribuciones, fijadas por la misma ley fundamental, son independientes de la voluntad del monarca, quien no puede imponerles ninguna clase de actos, pues, cuando entre la voluntad del Rey y la de los Ministros hay oposición, no están éstos sujetos

(1) V. *Elementos de Derecho político*, págs. 213 y 448.

á desempeñar el cargo y son libres de dejarle, y que por el contrario la aquiescencia de los Ministros es indispensable para que los mandatos reales sean obligatorios y tengan eficacia en la sociedad. El refrendo por los Ministros, que las constituciones monárquicas modernas exigen en las órdenes del Rey, es condición esencial de su validez, no medio de comprobar su autenticidad; es decir, no es, como en los tiempos ó países de la monarquía pura, medio de probar que tal orden ha sido realmente dictada por el monarca, sino que no obliga mientras un Ministro no quiera refrendarla aceptando su responsabilidad. Si hay verdadera delegación, proviene ésta de la sociedad política que la confiere al establecer el cargo ó la institución y al asignarle atribuciones, aunque deje al Rey la facultad de nombrar la persona en quien ha de concretarse aquel y ha de ejercer éstos.

Es verdad que, á primera vista y por virtud de las importantes facultades asignadas á los Ministros, parece que se coloca la voluntad real como supeditada en cierto modo á la de aquellos; pero, en realidad de verdad y examinadas las cosas con sereno juicio, no puede con razón decirse que la necesidad de la concurrencia de dos voluntades distintas para la producción de un acto ó para el nacimiento de una relación jurídica implique la subordinación de la una á la otra, siendo ambas libres. Por el contrario, si alguna superioridad aparece entre las dos voluntades, siempre será á favor de aquella de la cual depende que la otra sea ó no llamada á manifestarse sobre tal ó cual hecho; es decir, que siempre aparecerá como preeminente la voluntad de la persona del Rey, en cuanto su intervención ó manifestación no depende de la voluntad de ninguna otra persona, mientras que la intervención de la persona investida con la autoridad ministerial depende siempre de la voluntad del monarca, que puede destituirlo del cargo y conferirle á otra.

Explicando algunos escritores la índole diversa de la intervención del Rey y de los Ministros en la dirección, gobier-

no y administración del Estado adoptan la fórmula de que el Rey *reina* y no *gobierna*, afirmando que el reinar es algo positivo y no mera ficción; función propia del Rey, cual es la alta inspección, la suprema vigilancia y la iniciativa ó aceptación de todo aquello que en su juicio puede conducir al bien del Estado. Por donde se puede ver en el poder real dos modos de manifestación, correspondiente uno á la inteligencia, inspección y vigilancia, y otro á la voluntad, iniciativa ó aceptación. En el orden intelectual tiene el Rey la plenitud que con nadie comparte ni á nadie la subordina; en el orden de la voluntad se comparte con los Ministros, pues para que la decisión real tenga trascendencia al exterior es preciso que un Ministro la refrende. Luego el reinar es algo efectivo, aun en el orden de la administración, independientemente de la participación en la función legislativa por la sanción, y aunque el Rey no gobierne, en el sentido de que gobernar es obrar y de que la acción en las monarquías representativas compete de lleno á los Ministros, á los que por esto se llama agentes supremos que están al frente del gobierno ó de la pública administración.

Antes de determinar las atribuciones de los Ministros conviene hacer notar la diferencia entre la función política y la administrativa, para deducir de esta distinción que no sólo no es necesario que ambas funciones se encomienden á una sola persona, sino que acaso pudiera ser más conveniente encargar á distintas personas lo propio de la política y lo de la administración á fin de evitar que ésta se viera, como se ve con gran frecuencia, supeditada por completo á aquella. Pero la conveniencia de una ú otra solución puede considerarse como circunstancial, es decir, subordinada al modo de desarrollarse la vida en los diferentes Estados; y por lo mismo entendemos que no es censurable á *priori* la concreción de ambas funciones en una sola persona, porque no es racional suponer siempre una verdadera y constante oposición entre lo político, concerniente á la organización fundamental del Estado, y lo ad-

ministrativo, referente á los actos útiles para el desarrollo de los intereses y para satisfacción de las necesidades sociales.

Las atribuciones administrativas de los Ministros derivadas de la naturaleza del cargo, pueden reducirse á las siguientes: *dirección é impulsión* de la actividad social y especialmente de la de las autoridades y funcionarios, pudiendo al efecto dictar reglas generales de carácter obligatorio conforme á las leyes y resolver las dudas que ocurrieren, para el mejor cumplimiento de éstas: *inspección y vigilancia* sobre los actos de las autoridades, funcionarios y corporaciones administrativas, con las que de los mismos se derivan ó son su natural complemento, como la corrección de las extralimitaciones que no constituyan delito, y la aprobación, para su validez, de los actos, acuerdos ó resoluciones de los inferiores: *gestión económica*, que se manifiesta formando los proyectos de presupuestos de gastos y de ingresos del Estado, distribuyendo los impuestos y exigiéndolos, así como las prestaciones de toda clase establecidas por las leyes y de conformidad con ellas, disponiendo de los fondos públicos y demás recursos del Estado, invirtiéndolos en las atenciones para que han sido por la ley destinados, y contratando en nombre del Estado toda clase de obras y servicios generales: *decisión de los recursos ó reclamaciones* á que dieren lugar los actos de las autoridades inferiores, confirmándolos ó revocándolos, siempre que dichas reclamaciones no se formularen ó no pudieren formularse solemnemente, por vedarlo las leyes, como verdadera contienda jurídica que hubiere de resolverse por fallos ó sentencias de los tribunales ordinarios ó de los contencioso-administrativos; y *reforma ó revocación* de sus propios actos y de los de sus predecesores y autoridades subalternas, excepción hecha de los casos en que dichos actos, ó por sí mismos, ó por su relación con el ejercicio del poder judicial, hubieran creado ó reconocido derechos.

Los actos ministeriales, por los que se manifiesta el ejer-

cicio de dichas atribuciones, y los de las autoridades y funcionarios en quienes se delegaren éstas, pueden originar para los Ministros la responsabilidad consiguiente, exigible por el poder legislativo, ó por el armónico ó moderador, superiores categóricamente al administrativo depositado en aquellos. Esta responsabilidad puede ser: por las personas á ella sujetas, *individual*, correspondiente á cada Ministro en particular por sus actos y los de sus subordinados, ó *colectiva*, que se extiende á todos por actos que representan el pensamiento y la dirección común en el gobierno ó en la administración, ó acordados y consentidos por todos; y por la índole de los actos que la originan, *política*, *administrativa*, *civil* ó *criminal*, según que representen errores políticos, ó mala inteligencia de las aspiraciones sociales ó de las necesidades públicas y de los medios de satisfacerlas, ó perjuicios en los intereses de la colectividad, ó lesión de los derechos de los ciudadanos, ó infracción de las leyes por hechos ú omisiones declarados por éstas punibles. La política y la puramente administrativa las hace efectivas el Rey por medio de la destitución, ó las demandan las Cámaras por los *votos de censura*; y la civil y la criminal se exigen ante los tribunales constituidos al efecto, que no deben ser los ordinarios por la razón ya repetida de que, siendo iguales en categoría el poder judicial, ejercido por los tribunales ordinarios, y el administrativo, ejercido por los Ministros no puede aquel pedir á éstos cuenta de sus actos, pues esto sólo compete al superior respecto de su inferior.

En pura teoría corresponderá pues juzgar á los Ministros, ó al poder moderador por medio de un tribunal delegado al efecto, ó al poder legislativo constituido en tribunal ó también por medio de un tribunal de él delegado; pero en la práctica se han empleado tres sistemas: el llamado *legislativo*, por el que se encomienda á la Cámara baja ó popular la acusación de los Ministros y á la alta el sentenciarlos: el *judicial*, por el que la competencia para procesar y juzgar á los Ministros corresponde á un tribunal de jueces ó magistrados desig-

nados por la suerte de entre ciertas categorías; y el *mixto*, que la confiere á un tribunal especial, que puede ser de magistrados ó de jurados de ciudadanos, pero nombrados por las Cámaras.

En cuanto al número de ministerios, depende de la extensión é importancia de los servicios en relación con la del Estado, pues claro está que cuanto mayor sea el número de éstos, más difícil será su desempeño, y cuanto más heterogéneos, menos fácil será hallar personas adornadas de todas las condiciones de ilustración que aquel exija.

Pero cualquiera que haya de ser el número de ministerios han de tenerse en cuenta, como principios para hacer la división: que el número de ministerios corresponda á los fines principales del Estado, del gobierno y de la administración: que en la distribución de materias ó asuntos entre los diversos ministerios no se divida una misma materia entre dos ministerios distintos; y que, siendo los Ministros iguales en cuanto al cargo por la naturaleza de éste, cada uno ha de tener independencia y libertad en su departamento, sin perjuicio de la armonía y de la condicionalidad mútua entre ellos, puesto que, así como todos los fines particulares de la sociedad política se resumen y sintetizan en el fin general de la misma, también los ministerios, encargados de los varios fines sociales, han de relacionarse armónicamente y conforme á la unidad de miras, dirección é impulso.

Atendiendo pues á los fines del Estado, preséntase en primer término la conservación de la vida y de la independencia como tal Estado y, para servir á este fin, la organización y movimiento de las fuerzas de mar y tierra necesarias, para lo cual en todo Estado de regular importancia deberá de haber por lo menos un ministerio, de Guerra y Marina, que podrá dividirse en dos cuando lo reclame la extensión de los servicios y el desarrollo de las fuerzas y medios correspondientes. Es también necesario en toda sociedad política independiente sostener relaciones con los demás de su clase, para hacer que

se respeten sus derechos y los de sus miembros, y para fomentar la comunicación en todos los órdenes de la actividad intelectual, moral, jurídica y económica, y obtener las ventajas consiguientes á esta comunicación, á cuyo fin responde el ministerio de Estado ó de Relaciones ó Negocios exteriores. Es asimismo indispensable mantener la armonía entre los varios organismos y autoridades del Estado, é inspeccionar y vigilar para que las colectividades públicas subalternas y las corporaciones y autoridades que las representan y administran, cumplan sus deberes jurídicos y no lesionen los derechos ó intereses generales, todo lo cual debe encomendarse al ministerio de la Gobernación ó del Interior. Y puesto que sin recursos materiales no es posible atender á las necesidades públicas, y estos recursos consisten, ó en los rendimientos de los bienes del Estado, ó en el uso acertado de su crédito, ó en prestaciones con que los individuos y entidades deben contribuir al sostenimiento de las cargas generales, será preciso un ministerio, el de Hacienda, encargado de arbitrar, recoger, conservar y administrar todos los medios materiales que constituyen la riqueza pública, y de procurar que ésta se invierta en los servicios y en la forma fijados en las leyes.

Aunque los ministerios indicados corresponden á fines esenciales, no es necesario que su número sea taxativamente uno y el mismo en todos los Estados, sino que pueden refundirse ó dividirse en otros nuevos según lo exijan las circunstancias de extensión territorial, población, riqueza y cultura; así puede ó no haber, como dijimos, un ministerio de Marina independiente del de Guerra; el del Interior ó de la Gobernación puede comprender lo que más inmediatamente afecte al cumplimiento del derecho, ó encomendarse esto á un ministerio especial, el de Justicia; y para los fines que circunstancialmente corresponde llenar al Estado, podrá haber ministerios particulares, de Cultos, de Instrucción pública, de Agricultura, Industria y Comercio, ó abarcarse todos estos fines por uno solo, el de Fomento; y si la importancia de las posesiones del Estado

fuera del territorio propiamente nacional lo reclamare, el de las Colonias ó de Ultramar.

Creemos inútil decir que la realización de los fines sociales, aunque de especie determinada, no depende exclusivamente de la acción de un solo ministerio, porque en la vida social, lo mismo que en la individual, los fines y los órganos se complementan, de modo que en muchos casos para conseguir un solo fin se requiere el concurso de varios ministerios ó de los servicios que especialmente les están confiados.

Esto muestra también la necesidad de que en el pensamiento y voluntad de los Ministros haya armonía y, para obtenerla, es necesario que todos aspiren á la realización de una idea ó propósito común en política, y aun más en administración, lo cual exige que se comuniquen sus proyectos y que se examinen y discutan entre ellos á la luz de la razón y según la conveniencia ó interés general y el propósito común, para lo que deben reunirse ó constituirse en el llamado *Consejo de Ministros* y aceptar la jefatura ó presidencia del más caracterizado de entre ellos, pudiendo éste ó no, según la necesidad ó la costumbre, tener á su cargo un ramo de la administración ó del gobierno y recibiendo en consecuencia la denominación de Presidente *con cartera* ó sin ella.

Los precedentes históricos de la institución ministerial en España, tal y como la hemos concebido, esto es, como órgano necesario en la monarquía representativa, datan de 1812, pues ni los Condes visigodos, ni los de los primeros tiempos de la Reconquista, ni los Presidentes de los Consejos desde Juan I, ni los Secretarios anteriores á Felipe V, ni los del Despacho universal y de Estado posteriores á éste, durante la monarquía pura, fueron otra cosa que consejeros y secretarios del Rey, de cuya voluntad dependían exclusivamente, tanto el cargo, como el nombramiento y las facultades á él inherentes.

La Constitución de 1812 los eleva á la categoría de verdadera institución, en sus artículos 225 y 226, al exigir la fir-

ma del Secretario del Despacho respectivo para la eficacia de las órdenes del Rey y al sujetar á responsabilidad ante las Córtes á estos mismo Secretarios por las órdenes que autoricen, sin que les sirva de excusa haberlo mandado el Rey.

La misma Constitución fija en siete el número de secretarías del Despacho: Estado, Gobernación del Reino para la Península é islas adyacentes, Gobernación del Reino para Ultramar, Hacienda, Guerra y Marina. En 1814 se suprimió, con la Constitución, la secretaría de la Gobernación para la Península, y se sustituyó la de Ultramar con la del Despacho universal de Indias. En 1815 se suprimió también ésta, repartiéndolo sus negocios entre las restantes. En 1820 se restablece la Constitución y con ella las siete secretarías ó ministerios, que vuelven á sufrir en 1823 las modificaciones consiguientes á la abolición de la Constitución. En 1832 se crea el ministerio de Fomento, cuyo nombre se cambia por el de lo Interior en 1834, y se sustituye despues en 1835 con el de la Gobernación del Reino. En 1847 se establece el de Comercio, Instrucción y Obras públicas, cuyo nombre cambia por el de Fomento en 1851; y los negocios de Ultramar, despues de ser encomendados sucesivamente á distintos ministerios, vienen por último á dar lugar en 1863 al ministerio de Ultramar, quedando en definitiva ocho ministerios, que son los siguientes, por orden de antigüedad: *Estado, Gracia y Justicia, Guerra, Hacienda, Marina, Gobernación, Fomento y Ultramar.*

Organización de los Ministerios en España.—MINISTERIO DE ESTADO.—*Real Decreto de 25 de Septiembre de 1888.*—Artículo 1º Los asuntos del Ministerio de Estado se hallarán desde hoy á cargo del subsecretario, que será un ministro plenipotenciario de primera clase; de los jefes de sección, que tendrán la categoría de ministro residente, cónsul general, secretario de primera clase ó cónsul de primera clase; y del número de empleados de las carreras diplomática, consular y administrativa que se considere indispensable.

Art. 2º Las secciones á que se refiere el artículo anterior, serán las siguientes: 1ª Subsecretaría; 2ª Cancillería; 3ª Ordenes de Cár-

los III, Isabel la Católica y Damas Nobles de la Reina María Luisa: 4ª Política de Europa: 5ª Política de América: 6ª Política de Asia, Africa y Oceanía: 7ª Asuntos contenciosos: 8ª Comercio exterior: 9ª Consulados: 10 Contabilidad: 11 Obra Pía: 12 Archivo, biblioteca é interpretación de lenguas (1).

MINISTERIO DE GRACIA Y JUSTICIA.—*Decreto de 5 de Octubre de 1874.*—Artículo 1º El Ministerio de Gracia y Justicia comprende las dependencias siguientes:

Secretaría general (hoy *Subsecretaría*).

Sección de Administración de Justicia (parte civil).

Sección de Administración de Justicia (parte criminal).

Sección de Negocios eclesiásticos.

(Y conforme al Real Decreto de 1º de Enero de 1887, *Sección de Estadística judicial*).

Art. 2º La *Secretaría general* comprende los Negociados siguientes:

1º Organización y personal del Ministerio.—Gobierno interior, habilitación y empleo del material.—Preparación del despacho con el jefe del Estado.—Firma del Ministro.—Sanción de las leyes.—Correspondencia con los Cuerpos colegisladores.—Registro general, distribución de la entrada y cierre.—Asuntos generales del Ministerio.

2º Archivo del Ministerio y los que están agregados á él.—Cancillería.—Biblioteca.—Imprenta.—Formación y publicación de la *Colección legislativa*.—Redacción de los presupuestos.

Art. 3º La *Sección de Administración de justicia (parte civil)* comprende los Negociados siguientes:

1º Organización de Tribunales.—Personal de magistrados y jueces y de funcionarios del Ministerio fiscal.

(1) *Ley VII, tit. VI, lib. III de la Novísima Recopilación.* «Para evitar toda confusión en los negocios, y que con más claridad se puedan distinguir y abrazar los que he puesto al cuidado de la primera Secretaría de Estado y del Despacho,.... deben correr por la expresada Secretaría privativamente todas las correspondencias con las Cortes extranjeras y nominación de ministros para ellas: tratados con otras Coronas ó Príncipes: representaciones, quejas y pretensiones de los que no son mis súbditos, ó de ministros de Príncipes extranjeros, en materias pertenecientes á Estado ó Regalías: decretos para gastos que se hayan de hacer por razón de Estado, ó paga de dependientes y de ministros que residen de mi orden fuera de mis Reinos, y la formación de sus despachos, cédulas ó patentes: la correspondencia con la Reina viuda, Rey é Infantes mis hermanos,.... las concesiones de Grandezas de España, sus honores, y habilitación ó declaración de sus clases:.... todo lo perteneciente á la insigne Orden del Toysón, sus estatutos y oficiales; con todas las resoluciones á las consultas ó representaciones que en cualquiera de estas materias se me hicieren;.... y la formación de los decretos y órdenes que yo mandare expedir en los negocios de esta naturaleza.»

2º Jueces municipales.—Personal de auxiliares y subalternos de Tribunales y Juzgados.—Abogados y procuradores y sus Colegios.—Médicos forenses.—Aranceles judiciales.—Material de Tribunales y Juzgados.

3º Exhortos en negocios civiles.—Títulos nobiliarios.—Gracias al sacar.—Legislación civil.—Asuntos generales de la Sección.

Art. 4º La *Sección de Administración de justicia (parte criminal)* comprende los Negociados siguientes:

1º Jurado.—Exhortos en materia criminal.—Extradiciones.

2º Indultos.—Registro general de penados.—Legislación penal.—Asuntos generales de la Sección.

Art. 5º La *Sección de Negocios eclesiásticos* comprende los Negociados siguientes:

1º Relaciones con la Santa Sede, cardenales, arzobispos y obispos.—Incidencias del Tribunal de la Rota y del Vicariato general castrense.—Tribunal de las Ordenes militares.—Asamblea de San Juan de Jerusalen.—Gobernadores eclesiásticos, provisos y vicarios capitulares.—Cabildos.—Clero catedral, colegial y abacial.—Seminarios.—División de diócesis.—Asuntos generales de la Sección.

2º Clero parroquial y benefical.—Clero de los establecimientos de Beneficencia y de otros sostenidos por el Estado.—Comunidades religiosas de ambos sexos.—Exclaustrados.—Cofradías y demás asociaciones piadosas.—Derechos parroquiales.—Reparación de templos y demás edificios eclesiásticos.—Arreglo parroquial (1).

Real Decreto de 1º de Enero de 1887.—Artículo 1º Se crea en el Ministerio de Gracia y Justicia una Sección que se denominará de *Estadística Judicial*, encargada de formar y publicar anual y separadamente las estadísticas de la administración de justicia en lo civil y en lo criminal.

Las Direcciones generales de este Ministerio, según la *Ley hipotecaria* de 21 de Diciembre de 1869, art. 266, la del *Registro civil* de 17 de Junio de 1870, art. 1º y la de *presupuestos* de 29 de Junio de 1887, art. 6º, son dos: la *Dirección general de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado* y la de *Establecimientos penales*, que antes dependía del Ministerio de la Gobernación.

MINISTERIO DE LA GUERRA.—*Real Decreto de 2 de Marzo de 1890.*—Artículo 3º El Ministerio quedará constituido en la forma siguiente: Subsecretaría: Secretaría particular del Ministro: Diez Secciones.

(1) Los artículos transcritos del Decreto de 5 de Octubre de 1874 bastan para dar idea clara de la organización y competencia de este Ministerio, pues aunque algunas reformas hayan modificado las Secciones y Negociados ó la distribución de los asuntos estas reformas no han afectado en lo esencial á las atribuciones del Ministerio.

Art. 4º Constituirán la Subsecretaría el Gabinete militar, Asesoría, el Registro general, el Archivo, la Biblioteca y el gobierno del palacio de Buenavista. También dependerán de la Subsecretaría las secciones de ordenanzas.

Art. 5º Para el desempeño de las funciones que se determinan más adelante existirán: la Inspección general de Infantería: la Inspección general de Caballería: la Inspección general de Artillería é Ingenieros: la Inspección general de Administración y Sanidad militar: la Inspección general de la Guardia civil: la Inspección general de Carabineros: la Comandancia general del Real Cuerpo de Alabarderos: la Comandancia general del Cuerpo y Cuartel de Inválidos: el Vicariato general Castrense.

MINISTERIO DE HACIENDA.—*Real Decreto de 21 de Junio de 1850.*—Artículo 1º Formarán parte integrante en la planta del Ministerio de Hacienda..... las Direcciones generales del Tesoro público, de la Contabilidad de Hacienda pública, de lo Contencioso de Hacienda pública, de Contribuciones directas y estadística territorial, de Contribuciones indirectas, de Aduanas y Aranceles, de Rentas estancadas y de fincas del Estado.

Real Decreto Reglamento de 18 de Febrero de 1871.—Artículo 1º Componen el Ministerio de Hacienda la Secretaría, de la cual forman parte las Inspecciones y las Direcciones del Tesoro, de Contabilidad, de Contribuciones, de Rentas, de Aduanas y de Propiedades y Derechos del Estado. La Dirección de la Caja de Depósitos, mientras subsista, dependerá del Ministerio de Hacienda.

El Tribunal de Cuentas, el de Clases pasivas y la Dirección y Junta de la Deuda pública se considerarán también formando parte del Ministerio, según las leyes de su respectivo instituto y legislación especial.

Decreto de 7 de Enero de 1874.—Cambia el nombre de la Dirección de Contabilidad por el de Intervención general de la Administración del Estado.

Decreto de 5 de Enero de 1875.—Artículo 1º La Dirección general de Contribuciones é impuestos indirectos..... volverá á constituir dos Direcciones independientes, que se denominarán de Contribuciones la una y de Impuestos la otra.

Real Decreto de 12 de Abril de 1881.—Suprimió la Junta de la Deuda pública.

Real Decreto de 29 de Noviembre de 1884.—Cambia el nombre del Tribunal de clases pasivas por el de Junta de clases pasivas.

Real Decreto de 16 de Marzo de 1886.—Artículo 1º El servicio de lo Contencioso del Estado en el Ministerio de Hacienda estará á cargo de un Director general, letrado, y bajo su dependencia los individuos que componen el Cuerpo de Abogados del Estado.

Real Decreto de 15 de Junio de 1888.—Artículo 1º Se suprimen

la Dirección general de Rentas estancadas y la de la Caja general de Depósitos.

Art. 2º La Delegación del Gobierno, interventora del arrendamiento de tabacos, se encargará del despacho de las incidencias de dicha renta, tanto anteriores como posteriores al arriendo. Al efecto se conceden al delegado las atribuciones que por las disposiciones vigentes correspondan á los Directores generales.

La administración de las salinas de Torrevieja, se encomienda á la Dirección general de Propiedades y derechos del Estado, y los demás asuntos de que entiende la suprimida Dirección de Rentas Estancadas, pasarán á la de Impuestos.

Art. 3º De los servicios que constituyen la Dirección de la Caja general de Depósitos se encargará la de la Deuda pública.

Real Decreto de 24 de Julio de 1889.—Artículo 2º Se refunden las Direcciones generales de Contribuciones, Impuestos y Aduanas, en dos, con las denominaciones de Dirección general de Contribuciones directas y Dirección general de Contribuciones indirectas.

Real Decreto de 9 de Julio de 1892.—Artículo 1º Quedan suprimidas las Direcciones generales de Contribuciones directas y de Contribuciones indirectas, y se crean en su reemplazo tres Direcciones con las denominaciones de Contribuciones, Aduanas é Impuestos, quedando encargada esta última de la Delegación del Gobierno interventora en el arrendamiento de tabacos.

Ley de presupuestos de 30 de Junio de 1892.—Los centros directivos del Ministerio de Hacienda, según esta ley son:

Subsecretaría: Tribunal de Cuentas del Reino: Dirección general del Tesoro público: Intervención general de la Administración del Estado: Dirección general de la Deuda pública: Junta de clases pasivas: Dirección general de Contribuciones: Dirección general de Aduanas: Dirección general de Impuestos: Dirección general de Propiedades y derechos del Estado: Dirección general de lo Contencioso del Estado.

MINISTERIO DE MARINA.—*Real Decreto de 28 de Julio de 1890.*—Artículo 1º El gobierno, mando y administración de todos los Cuerpos, Institutos, Establecimientos y ramos de la Armada, corresponde al Ministro de Marina.

Art. 2º Para el despacho de los asuntos correspondientes al Ministerio de Marina, ó relacionados con sus diferentes servicios, existirán las dependencias siguientes: El Consejo superior de la Marina: La Dirección del Material: La Dirección del Personal: La Dirección de Establecimientos científicos: La Intendencia general: Las Inspecciones generales de Ingenieros, Artillería, Infantería y Sanidad: La Secretaría militar: y la Asesoría.

Art. 3º El Consejo superior de la Marina, destinado á resolver ó consultar los asuntos importantes de administración y gobierno del

ramo, tendrá también el carácter técnico, asumiendo por tanto las facultades del extinguido Centro técnico en todo lo que, según las leyes, debiera ser oído este último.

MINISTERIO DE LA GOBERNACIÓN.—*Real Orden de 16 de Septiembre de 1876.*—*Reglamento del Ministerio de la Gobernación.*—Artículo 1º El Ministerio de la Gobernación comprende las dependencias siguientes: 1ª Gabinete particular del Excmo. Sr. Ministro: 2ª Subsecretaría: 3ª Dirección general de Política y Administración (hoy de Administración local): 4ª Dirección general de Comunicaciones (hoy de Correos y Telégrafos): 5ª Dirección general de Beneficencia, Sanidad y Establecimientos Penales (hoy sólo de Beneficencia y Sanidad) (1).

Los asuntos principales que, según esta Real Orden, competen á la *Subsecretaría* son: Personal del Ministerio..... de Gobiernos de provincia..... y de orden público..... Presupuesto general del Ministerio..... Gastos ordinarios y extraordinarios del Ministerio y de los Gobiernos de provincia..... Contratos de arriendos é incidencias que éstos produzcan..... Vigilancia pública..... Negocios relacionados con el orden público..... Emigrados y refugiados políticos.....

Real Orden de 30 de Septiembre de 1888.—*Instrucción para el despacho de los asuntos de la Dirección general de Administración local.*—Artículo 1º Para el despacho de los asuntos que se tramitan por la Dirección general de Administración local, se distribuirá el personal afecto á la misma en los Negociados siguientes, cada uno de los cuales tendrá la denominación y entenderá en los negocios que á continuación se expresan:

Negociado 1º—Organización.—Autorizaciones á Diputaciones y Ayuntamientos para litigar.—División territorial, municipal y provincial.—Deslindes.—Agregaciones y segregaciones.—Variaciones de capitalidad.—Asociaciones de las provincias ó de los municipios para fines comunes.—Competencias.—Boletines oficiales.—Creación ó suspensión de Establecimientos de Beneficencia ó enseñanza municipal y provincial.

Negociado 2º—Personal municipal y provincial.—Nombramiento, reemplazo y suspensión de alcaldes.—Suspensiones, incapacidades y excusas de concejales.—Organización y constitución de Juntas municipales.—Nombramiento y separación de secretarios municipales, de arquitectos, médicos, farmacéuticos, inspectores de carnes.—Constitución de las comisiones permanentes de pósitos.—Jubilaciones de empleados municipales.—Suspensiones, incapacidades y renunciaciones de diputados provinciales.—Constitución de comisiones

(1) Por la ley de presupuestos de 1887 se encomendó, como queda dicho, al Ministerio de Gracia y Justicia la Dirección de Establecimientos penales.

provinciales.—Secretarios y contadores de Diputaciones.—Nombramientos, suspensión y separación de empleados de las Diputaciones.

Negociado 3º—Presupuestos.—Presupuestos ordinarios, extraordinarios y adicionales de las Diputaciones provinciales.—Recursos relativos á los mismos.—Créditos activos y pasivos de las Diputaciones.—Contingente provincial.—Impuestos y arbitrios provinciales.—Inventario de los bienes y derechos de las provincias.—Empréstitos provinciales y operaciones de crédito.—Incidencias de los presupuestos ordinarios, extraordinarios y adicionales de los Ayuntamientos y recursos relativos á los mismos.—Créditos activos y pasivos de los Ayuntamientos.—Arbitrios é impuestos municipales.—Inventario de los bienes y derechos de los municipios.—Empréstitos municipales y operaciones de crédito.—Presupuestos de cárceles.

Negociado 4º—Contabilidad.—Libros de contabilidad provincial y municipal.—Resúmenes y balances.—Estadística.—Cuentas provinciales y municipales con todas sus incidencias y recursos de alzada que produzcan.—Cuestiones sobre apremios para la exacción de cantidades debidas por cualquier concepto á los fondos provinciales y municipales.—Expedientes de alcance y suministros.—Indemnizaciones y malversación de fondos provinciales y municipales.—Nombramiento de delegados.—Cuestiones é incidencias sobre pósitos.

Negociado 5º—Compra, venta y conservación de bienes municipales y provinciales.—Expedientes sobre autorización para disponer de la tercera parte del 80 por 100 del producto en venta de los bienes de propios y para convertir las inscripciones intrasferibles de la misma procedencia en títulos al portador, enajenar estos y destinar su producto á obras de necesidad y utilidad para los pueblos.—Expedientes para la venta de cualesquiera valores mobiliarios que posean las provincias ó los pueblos.—Adquisición de inmuebles y derechos reales de las provincias y de los municipios.—Permutas y cambios de destino de los mismos bienes.—Enajenación de ídem.—Arrendamientos.—Servidumbres públicas.—Deslinde de fincas.—Acotamiento de montes.—Roturaciones arbitrarias.—Aprovechamientos comunales.—Mancomunidad entre Ayuntamientos.—Censos y otras cargas.—Actos conservatorios.—Multas impuestas por cuestiones que correspondan á éste negociado.

Negociado 6º.—Cuestiones de policía urbana, rural y abastos.—Cuestiones sobre abastos.—Cuestiones sobre expropiación forzosa.—Adopción de planos generales de población y sus reformas.—Reforma, ensanche y saneamiento del interior de las poblaciones.—Apertura y ensanche de calles, plazas y paseos en particular.—Alineación y rasantes de ídem ídem.—Construcción de edificios públicos que no dependan de otros ministerios.—Construcción de caminos vecinales.—Prestación personal.—Construcción y conservación de aceras y empedrados por

los Ayuntamientos ó particulares obligados á realizarlas.—Concesión de tranvías urbanos y su policía é incidencias.—Policía de servicio de carruajes públicos ordinarios.—Alumbrado público.—Abastecimiento de aguas á las poblaciones y cuestiones sobre su aprovechamiento.—Informes sobre construcción de cementerios y depósitos de cadáveres.—Cuestiones sobre licencias para construir obras de propiedad particular.—Idem sobre construcciones sujetas á entrar en alineación establecida.—Construcciones en solares yermos.—Derribo de edificios ú obras que amenacen ruina.—Cuestiones sobre supresión de voladizos y salientes en las casas, y de cualesquiera otros obstáculos en la vía pública.—Idem ídem en los cursos de aguas, alcantarillas y demás servicios municipales.—Idem sobre las demás cuestiones de policía urbana y construcciones civiles.—Subastas de servicios y obras públicas provinciales y municipales.—Ferias y mercados y demás depósitos ó establecimientos de venta de subsistencias.—Pesos y medidas.—Las demás cuestiones de policía de abastos.—Los expedientes sobre multas de asuntos que correspondan á este Negociado.

Negociado 7º—Quintas.—Expedientes é incidencias de la aplicación de la ley de reemplazos.

Negociado 8º—Registro de los Negociados de la Dirección.—Notificaciones á los interesados en los expedientes que se trámitan en la misma.—Instrucción de los interesados en los expedientes que les afectan.—Personal de la Dirección.—Material de la misma.

Inspección facultativa de Pósitos.—Visitas de inspección á los mismos.—Informe facultativo de los expedientes de Pósitos en que fuere necesario evacuarlo.—Redacción de una Memoria anual sobre el estado de dichos establecimientos.

(No indicamos los asuntos propios de las Direcciones generales de *Correos y Telégrafos* y de *Beneficencia y Sanidad*, porque se determinan fácilmente por la índole especial de estos servicios, y á ellos además habremos de hacer referencias al tratar de los *finés* de la Administración.)

Ley de presupuestos de 30 de Junio de 1892.—Las dependencias superiores del Ministerio de la Gobernación, según esta ley, son la Subsecretaría y las Direcciones generales de Administración local, de Beneficencia y Sanidad y de Correos y Telégrafos.

MINISTERIO DE FOMENTO.—*Real decreto de 5 de Febrero de 1847*.—Artículo 1º El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas creado por Real Decreto de 28 de Enero último abrazará como objeto especial de sus atribuciones los ramos siguientes: Comercio..... Instrucción pública..... Obras públicas..... Agricultura.

Real Decreto de 20 de Septiembre de 1851.—Artículo 1º El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas, se denominará Ministerio de Fomento.

Real Orden de 4 de Noviembre de 1863.—Artículo 1º Los directores generales de Obras públicas, de Instrucción pública, y de Agricultura, Industria y Comercio, ejercerán en los asuntos de sus Direcciones respectivas las atribuciones que conceden á los subsecretarios de los demás Ministerios las disposiciones vigentes.

Decreto de 17 de Julio de 1874.—*Reglamento del Ministerio.*—Artículo 1º El Ministerio se compone: Del Negociado central.—De tres Direcciones generales, á saber: Una de Instrucción pública. Otra de Obras públicas. Otra de Agricultura, Industria y Comercio. Y por último del Instituto geográfico y estadístico.

Art. 4º Dependerán del Negociado central: 1º El Negociado del personal del Ministerio y el de las Secciones provinciales y los asuntos generales. 2º El gabinete particular del Ministro. 3º El Negociado de contabilidad del Ministerio. 4º La habilitación y la custodia de los objetos de valor é interés. 5º El Archivo. 6º La Biblioteca. 7º El Registro, Cierre y Sello.

Art. 6º Dependen de la Dirección general de Instrucción pública los Negociados de: Primera enseñanza: Segunda enseñanza: Universidades, Archivos y Bibliotecas: Bellas artes; y Escuelas especiales.

Art. 7º Idem de la de Obras públicas los de: Asuntos generales de Obras públicas: Personal de Obras públicas y ferrocarriles: Aguas y construcciones civiles: Puertos y faros: Carreteras: Ferrocarriles, construcción: Ferrocarriles, explotación.

Art. 8º Idem de la de Agricultura, Industria y Comercio los de: Agricultura é Industria: Comercio: Bancos y Montes: Minas.

Real Decreto de 11 de Julio de 1877.—Redujo á dos las tres Direcciones del Ministerio de Fomento, llamando á una de Instrucción pública, Agricultura é Industria y á la otra de Obras públicas, Comercio y Minas.

Real Decreto de 10 de Diciembre de 1880.—Artículo 1º Se restablecen las tres antiguas Direcciones generales que dependían del Ministerio de Fomento, denominadas de Instrucción pública, de Agricultura, Industria y Comercio y de Obras públicas.

Real Decreto de 8 de Febrero de 1884.—Artículo 3º El Negociado central dependerá en lo sucesivo de la Dirección general de Agricultura, Industria y Comercio.

Real Orden de 31 de Octubre de 1888.—Dispone que en lo sucesivo el Negociado de Construcciones civiles dependa exclusivamente de la Dirección general de Obras públicas.

Real Decreto de 1º de Mayo de 1890.—*Reglamento para el régimen interior del Ministerio de Fomento.*—Artículo 1º La Secretaría del Ministerio comprende:

El Negociado central.—Las Direcciones generales.—Los Negociados especiales de Contabilidad, Construcciones civiles y Patentes

y Marcas.—La Comisión de gobierno interior.—La Habilitación.—El Registro general.

Art. 2º El Negociado Central depende exclusivamente del Ministro.

Art. 3º Las Direcciones generales tienen sus atribuciones propias consignadas en este reglamento.

Real decreto de 31 de Julio de 1890.—Artículo 1º El Negociado central del Ministerio de Fomento dependerá de una de las Direcciones generales del mismo.

Art. 2º Se suprime la Comisión de gobierno interior de dicho Ministerio cuyas funciones serán desempeñadas por el Negociado central.

Real Decreto de 7 de Noviembre de 1890.—Artículo 1º El Instituto Geográfico y Estadístico constituye una Dirección general del Ministerio de Fomento, que tiene por objeto desempeñar los servicios geodésico, topográfico, estadístico y de pesas y medidas que le están atribuidos y los que en relación con los mismos el Gobierno considere conveniente encomendarle.

Real Decreto de 15 de Julio de 1892.—Reorganiza los servicios del Ministerio fijando las reducciones correspondientes á las cuatro Direcciones generales de Instrucción pública, de Agricultura, Industria y Comercio, de Obras públicas y del Instituto Geográfico y Estadístico.

MINISTERIO DE ULTRAMAR.—*Real Orden de 1º de Mayo de 1875.*—Artículo 1º El Ministerio se compone: de la Subsecretaría: de tres Direcciones generales, á saber: una de Gracia y Justicia: otra de Hacienda, y otra de Administración y Fomento: y del Consejo de Filipinas.

Real Orden de 19 de Septiembre de 1887.—Dispone que los asuntos de la competencia de este Ministerio se distribuyan en la forma siguiente:

Subsecretaría.—Sección de Política.—Tres Negociados.—1º Leyes orgánicas relacionadas con el régimen político y de gobierno de las provincias ultramarinas. Organización y atribuciones de los Gobiernos generales y de los de provincia. Consejos de administración, Diputaciones y Ayuntamientos. Acuerdos sobre nombramientos, suspensión ó separación de presidentes, vicepresidentes y secretarios de las Diputaciones provinciales y de alcaldes. Correspondencia con agentes diplomáticos en América sobre negocios de política exterior. Incidentes sobre elecciones de senadores, diputados á Córtes y provinciales y Ayuntamientos. Imprenta y prensa periódica. Asuntos relacionados con la Caja de inútiles y huérfanos de la guerra. Archivo de Indias Condecoraciones.

2º Asuntos referentes á orden público é incidentes relacionados con el ejercicio de los derechos de reunión y asociación. Guardia ci-

vil y Cuerpo de orden público. Instituto de voluntarios. Telegramas.

3º Central y especial de las posesiones españolas del golfo de Guinea.

Sección central y del personal.—Seis Negociados.

1º Personal de Hacienda, Gobernación y Justicia de Ultramar y personal de la Secretaría del Ministerio, excepto el Negociado de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado y el de notarios y registradores de Ultramar. Firma del señor Ministro. Custodia de Reales decretos. Cancillería.

2º Registro general.

3º Archivo y Biblioteca. Compilación de la legislación de Ultramar.

4º Habilitación.

5º Comunicaciones y vapores correos.

6º Estadística.

Dirección general de Gracia y Justicia.—Seis Negociados.

1º Estadística de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado.

2º Registro de la propiedad.

3º Notariado, Registro civil, procuradores y actuarios y oficios enagenados.

4º Asuntos civiles y reformas legislativas.

5º Consultoría y asuntos eclesiásticos.

6º Establecimientos penales.

Dirección general de Administración y de Fomento.—Cuatro Negociados.

1º Colonización y Bancos que no sean de emisión y Sociedades de crédito. Administración civil, provincial y municipal, presupuestos, cuentas y recursos para atender á los gastos locales en Ultramar, Beneficencia, Sanidad, Quintas y Exposiciones.

2º Instrucción pública.

3º Montes, Minas, Agricultura, Industria y Comercio.

4º Obras públicas.

Dirección general de Hacienda.—Nueve Negociados.

1º Contribuciones é impuestos.

2º Efectos timbrados, cédulas, bienes del Estado y derechos reales.

3º Aduanas.

4º Haberes, transportes, asuntos generales y clases pasivas.

5º Impuestos, Bancos de emisión y circulación monetaria.

6º Tesoro, Ordenación é Intervención.

7º Deuda.

8º Alcances, desfalcos y reintegros.

9º Cuentas.

Real Decreto de 28 de Septiembre de 1889.—Artículo 1º Se crea

en el Ministerio de Ultramar un Negociado para entender en el servicio de lo Contencioso del Estado, que funcionará á las ordenes inmediatas del Director general de Hacienda.

Real Decreto de 25 de Octubre 1889.—Artículo 1º Se establece una Ordenación y Caja en el Ministerio de Ultramar, que tendrá á su cargo: La centralización de fondos y demás valores..... pertenecientes á los Tesoros de Ultramar. El servicio de giro mútuo..... El pago de haberes de los empleados. ... Las consignaciones señaladas á sus familias por los empleados..... El de las clases pasivas que así lo soliciten y que perciban sus haberes con cargo á aquellos Tesoros..... El de las cantidades que deban abonarse por el servicio de vapores transatlánticos. El de cualquiera otro servicio subvencionado por el Gobierno..... El de las compañías de ferrocarriles de la Península por el transporte de tropas ó efectos. Las atenciones de la colonia de Fernando Póo y los demás servicios análogos.

Real Decreto de 29 de Noviembre de 1889.—Artículo 1º Se crea en el Ministerio de Ultramar, y dependiente de la Dirección general de Administración y Fomento, un Negociado especial de Correos y Telégrafos.

Real Decreto de 8 de Enero de 1892.—Art. 3º Se suprime el Negociado de lo Contencioso establecido en el Ministerio de Ultramar.

CAPÍTULO II

DEL CONSEJO DE ESTADO

La necesidad de la administración llamada consultiva no aparece tan evidente como la de la administración activa, porque, concretado necesariamente el poder público para su ejercicio en personas ó seres dotados de inteligencia y de voluntad libre, se concibe perfectamente que dichas personas puedan determinarse á obrar racionalmente, en armonía con las necesidades públicas y conforme á su elevada misión social, consultando á su propia inteligencia, discurriendo, racionando, pesando por sí mismas el pró ó el contra de sus propósitos ó decisiones sin necesidad de recurrir á extraños consejos.

Y es más, tal conducta, que muchas veces podría tacharse de presuntuosa ó de imprudente, pudiera ser también en ocasiones la más útil, sobre todo cuando fuese tan urgente ó perentoria la necesidad de obrar, que la demora precisa para pedir y oír el consejo entrañase perjuicios considerables por haber pasado la oportunidad del acto, ó cuando faltase á la autoridad necesitada de consejo confianza en la discreción, inteligencia ó sinceridad de las personas á quienes hubiera de pedirlo. Sin embargo, en la mayoría de los casos y dada la limitación de la inteligencia humana y la propensión de la voluntad á dejarse influir por las apariencias, por los prejuicios, por las impresiones del momento ó por las pasiones, será, si no necesario, muy conveniente, sobre todo en negocios graves ó árdulos, consultar con personas entendidas é imparciales y á ser posible adictas á la autoridad activa que de ellas haya de aconsejarse.

Esta conveniencia, evidente de suyo, ha sido reconocida en todos tiempos y lugares y bajo todas las formas de gobierno, de manera que, dándola por sentada, resta sólo indagar, si en los asuntos relativos al gobierno y administración de los Estados ha de encomendarse á personas individuales ó colectivas la misión de aconsejar; qué carácter han de revestir los informes, sea cualquiera la naturaleza de la entidad que haya de prestarlos; si pueden ó no engendrar responsabilidad, y si los consejeros deben de ser ó no amovibles para desempeñar dignamente su cargo.

Respecto á lo primero es ya corriente, y por la generalidad admitido, que si la unidad en la acción es condición de oportunidad y de energía, la pluralidad para el consejo es garantía de acierto, ó lo que es lo mismo, que la acción debe encomendarse á autoridades unipersonales y el consejo á corporaciones, porque presentados y examinados los problemas en el seno de éstas bajo múltiples fases y por distintas inteligencias, discutidos ámpliamente y emitidos los diversos pareceres, se esclarecen cuanto es posible las cuestiones, y puede

la autoridad á quien compete obrar determinarse con completo conocimiento de causa; sin que obste á las precedentes afirmaciones el recelo de que, siendo varias las personas llamadas á emitir juntamente su opinión, pueda disminuir el interés de cada una, porque el voto colectivo no importa tanto como el individual; ni debe tampoco temerse que se estime ó juzgue menor la responsabilidad moral, porque racionalmente ha de suponerse que toda persona digna, llamada á desempeñar un cargo, desea cumplir su deber del mejor modo posible.

En todo caso y sea cualquiera la persona llamada á aconsejar, individual ó colectiva, sus informes no pueden ser nunca obligatorios, porque, de serlo, se privaría de libertad á la autoridad á quien compete el acto, y no podría tampoco exigirse por éste responsabilidad al operante privado de libertad, ni al individuo ó corporación informante, porque el consejo es acto de inteligencia y no produce por sí necesariamente resoluciones ó determinaciones de la voluntad, únicos actos humanos que, por ser libres, pueden engendrar responsabilidad. Si los consejos ó informes fueran obligatorios, quien los diera ejercería el poder, sería la verdadera autoridad, quedando la entidad que llevará este nombre reducida de hecho á mero instrumento de aquel.

El cargo de consejero debe ser amovible y no perpétuo; primero, porque la autoridad que pide ó necesita consejo ha de tener confianza, tanto en la inteligencia é ilustración, como en la sinceridad de la persona que ha de emitirlo, y despues, porque si por acaso aparecieran constantemente en oposición el consejo y la conducta de la autoridad aconsejada, perdería ésta su prestigio ó fuerza moral y se dificultaría también su acción.

Las observaciones anteriores son aplicables por igual á todas las personas ó cuerpos consultivos, y puesto que el consejo ha de estimarse, sino como necesario, al menos como útil en los casos graves ó árdulos, cuanto más importante sea la

función encomendada al poder activo, más conveniente será rodearla de esta garantía, y he aquí porqué al lado de la autoridad suprema en el orden ejecutivo ha habido de ordinario alguna institución para aconsejarla, misión que en la organización administrativa actual de España compete al llamado Consejo de Estado.

De sus precedentes históricos hemos hablado en Derecho político (1), y no hemos de repetir todo lo allí expuesto, aunque sí conviene recordar que don Juan I constituyó y organizó el Consejo Real con doce consejeros, cuatro por cada uno de los brazos que componían las Cortes, nobleza, clero y estado llano, á los cuales encomendó el gobierno y administración del Estado, excepto la concesión de gracias y recompensas, «por la imposibilidad de resolver por sí solo los múltiples negocios, si había de atender á las necesidades superiores de las contiínuas guerras.»

Don Enrique III elevó á diez y seis el número de consejeros, algunos de ellos doctores, cifra elevada inconsideradamente por don Juan II hasta setenta y cinco, acaso para complacer al favorito don Alvaro de Luna, ávido de hacer prosélitos, y reducida otra vez por Enrique IV á diez y seis, cuatro prelados, cuatro caballeros y ocho letrados.

Los Reyes Católicos limitaron el número de consejeros á un prelado, tres caballeros y ocho ó nueve letrados; y Felipe II le constituyó con un Presidente y diez y seis consejeros, todos letrados.

Felipe V, después de varias tentativas, dispuso que el Consejo se compusiera de veintidos consejeros, ocho además del Presidente ó Gobernador en la sala de Gobierno, cuatro en la de Justicia, otros cuatro en la de Provincia, cinco en la de Mil y Quinientas y uno en la Presidencia de la Sala de Alcaldes; y Carlos IV instituyó un Consejo de Estado y una Junta Suprema, la que algunos consideran como origen del Consejo de Ministros.

(1) *Elementos de Derecho político*, págs. 489 y sigtes.

El Consejo Real ó de Castilla subsistió hasta la constitución de 1812 que, separando las funciones ejecutiva y judicial, abolió los antiguos Consejos y creó, juntamente con el Tribunal Supremo de Justicia, un Consejo de Estado, el cual había de componerse de cuarenta individuos ciudadanos españoles: cuatro de ellos eclesiásticos, de los cuales dos habían de ser obispos: cuatro grandes de España; y los restantes elegidos de entre las personas más distinguidas por su ilustración ó eminentes servicios en la administración y gobierno del Estado.

Las constituciones posteriormente promulgadas no le incluyen como institución fundamental; pero las disposiciones administrativas le organizan y determinan sus atribuciones según el espíritu predominante en los gobiernos al tiempo de dictarlas.

Organización, atribuciones y modo de proceder el Consejo de Estado.—Ley de 17 de Agosto de 1860.—Organización.—Artículo 1º El Consejo de Estado es el Cuerpo supremo del Gobierno en los asuntos de Gobernación y Administración y en los contencioso-administrativos (1) de la Península y Ultramar. Precede á todos los Cuerpos del Estado despues del Consejo de Ministros y es impersonal su tratamiento.

Art. 2º El Consejo de Estado se compondrá de los Ministros de la Corona, de un presidente y de treinta y dos consejeros (2).

Art. 4º Para ser nombrado consejero de Estado se requiere ser español y haber cumplido la edad de treinta y cinco años.

Art. 5º Veinticuatro nombramientos (3) de consejeros habrán de recaer en personas que estén ó hayan estado comprendidas en una de las clases siguientes:

Presidente de alguno de los Cuerpos Colegisladores.

Ministro de la Corona.

Arzobispo ú Obispo.

(1) El conocimiento de lo contencioso administrativo compete al Tribunal de este nombre por la ley de 13 de Septiembre de 1888.

(2) Por el Real decreto de 28 de Julio de 1892 son únicamente veintitres los consejeros además del presidente.

(3) Limitado el número de consejeros á veintitres por el decreto de 28 de Julio del 92, y á cuatro el de las plazas de libre provisión por el R. D. de 29 de Diciembre de 1875, deben tenerse en cuenta estos dos decretos para armonizarlos con lo dispuesto en los artículos 5º, 6º y 7º de la ley.

Capitán general de ejército ó armada.

Vicepresidente del Consejo Real.

Embajador.

Presidente del Tribunal Supremo de Justicia, del de Guerra y Marina, ó del de Cuentas.

Art. 6º También podrán ser nombrados consejeros, en las veinticuatro plazas (1) á que se refiere el artículo anterior, los que hayan ejercido durante dos años en propiedad alguno de los empleos ó cargos siguientes:

Teniente general de ejército ó Armada.

Consejero Real ordinario ó de Estado.

Ministro ó fiscal de alguno de los Tribunales expresados en el artículo anterior.

Ministro plenipotenciario con misión á una corte extranjera.

Fiscal del Consejo de Estado ó del antiguo Real.

Auditor de número ó fiscal del Tribunal de la Rota.

Decano, ministro ó fiscal del Tribunal de las Ordenes militares.

Regente de la Audiencia de la Habana.

Ministro ó fiscal del Tribunal Supremo contencioso-administrativo.

Para computar estos dos años se tomará en cuenta el tiempo que el nombrado haya servido en los diferentes empleos ó cargos comprendidos en este artículo (2).

Art. 7º Ocho plazas (3) de consejeros de Estado podrán proveerse en personas que, aun cuando no se hallen comprendidas en las clases de empleos ó cargos enumerados en los artículos anteriores, se hayan distinguido notablemente por su capacidad ó servicios.

Art. 8º Los consejeros de Estado, el secretario general y el fiscal no podrán ejercer ningún cargo en sociedades industriales ó mercantiles.

Art. 9º Los consejeros de Estado serán nombrados por el Rey á propuesta del Consejo de Ministros, y en decretos especiales refrendados por su presidente. En ellos se expresarán las calidades que den opción al elegido para ser consejero, y la Sección del Consejo á que ha de quedar adscrito.

Para su separación se observarán las mismas formalidades.

Los Reales decretos de nombramiento y separación se publicarán en la *Gaceta de Madrid*.

(1) Véase la nota anterior.

(2) Los jefes superiores de Administración se hallan comprendidos en este artículo por el Real decreto de 29 de Diciembre de 1875.

(3) El Real decreto de 29 de Diciembre de 1875 reduce á cuatro las plazas de libre provisión.

Art. 12 Siempre que el Gobierno lo estime conveniente podrá autorizar para que asista al Consejo con voto un comisario que sea jefe superior de la Administración civil ó militar.

Art. 13 El Consejo de Estado conocerá de los negocios de su competencia en Consejo pleno..... y en Secciones.

Art. 14 El Consejo pleno no podrá deliberar sin la concurrencia de diez y siete consejeros, (1) y en todos los casos sin la mayoría de la Sección que haya preparado el dictamen.

Art. 15 Las Secciones serán seis..... (2)

Art. 16 Cada Sección tendrá un presidente nombrado en la forma que expresa el artículo 9º.

Art. 22 Las Secciones, á falta de su presidente, serán presididas por el consejero más antiguo, y en caso de igual antigüedad por el más anciano.

Art. 23 Siempre que asistan los Ministros presidirá el Consejo de Estado el presidente, y en su defecto el Ministro á quien corresponda por el orden de los respectivos Ministerios.

Lo mismo se hará cuando los Ministros asistan..... á las Secciones.

Atribuciones del Consejo.—Artículo 45 El Consejo de Estado será oído necesariamente y en pleno:

1º Sobre los reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes y cualquiera alteración que en ellos haya de hacerse.

2º Sobre el pase y retención de las bulas, breves y rescriptos pontificios, y de las preces para obtenerlos.

3º Sobre todos los asuntos concernientes al Real patronato de España é Indias; y sobre los recursos de protección y fuerza, á excepción de los consignados en la ley de Enjuiciamiento civil, como propios de los Tribunales.

4º Sobre la inteligencia y cumplimiento de los Concordatos celebrados con la Santa Sede.

5º Sobre las mercedes de títulos y grandezas, á no estar acordadas en Consejo de Ministros.

6º Sobre la ratificación de los tratados de comercio y navegación.

7º Sobre los indultos generales.

8º Sobre la validez de las presas marítimas.

9º Sobre la competencia positiva ó negativa de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas y sobre los conflictos que se susciten entre los Ministerios, autoridades y agentes de la Administración.

(1) Por el decreto citado de 1892, de 10 ó de 13, según los casos.

(2) Tres según el decreto de 1892.

10 Sobre los recursos de abuso de poder ó de incompetencia, que eleven al Gobierno las autoridades del orden judicial contra las resoluciones administrativas.

11 Sobre la autorización que con arreglo á las leyes deba el Gobierno conceder para encausar á las autoridades y funcionarios superiores administrativos por abusos cometidos en el ejercicio de sus funciones.

12 Sobre suplementos de crédito, créditos extraordinarios, ó transferencias de créditos cuando no se hallen reunidas las Cortes.

13 Sobre cualquiera innovación en las leyes, ordenanzas y reglamentos generales de Ultramar.

14 Sobre la provisión de plazas de magistrados y jueces y presentación de los beneficios eclesiásticos del patronato Real, según determinen la ley de organización judicial ú otras disposiciones.

Art. 48 El Consejo será oído en Secciones:

1º Sobre los indultos particulares que no sean acordados en Consejo de Ministros (1).

2º Sobre la naturalización de extranjeros.

3º Sobre autorización para litigar que deba ser otorgada por el Gobierno.

4º Sobre las autorizaciones que deba el Gobierno conceder para encausar por abusos cometidos en el ejercicio de sus cargos á los empleados públicos no comprendidos en la atribución 11 del artículo 45.

5º Sobre la admisión ó denegación de la vía contenciosa contra las resoluciones de los Ministros de la Corona ó de los directores generales de los diferentes ramos de la Administración civil ó militar que causen estado.

El Gobierno podrá consultar al Consejo en pleno sobre todos los asuntos enumerados en este artículo, y acerca de cualesquiera otros de los que se hallen atribuidos en esta ley á las Secciones.

Art. 49 Será también oído el Consejo en pleno..... ó en Secciones, sobre todos los demás asuntos que prescriban las leyes ó disposiciones generales ó que estuvieran atribuidos anteriormente al Consejo Real.....

Art. 50 El Consejo podrá ser oído en pleno ó en Secciones cuando el Gobierno lo estime conveniente:

1º Sobre los proyectos de ley que hayan de presentarse á las Cortes.

2º Sobre los tratados con las potencias extranjeras.

3º Sobre los Concordatos que hayan de celebrarse con la Santa Sede.

(1) Según la ley de 18 de Junio de 1870, los indultos se acuerdan siempre en Consejo de Ministros.

4º Sobre cualquiera punto grave que ocurra en el gobierno y Administración del Estado.

Art. 53 No podrán reunirse más de dos Secciones, á no ser por disposición del Gobierno, para instruir los expedientes y preparar el dictamen que sobre ellos haya de evacuar el Consejo en pleno.

Art. 54 Las sesiones del Consejo serán secretas.

Art. 55 Los informes del Consejo..... ó de las Secciones no podrán publicarse sin autorización expresa del Gobierno.

Modo de proceder en los negocios gubernativos.—Artículo 65 En los Reales decretos y órdenes que el Gobierno expidiere conformándose con el dictamen del Consejo de Estado reunido en pleno ó en Secciones, se expresará esta circunstancia, y cuando no se conformare, se usará la fórmula «Oído el Consejo pleno ú oído el Consejo en Sección de.....»

Art. 66 El Gobierno comunicará al Consejo de Estado las resoluciones que recayeren sobre sus consultas ó informes, á los quince días á más tardar de haberlas mandado ejecutar.

Art. 67 El negocio sobre el cual hubiera dado su parecer el Consejo en pleno no podrá remitirse á informe de ningún cuerpo ni oficina del Estado. En los despachados por las Secciones, sólo podrá ser oído el Consejo en pleno.

Art. 68 Cuando alguna de las Secciones creyere conveniente oír á consejeros de las otras ó á cualquiera de los jefes de la Administración pública, profesor ú otro funcionario, ó particular de especiales conocimientos ó experiencia, podrá invitarlos por medio del presidente del Consejo en el primer caso y en los demás por medio del presidente del Consejo de Ministros.

Art. 69 Las Secciones podrán pedir por conducto de la Secretaría general los antecedentes que estimen necesarios para la instrucción de los expedientes.

Decreto-ley de 29 de Diciembre de 1875.—Artículo 1º Se declaran comprendidos en el art. 6º de la ley de 17 de Agosto de 1860, y podrán ser nombrados consejeros de Estado, los jefes superiores de Administración que cuenten dos años en plaza efectiva de dicha ó mayor categoría.

Art. 2º Se reducen á cuatro las plazas de consejeros de Estado que pueden proveerse según el art. 7º de la misma ley en personas que, aun cuando no se hallen comprendidas en una de las clases de empleos ó cargos enumerados en los arts. 5º y 6º, se hayan distinguido notablemente por su capacidad ó servicios.

Ley de 13 de Septiembre de 1888.—Art. 8º La jurisdicción contencioso-administrativa será ejercida en nombre del Rey, y por delegación suya, por el Tribunal de lo contencioso-administrativo, que formará parte del Consejo de Estado, y por Tribunales provinciales.

Art. 9º El presidente y los demás ministros del Tribunal concurrirán con voz y voto á las deliberaciones del Consejo en pleno:

1° Cuando se delibere sobre competencias entre la Administración activa y las autoridades judiciales.

2° Cuando se trate de reglamentos é instrucciones generales para la aplicación de las leyes, ó sobre cualquiera asunto que produzca decisiones contra las cuales no proceda recurso contencioso-administrativo.

La asistencia del Tribunal á las deliberaciones del Consejo de Estado en pleno es necesaria en los casos á que se refiere el número 1°. Si se trata de los asuntos especificados en el número 2°, la podrá disponer el Gobierno.

El presidente del Tribunal sustituirá al del Consejo en los casos de ausencia, imposibilidad ó vacante.

Cuando los ministros del Tribunal concurren á las deliberaciones del Consejo, ó asistan en corporación como consejeros de Estado, ocuparán los puestos de preferencia.

Art. 12 El Tribunal de lo contencioso-administrativo se compondrá de once ministros consejeros de Estado, todos letrados, de los cuales uno será presidente.....

Real decreto de 28 de Junio de 1891.—Por él se aprueba el *Reglamento* de la misma fecha para el régimen interior del Consejo de Estado.

Real decreto de 28 de Julio de 1892.—Artículo 1° El Consejo de Estado se compondrá de los Ministros de la Corona, de un presidente y de 23 consejeros, incluyendo en este número á los ministros del Tribunal de lo Contencioso administrativo.

Art. 2° Para los asuntos de gobierno y administración del Consejo se dividirá en tres Secciones, que se denominarán: de Estado y Gracia y Justicia, de Hacienda y Ultramar y de Gobernación y Fomento.

Cada Sección constará de un presidente y cuatro consejeros, tres de los cuales, en la Sección de Estado y Gracia y Justicia, dos en la de Hacienda y Ultramar, y uno por lo menos en la de Gobernación y Fomento, serán letrados.

Art. 3° El presidente del Consejo de Estado, los presidentes de Sección del mismo y el del Tribunal de lo Contencioso administrativo serán elegidos entre los exministros de la Corona.

Podrán sin embargo ser nombrados presidentes de Sección del Consejo y del Tribunal, aunque sólo con el haber señalado á los consejeros, los de esta clase que cuenten ocho años por lo menos de antigüedad en dicho empleo

Art. 6° El Consejo de Estado será oído en pleno ó en Secciones sobre todos los asuntos que determina la ley de 17 de Agosto de 1860 y demás disposiciones vigentes, salvo lo dispuesto en el art. 7°.

Para que el Consejo de Estado delibere en asuntos gubernativos, se requiere la presencia de diez consejeros, cuando menos, además

del presidente ó del que le sustituya, y cuando se trate de competencias de jurisdicción y atribuciones entre las autoridades judiciales y administrativas y de los demás asuntos en que hayan de intervenir los ministros del Tribunal de lo Contencioso administrativo, con arreglo al art. 9º de la ley de 13 de Septiembre de 1888, será indispensable, además de la asistencia del presidente ó del que le sustituya, la de trece consejeros, tres de ellos, á lo menos, ministros del Tribunal de lo Contencioso.

Art. 7º El Consejo Supremo de Guerra y Marina, y en su caso la Junta consultiva de Guerra y el Consejo superior de la Marina, serán oídos por los Ministerios respectivos; el primero, sobre todos los asuntos pertenecientes á los ramos de Guerra y Marina que por disposición expresa de las leyes, decretos y reglamentos vigentes debían ser consultados por el Consejo de Estado en pleno, ó con su Sección de Guerra y Marina, á excepción de los que se relacionen con el Real Patronato;.....

B— Administración provincial

CAPÍTULO I

DE LOS GOBERNADORES DE PROVINCIA

La administración provincial corresponde á la especie de organismos sociales intermedios que no provienen directamente de la naturaleza y que sólo deben su existencia á la voluntad soberana del Estado determinada por las circunstancias de lugares, tiempos, costumbres, etc. De esta clase son los llamados *provincias* en España.

Pero aun dependiendo de la voluntad del poder público la existencia de estas entidades, desde el momento en que existen pueden considerarse, ó como elementos orgánicos del Estado en íntima relación con éste y con las demás partes de él, ó en sí mismos, como entidades sustantivas.

Esta diversa consideración, ó estos modos distintos de existencia exigen que su vida ó conducta se determinen en armonía con cada uno de los fines que deben cumplir, como partes de un todo, ó como todos en sí mismos; y puesto que toda acción social se produce no sólo espontáneamente, sino también y muy principalmente por el impulso de la fuerza directriz, á que en Derecho político hemos llamado poder público, que al concretarse para su ejercicio constituye las autoridades, la determinación especial de la vida y acción de estos organismos en cada una de aquellas direcciones, corresponderá racionalmente á autoridades distintas, las unas que operen en nombre y representación del todo, y las otras que representen la vida particular del organismo en su independencia ó sustantividad.

Para fijar ahora la forma y atribuciones correspondientes á las autoridades que en las provincias representan el poder central y la vida de relación de estas entidades con el todo y con las otras partes, conviene notar que á estas autoridades no compete la facultad de declarar el derecho, ni de crear deberes, pues esto, cuando se extiende á todo el cuerpo político, sólo es propio del poder público general, y si se concreta ó circunscribe á la vida peculiar de un organismo inferior, corresponderá al poder privativo propio de éste, no á la autoridad representante del poder central, cuya acción, dirección ó impulso ha de ser general, común y análoga para todos los organismos de idéntica naturaleza. Ahora bien, si estas autoridades representantes del poder central no pueden declarar el derecho ni imponer deberes, su acción se limitará á procurar la realización de aquel y el cumplimiento de éstos en donde representan al poder central, en el territorio de la provincia; tendrán solamente la consideración de autoridades del orden ejecutivo, y puesto que la eficacia de la acción, su oportunidad y energía resulta en gran manera de la unidad, que es mayor en las autoridades unipersonales que en las corporativas, ésta forma unipersonal deberán revestir las autoridades represen-

tantes ó delegados del poder central en los organismos intermedios, y así sucede en España con los Gobernadores de provincia.

Las atribuciones de éstos pueden determinarse por la naturaleza de su cargo ó por el fin que han de cumplir, abstracción hecha de la ley positiva, aunque ésta sea por fortuna en algunos casos reflejo de los dictados racionales; y las facultades generales del poder central, al que representan, respecto á los organismos particulares, y las funciones propias del poder administrativo dan la clave para fijar dichas atribuciones.

Al poder central compete: 1º Actuar para la realización de los fines generales del Estado: 2º Ejercer su función tutelar respecto á todas las entidades que integran el Estado: 3º Procurar que la vida y actividad de los diferentes organismos sea compatible con la vida y cultura del todo y con la de los demás organismos y entidades que le integran.

Estas facultades generales del poder ejecutivo central y sólo éstas serán pues las que pueda trasmitir á sus delegados ó representantes y nunca la de participar en la administración de las provincias, porque no debe confundirse con tal participación la facultad de contener á las autoridades administrativas propiamente provinciales en los límites que les imponen las leyes y sus deberes de relación con las demás. La participación de los delegados del poder central en la administración local sería una verdadera centralización, que sólo podría coonestarse por el abandono excesivo, la inercia ó la corrupción evidente de estos organismos.

Como consecuencia de la facultad inherente al poder central de actuar para la realización de los fines que le son propios, compete á sus representantes: 1º La publicación de las leyes y demás preceptos generales en el territorio de su mando: 2º La adopción de todas las medidas que estimaren útiles para la ejecución de aquellas, incluso el dictar reglas obligatorias para sus subordinados en cuanto no se opongan á las leyes, reglamentos y demás disposiciones emanadas del poder

central ni traspasen los límites á que éstas se extienden: 3^o La vigilancia y cuidado del orden público y de la seguridad de las personas y de las cosas, con la adopción de medidas adecuadas al efecto, dentro de los límites marcados por las leyes y por los derechos de los ciudadanos, y la disposición de la fuerza pública bastante para hacer eficaces aquellas, ó la reclamación del auxilio de la autoridad y fuerza militar, si fuere necesaria en casos extraordinarios: 4^o Compeler á las autoridades provinciales y municipales al cumplimiento de sus deberes para con el Estado, obligando á las provincias y municipios á la prestación de los servicios reales ó personales con que deben contribuir para sostener las cargas públicas: 5^o Provocar y sostener competencias con las autoridades judiciales cuando éstas invadiesen las atribuciones del poder administrativo: 6^o Reformar sus propios actos cuando no hayan creado derechos ó servido de base para el reconocimiento de ellos.

De la función tutelar del poder central sobre los organismos subalternos derivan para sus delegados en las provincias las atribuciones siguientes: 1^o Examinar los acuerdos ó resoluciones de las corporaciones y autoridades provinciales y municipales para ver si en ellos se ha faltado á las leyes, reglamentos y demás preceptos obligatorios, ó si son contrarios al bien público ó al interés general, y en su caso suspenderlos hasta que resuelva en definitiva el poder central: 2^o Asistir á las reuniones ó sesiones de las corporaciones provinciales y municipales para poder examinar los fundamentos de sus acuerdos, penetrarse de su espíritu y tendencias á fin de favorecerlos ó contrariarlos según los casos, prevenir las infracciones legales, y mantener cuando fuera necesario el orden en las mismas y la armonía entre sus miembros: 3^o Presidir dichas sesiones, cuando á ellas asistiere, como representante que es de un poder ó autoridad superior, pero sin voto en las deliberaciones, el cual no puede tener otra justificación racional que el deseo de que no aparezca desairada su situación en el seno de aquellas corporaciones, y este deseo no es bastante

para legitimizar su intervención en los asuntos exclusivos de la vida local: 4º Estimular á las corporaciones y autoridades provinciales y municipales al cumplimiento de sus deberes y, por lo mismo, poder convocarlas á las reuniones extraordinarias que estimare convenientes para el buen desempeño de los servicios y obligaciones que les incumben: 5º Ejecutar los acuerdos de las corporaciones provinciales.

De la vigilancia que incumbe al poder central sobre la vida y conducta de los organismos subalternos para que sean compatibles con la vida y cultura del todo y de los demás organismos, deriva para los Gobernadores: 1º La facultad de adoptar las medidas necesarias para conservar la moralidad y la salud pública, y fomentar el bienestar y riqueza en la provincia de modo que el abandono ó las faltas en estas materias tengan la menor trascendencia posible: 2º La de contener dentro de los límites de sus respectivas atribuciones á las autoridades locales del territorio de su mando, resolviendo las cuestiones de competencia y los conflictos jurisdiccionales entre ellas, sin perjuicio de los recursos procedentes ante el Gobierno.

Las atribuciones indicadas son otros tantos deberes á cuyo cumplimiento están sujetos los Gobernadores ó delegados del poder central en las provincias, si han de llenar su misión, y el abuso en el ejercicio de aquellas ó la negligencia en el cumplimiento de éstos, engendran para dichas autoridades responsabilidad disciplinaria, civil ó criminal, según los casos, y exigible bajo la forma de corrección, indemnización ó pena.

Los Gobernadores de provincia, con el carácter y atribuciones que actualmente tienen en España, no pueden considerarse como derivación de los antiguos *Duques* y *Condes* godos, ni de los *Adelantados* de la reconquista, ni aun de los *Corregidores* é *Intendentes*, creados despues, porque en la mayoría de dichos cargos se mezclaban á veces con las atribuciones de gobierno y administración las de justicia, y los Go-

bernadores modernos deben su origen precisamente á la separación de las funciones judicial y administrativa, consignada en la Constitución de 1812.

El artículo 324 de la misma Constitución encomienda el gobierno político de cada provincia á un jefe superior nombrado por el Rey. Esta denominación de *Jefe superior* se trocó en 1813 y en 1823 por la de *Jefe político*; en 1833 por la de *Subdelegado principal de Fomento*; en 1834 por la de *Gobernador civil*, y en 1849 por la de *Gobernador de provincia*, denominación conservada en la ley provincial vigente, que da á los Gobernadores el doble carácter de representantes del Gobierno y de jefes de la Administración provincial.

Nombramiento, atribuciones y deberes de los Gobernadores y recursos contra sus actos.—*Ley provincial de 29 de Agosto de 1882.*—Artículo 5º El régimen y administración de las provincias corresponde:

Primero Al Gobernador.

Segundo A la Diputación provincial.

Tercero A la Comisión provincial.

Art. 1º El gobierno de las provincias corresponde al Gobernador como representante del Gobierno de S. M.

Art. 2º El nombramiento de los Gobernadores de provincia y su separación se hará en virtud de reales decretos acordados en Consejo de Ministros y expedidos por la Presidencia del mismo.

Pueden ser nombrados Gobernadores los españoles mayores de 30 años que reúnan alguna de las condiciones siguientes:

Primera Haber desempeñado durante cualquier plazo destinos con categoría de Jefe de Administración de primera clase, ó haberlos desempeñado por más de un año con la categoría de segunda, ó por más de dos con la de tercera ó cuarta.

Segunda Tener más de quince años de servicios administrativos prestados al Estado ó á la provincia, siempre que el último destino haya sido de categoría superior á la de Jefe de Negociado de tercera clase.

Tercera Haber sido Diputado á Cortes ó Senador electivo durante una legislatura completa.

Cuarta Haber sido elegido Diputado provincial por lo menos dos veces, habiendo tomado posesión y desempeñado el cargo sin haber cesado en él por renuncia.

Quinta Haber sido Magistrado de cualquiera Audiencia ó Tenien-

te fiscal por más de dos años, ó haber desempeñado un cargo superior á los dos expresados en la carrera judicial.

Sexta Haber desempeñado el cargo de Alcalde en propiedad por más de dos años en capitales de provincia de primera ó segunda clase, ó haber pertenecido por el mismo plazo á la Comisión provincial.

Séptima Haber sido Secretario de Gobierno por más de dos años en provincias de primera clase.

Octava Ser ó haber sido Secretario por oposición de Diputación provincial cuatro años en provincias de primera clase.

También podrán ser nombrados Gobernadores los militares que cuenten veinticinco años de servicios y de ellos diez con empleo efectivo de Jefe.

Art. 16 El cargo de Gobernador es incompatible con el ejercicio de cualquier mando militar, con todo otro cargo provincial, municipal, judicial ó eclesiástico y con el ejercicio de cualquiera profesión ó industria dentro de la provincia de su mando.

Art. 17 El Gobierno designará la persona que haya de sustituir al Gobernador en ausencias y enfermedades. Si la ausencia fuese de la capital, mas no de la provincia, continuará el Gobernador desempeñando su cargo desde el punto en que se halle, sin perjuicio de lo cual, los Jefes administrativos y el Secretario despacharán los asuntos de mera tramitación, entendiéndose directamente con el Gobierno en los casos urgentes.

Art. 18 Cuando las necesidades del orden público ú otros sucesos extraordinarios lo hagan en su concepto preciso, podrá también el Gobierno nombrar delegados especiales, con autoridad gubernativa, para poblaciones que no sean capitales de provincia. Los haberes de estos funcionarios se pagarán siempre del presupuesto general del Estado, y sus nombramientos se pondrán en conocimiento de las Cortes, si éstas se hallasen abiertas, dentro de los ocho días siguientes al en que fueren aquellos firmados, y en otro caso, dentro de los ocho primeros días de la siguiente legislatura.

Art. 19 Las atribuciones de los Gobernadores de provincia serán aquellas que el Gobierno les delegare y las que les correspondan por la Constitución y las leyes como representantes superiores del mismo Gobierno en el orden político y administrativo.

Art. 20 El Gobernador cuidará de publicar, circular, ejecutar y hacer que se ejecuten en la provincia de su mando las leyes, decretos, órdenes y disposiciones que al efecto le comunique el Gobierno, y las de observancia general que se inserten en la *Gaceta de Madrid*.

Art. 21 Corresponde al Gobernador mantener el orden público y proteger las personas y las propiedades en el territorio de la provincia, á cuyo fin las autoridades militares le prestarán su auxilio cuando lo reclame.

Art. 22 También deberá reprimir los actos contrarios á la moral

ó á la decencia pública, las faltas de obediencia ó de respeto á su autoridad, y las que en el ejercicio de sus cargos cometan los funcionarios y corporaciones dependientes de la misma, pudiendo imponer, con este motivo, multas que no excedan de 500 pesetas, á no estar autorizado para mayor suma por leyes especiales.

En defecto de pago de las multas puede imponer el arresto supletorio hasta el máximun de 15 días.

Contra la imposición de las multas podrán los interesados interponer recurso de alzada ante el Ministerio de la Gobernación, previa consignación del importe de la multa y en el término de diez días.

Interpuesto este recurso, el Gobernador remitirá los antecedentes al Ministerio dentro del término de tercero día.

Art. 23 El Gobernador velará muy especialmente por el exacto cumplimiento de las leyes sanitarias é higiénicas, adoptando en casos necesarios, bajo su responsabilidad y con toda premura, las medidas que estime convenientes para preservar á la salud pública de epidemias, enfermedades contagiosas, focos de infección y otros riesgos análogos, dando cuenta inmediatamente al Gobierno.

Art. 24 El Gobernador instruirá por sí mismo ó por sus delegados las primeras diligencias en aquellos delitos cuyo descubrimiento se deba á sus disposiciones ó agentes, entregando los detenidos al Tribunal competente, con las diligencias que hubiere practicado, dentro de las veinticuatro horas siguientes al acto de la detención.

Una vez entregados á los Tribunales los detenidos como delinquentes, con las diligencias, se entenderá reconocida por el Gobernador la jurisdicción del Juzgado ó Tribunal, y no podrá el primero provocar competencia en la misma causa.

Art. 25 Corresponde al Gobernador dar ó negar permiso para las funciones públicas que hayan de celebrarse en el punto de su residencia, y presidir estos actos cuando lo estime conveniente.

Cuando se tratare de espectáculos públicos al aire libre en puntos en que no resida el Gobernador y que puedan comprometer el orden público, los Alcaldes deberán solicitar con la posible anticipación el permiso de aquella autoridad, que podrá concederlo ó negarlo y presidir los espectáculos citados, si lo juzga conveniente.

Art. 26 Al fin de cada año económico el Gobernador elevará á la Presidencia del Consejo de Ministros una memoria en que exprese el estado de la provincia en los diferentes ramos de la administración cometidos á su autoridad, y proponga cuanto pueda contribuir al adelanto y desarrollo intelectual y moral del país y al fomento de sus intereses materiales.

Art. 27 Corresponde asimismo á los Gobernadores, como atribución exclusiva, provocar competencias á los Tribunales y Juzgados de todos los órdenes, cuando éstos invaden las atribuciones de la Administración.

Art. 28 Corresponde también al Gobernador, como Jefe de la Administración provincial:

Primero Presidir con voto la Diputación provincial y la Comisión cuando asista á sus sesiones.

Segundo Comunicar y ejecutar los acuerdos de la Diputación provincial.

Tercero Ejercer, respecto de los ramos de Gobernación, Hacienda (1) y Fomento, la autoridad que determinan las leyes y reglamentos, y en la Administración económica provincial y municipal, las atribuciones que se le confieren por esta ley, y en general por cualesquiera otras leyes, decretos, órdenes y disposiciones del Gobierno en la parte que requiera su intervención.

Cuarto Inspeccionar por sí ó por medio de sus delegados las dependencias de la provincia y las de los Ayuntamientos, comprobando el estado de sus cajas, archivos y cuentas, cuidando de que se cumplan así las leyes y disposiciones generales como los acuerdos de la Diputación y de la Comisión provincial, y procurando que éstas observen y cumplan su ley orgánica.

Quinto Suspender los acuerdos de la Diputación y de la Comisión cuando proceda según las leyes, dando cuenta razonada al Gobierno dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes á la suspensión, y poniéndola también en conocimiento de la Diputación.

Art. 29 Los Gobernadores de provincia no podrán modificar ó revocar sus resoluciones cuando sean declaratorias de derechos, ó hayan servido de base á una sentencia judicial.

Tampoco podrán modificar ó revocar las resoluciones que adopten acerca de la competencia en favor de la Administración.

Art. 30 El Tribunal Supremo juzgará á los Gobernadores por los delitos que cometan en el ejercicio de su cargo.

Art. 143 Las providencias de los Gobernadores que según las leyes hayan puesto término á la vía gubernativa y hubiesen causado perjuicio á los intereses ó derechos de un particular ó de una Corporación serán reclamables por la vía contenciosa dentro de treinta días.

Las decisiones que versen sobre las demás materias podrán ser revocadas ó modificadas por el Ministerio respectivo.

Las reclamaciones que se susciten contra sus providencias por incompetencia ó exceso de atribuciones, se decidirán siempre por el Gobierno oído el Consejo de Estado.

Art. 144 Los recursos gubernativos que se interpongan contra las providencias de los Gobernadores y los acuerdos de la Diputación

(1) Por el Real decreto de 14 de Enero de 1886 ejercen los *Delegados de Hacienda* la autoridad económica superior en las provincias.

ó Comisión provincial, se presentarán ante la autoridad ó Corporación que haya dictado aquellas resoluciones.

A todo recurrente se le facilitará recibo en el acto en que presente el recurso, haciendo constar la fecha en que se haya presentado y el objeto del mismo.

Art. 145 Los Gobernadores, dentro del plazo de los ocho días siguientes al de la presentación de todo recurso, lo remitirán con todos los antecedentes que formen el expediente, al Ministro respectivo.

Lo mismo harán en dicho plazo, y por conducto del Gobernador, las Diputaciones provinciales.

Si por cualquier causa no se cumpliera lo preceptuado en este artículo, los interesados tendrán derecho para recurrir directamente al Ministro de la Gobernación, el cual reclamará desde luego el recurso y el expediente.

Art. 146 Para la interposición de los recursos gubernativos contra las providencias y acuerdos expresados en el art. 144, que no tengan un plazo especial señalado, se concede el término de diez días.

La notificación administrativa deberá contener la providencia ó acuerdo íntegros, la expresión de los recursos que en su caso procedan según la ley, citándose el artículo en que se establezcan, la fecha en que se hace la notificación, la firma del funcionario que la verifique y la del interesado ó representante de la Corporación con quien se entienda dicha notificación.

Si el notificado no supiere ó no quisiere firmar la notificación, firmarán dos testigos presenciales.

Cuando no tenga domicilio conocido la persona que haya de ser notificada, se publicará la providencia ó acuerdo en el *Boletín Oficial* de la provincia, y se remitirá además al Alcalde del pueblo de la última residencia de aquella, para que la publique por medio de edictos que fijará en las puertas de la Casa Consistorial.

Art. 147 Todos los términos que se establecen en esta ley son improrrogables; comenzarán á contarse desde el día siguiente á la notificación, y no se comprenderán en ellos los días de fiesta religiosa ó nacional.

Real orden de 29 de Diciembre de 1883.—Dispone: 1º Que los delegados especiales nombrados con arreglo á lo que previene el artículo 18 de la ley provincial vigente tienen en lo relativo á los asuntos de orden público las propias facultades que los gobernadores de provincia, con la obligación de comunicar á éstos los hechos y medidas que adopten y de obedecer las instrucciones que de ellos reciban; y 2º, Que respecto de los demás asuntos las tienen solamente en lo que concierna á los servicios que motivaron el nombramiento de la delegación especial que reciban.

Real decreto de 14 de Enero de 1886.—Artículo 1º La autori-

dad económica superior de la provincia se ejercerá por agentes directos del Ministro del ramo, que se titularán Delegados de Hacienda.

Reglamento orgánico de la Administración económica provincial de 14 de Enero de 1886.—Artículo 85 Los Delegados de Hacienda tendrán los deberes y atribuciones siguientes:

36° Ejercer todas las atribuciones y cumplir todos los deberes que impusieron á los Gobernadores de las provincias la instrucción de 31 de Mayo de 1855 y demás disposiciones vigentes.

Reglamento de 12 de Junio de 1887.—Artículo 7º Corresponde á los Gobernadores civiles la dirección superior del servicio de Sanidad en sus respectivas provincias, bajo la dependencia del Ministro de la Gobernación y de la Dirección general.

Reglamento de 18 de Octubre de 1887.—Artículo 15 En virtud de las atribuciones que confieren á los Gobernadores de provincia los artículos 19 y siguientes de la ley provincial y de los deberes inherentes á su cargo, dispondrán del modo que estimen más conveniente la ejecución de los servicios de Seguridad y de Vigilancia, comunicando al efecto sus órdenes é instrucciones á ambos Cuerpos.

Real orden de 7 de Noviembre de 1888.—Reproduce otra de 22 de Octubre de 1869 sobre nombramiento de delegados de los Gobernadores y manda reproducir tambien el Real decreto de 19 de Mayo de 1864 aprobando el reglamento para el ejercicio de las funciones de dichos delegados, en el que se clasifican éstos y exponen sus atribuciones y deberes.

De las atribuciones especiales que la ley municipal y otras particulares confieren á los Gobernadores de provincia, trataremos al hacerlo de las materias respectivas.

CAPÍTULO II

DE LAS DIPUTACIONES PROVINCIALES

«Separadas las funciones de los jueces y Tribunales, de-
cíase en el discurso preliminar á la Constitución de Cádiz, de
todo aquello que no sea administrar justicia... el régimen eco-
nómico de las provincias debe quedar confiado á Cuerpos que
estén inmediatamente interesados en la mejora y adelanta-

miento de su distrito. Cuerpos que formados periódicamente por la elección libre de las mismas provincias, tengan, además de su confianza, las luces y conocimientos locales que sean necesarios para promover su prosperidad, sin que la perpetuidad de sus individuos ó su directa dependencia del Gobierno pueda en ningún caso frustrar el conato y diligencia de los pueblos en favor de su felicidad.»

Estas indicaciones, juntamente con lo que, al hablar de la centralización, dejamos dicho de los organismos, ya naturales, ya de creación legal, que forman parte del Estado, bastan para explicar la existencia de las corporaciones provinciales, debidas á la voluntad del legislador y que han seguido las vicisitudes del régimen constitucional y del espíritu más ó menos centralizador dominante en el poder legislativo al dictar las leyes por que aquellas se han organizado y regido.

Así que, establecidas en la Constitución de 1812, desaparecen con ella en los años 14 y 23, para ser después restablecidas en todas las Constituciones posteriores; de las cuales, las dos últimas, de 1869 y 1876, fijan los principios que, según ellas, deben presidir á la organización y régimen de estas corporaciones; la ley de 1823 y la orgánica de 1870, que concedieron á las Diputaciones provinciales facultades muy amplias desligándolas casi por completo del poder central, marcan la tendencia más liberal y descentralizadora, mientras que la de 1845, la más reaccionaria, las redujo tanto que, exceptuando la aprobación de los repartimientos en hombres y dinero y las incidencias de estos asuntos, sus atribuciones fueron poco más que consultivas. La de 1863, el decreto-ley de 1868 y las de 1876 y 1877 señalan las tendencias intermedias y más ó menos acentuadas según la política predominante en las épocas respectivas.

De cualquier modo y aun siendo estas corporaciones de creación puramente legal, pueden fijarse algunos principios, en relación con el régimen en que viven y se desarrollan dichas instituciones.

Encargadas de la gestión de los intereses de una circunscripción ó parte del territorio nacional y del fomento de su cultura en todos los órdenes, importa ante todo que la designación de las personas llamadas á constituir las se haga por quienes tengan ó racionalmente se suponga que tienen interés más directo é inmediato en el éxito de dicha gestión, y por lo mismo importa en primer término resolver quienes deben nombrar los representantes de la provincia, ó sea, quienes deben ser electores para Diputados provinciales.

Esta cuestión se subordina primero á la extensión que al sufragio se dé en el orden general del Estado, pues sería contradictorio que, reconocido, por ejemplo, ó declarado como un derecho de todos los ciudadanos, se limitara después para aquellos en que están más inmediatamente interesados y pueden conocer mejor, las necesidades locales, los medios de satisfacerlas y las cualidades de las personas en quienes han de depositar su confianza. De modo que, si el derecho de sufragio en el orden político general es universal, no debe limitarse para la elección de los representantes de la provincia, sino por aquellas condiciones absolutamente indispensables, como la de formar parte del organismo provincial en concepto de residente ó de vecino de alguno de sus municipios. Pero si pudiera darse, sin ser irracional ó contradictorio, mayor extensión al derecho electoral aplicable á la provincia, que la que tuviera para designar los representantes del Estado, porque la limitación en importancia y trascendencia de los asuntos propios de una comarca y la mayor facilidad para el conocimiento de las personas y de sus dotes dentro de los límites de aquella, justificarían la mayor extensión del derecho de sufragio en este orden, si para designar los representantes de la nación fuera por acaso restringido. Y de otro lado, el reconocimiento y el uso de los derechos políticos ha de subordinarse por precisión á ciertas condiciones de aptitud para disfrutarlos y ejercerlos, y el derecho electoral, por muy amplio que se quiera, no es racional concederle á quien no tiene la plenitud de la

propia personalidad ni interés alguno en los asuntos que han de someterse á la deliberación de los representantes; ni debe reconocerse á quienes por su conducta criminal ó punible han demostrado que estiman en poco su propia honra y el derecho ageno, para que puedan interesarse por lo que á la colectividad afecte.

Es asimismo de la mayor importancia que los llamados á representar la provincia y á administrar sus intereses, le tengan ellos, y lo más inmediato posible, en su desarrollo y fomento, lo que no se da en quien no sea miembro de la provincia ó residente en ella; que no desempeñen otros cargos incompatibles con el de Diputado, ora por la dificultad de atender bien á unos y otro, ora por la influencia que por razón del otro puesto, cargo ó representación pudieran ejercer en el seno de la corporación provincial, ó, por ser parte de ésta, en otro organismo inferior del que tambien lo fueran; que los intereses particulares de los Diputados no se hallen en pugna con los de la provincia, para que no les falte la confianza de sus comitentes, ni se vean expuestos á las contingencias de una lucha entre el deber y el interés; que los antecedentes de su conducta ó su situación actual no induzcan á sospechar que acaso utilizarán el cargo para eludir responsabilidades; y que, de hecho, no hayan sido declarados indignos de ocupar puestos públicos por la autoridad á que compete hacer tales declaraciones, esto es, que no estén inhabilitados por sentencia judicial.

Y respecto á las atribuciones ó facultades de estas corporaciones, fácilmente se desprende de lo dicho al hablar de la centralización y de la naturaleza de los organismos por ellas representados, que debe encomendárseles cuanto, exclusivo de su vida propia, contribuya al desarrollo de sus gérmenes de riqueza y prosperidad y sirva para fomentar la cultura en todas sus manifestaciones, intelectual, moral, estética y material; pero siempre que los servicios establecidos al efecto y los gastos que éstos suponen no imposibiliten á los habitantes

de la provincia para sostener con holgura las demás cargas públicas que sobre ellos pesaren; siempre que no dificulten ó embaracen la vida y desarrollo de los demás organismos y del todo, ni impidan el ejercicio de las altas funciones de inspección y tutela que al poder central competen sobre todos los organismos subalternos y sobre todas sus autoridades de tal suerte, que los actos ó acuerdos de éstas no deban racionalmente en muchos casos ser firmes sin la ratificación de la superioridad á quien incumbe velar por el cumplimiento del derecho, ó sin el transcurso del tiempo dentro del cual han de entablarse los recursos ó reclamaciones procedentes.

Ley provincial de 29 de Agosto de 1882.—Organización, modo de funcionar y atribuciones de la Diputación provincial.—Artículo 7º La Diputación provincial se compone de los Diputados elegidos por los habitantes de la provincia á quienes la presente ley reconoce este derecho y en la forma que la misma ley y la electoral determinen.

Art. 8º Habrá en cada provincia el número de Diputados que resulte de la agrupación de cada dos partidos judiciales precisamente colindantes en un distrito que elegirá cuatro Diputados.

Cuando el número de partidos judiciales sea impar, aquel que cuente mayor número de habitantes formará por sí solo distrito, que elegirá cuatro Diputados.

En las provincias que tengan seis, siete ú ocho partidos judiciales se formarán cinco agrupaciones electorales, y para ello constituirán distritos por sí solos los partidos judiciales de mayor número de habitantes.

Cuando las provincias se compongan de cinco ó de menos partidos judiciales, cada uno formará por sí solo distrito eligiendo cuatro Diputados.

Art. 9º Para formar las agrupaciones ó distritos se procurará la mayor igualdad posible en cuanto al número de habitantes que hayan de constituirlos sin desatender por esto la circunstancia indispensable de que sean colindantes los partidos judiciales que los compongan.

Art. 10 La capitalidad de cada distrito se fijará en el pueblo cabeza de partido cuyo juzgado sea de mayor categoría. Si los dos que compongan un distrito son de la misma categoría, la capitalidad se establecerá en la población cabeza de partido de mayor número de habitantes.

Art. 11 Cada elector votará tres candidatos.

Si las papeletas de votación contuvieren más nombres, el voto se computará solamente á los que ocupen los tres primeros lugares.

Artículos 33 y 34. Se refieren al derecho electoral para Diputados provinciales y han sido modificados por el *Real decreto de Adaptación de la ley electoral á las elecciones de Diputados provinciales y de Concejales de 5 de Noviembre de 1890*, cuyos artículos 1º y 2º transcribimos en la nota (1).

Art. 35 Pueden ser Diputados provinciales los que tengan aptitud para serlo á Cortes y sean naturales de la provincia, ó lleven cuatro años consecutivos de vecindad dentro de la misma.

Art. 36 El cargo de Diputado provincial es incompatible:

Primero Con el de Diputado á Cortes.

Segundo Con el de Alcalde, Teniente de Alcalde ó Concejal.

Tercero Con todo empleo activo del Estado, de la provincia ó de alguno de sus municipios.

Se exceptúan únicamente de esta incompatibilidad los cargos de Catedráticos de Universidad, de Escuelas superiores ó de Institutos, cuyos sueldos no sean satisfechos con fondos de la provincia.

Art. 37 El Diputado electo que ocho días después de la aprobación de su acta ó de haberse declarado su incompatibilidad no hubiera renunciado en la Secretaría de la Diputación oficialmente y bajo su

(1) Artículo 1º Son electores para Diputados provinciales y Concejales todos los españoles varones, mayores de veinticinco años, que se hallen en el pleno goce de sus derechos civiles y sean vecinos de un municipio, en el que cuenten al menos dos años de residencia.

Las clases é individuos de tropa que sirvan en los ejércitos de mar y tierra no podrán emitir su voto mientras se hallen en las filas.

Queda establecida la misma suspensión respecto á los que se encuentren en condiciones semejantes dentro de otros cuerpos ó institutos armados dependientes del Estado, la provincia ó el municipio.

Art. 2º No pueden ser electores:

Primero Los que por sentencia firme hayan sido condenados á las penas de inhabilitación perpetua para derechos políticos ó cargos públicos, aunque hubiesen sido indultados, á no haber obtenido antes rehabilitación personal por medio de una ley.

Segundo Los que por sentencia firme hayan sido condenados á pena aflictiva, si no hubiesen obtenido rehabilitación dos años por lo menos antes de su inscripción en el censo.

Tercero Los que habiendo sido condenados á otras penas por sentencia firme, no acrediten haberlas cumplido.

Cuarto Los concursados ó quebrados no rehabilitados conforme á la ley, y que no acrediten documentalmente haber cumplido todas sus obligaciones.

Quinto Los deudores á fondos públicos como segundos contribuyentes.

Sexto Los que se hallen acogidos en establecimientos benéficos ó estén á su instancia autorizados administrativamente para implorar la caridad pública.

firma el cargo que según el artículo anterior le haga incompatible, se entiende que renuncia el de Diputado provincial, y la Diputación declarará la vacante poniéndolo inmediatamente en conocimiento del Gobernador.

Art. 38 Están incapacitados para ser Diputados provinciales:

Primero Los contratistas y sus fiadores de las obras, suministros y servicios que se paguen con fondos provinciales y municipales, los administradores de dichas obras y servicios.

Segundo Los recaudadores de contribuciones dentro de la provincia y sus fiadores.

Tercero Los que tengan contienda administrativa ó judicial pendiente con la Diputación ó los establecimientos sujetos á la dependencia y administración de ésta.

Cuarto Los deudores en concepto de segundos contribuyentes al Estado, á las provincias ó á cualquiera de sus municipios, ó los que lo sean por cualquiera clase de contratos, si contra ellos se hubiese expedido apremio ó ejecución.

Quinto Los inhabilitados por sentencia judicial.

Art. 39 Las incapacidades referidas pueden llegar á conocimiento oficial de la Diputación:

Primero Por declaración de los Diputados á quienes afecten.

Segundo Por manifestación ó interrogación que haga en sesión pública otro Diputado.

Tercero Por comunicación del Gobernador de la provincia.

Cuarto Por aviso ó denuncia de los electores de cualquier distrito de la provincia, que en tal caso deberá dirigirse al Presidente de la Diputación, autorizada con la firma de tres electores.

Art. 40 Las incapacidades consignadas en el art. 38 surtirán sus efectos en cualquier tiempo en que se produzcan ó demuestren, aunque se halle admitido el Diputado á quien afecten.

Art. 41 La Diputación, bajo su responsabilidad, examinará y resolverá los casos de incapacidad antes enumerados en una de las dos sesiones que celebre inmediatamente después de haber llegado la incapacidad á su conocimiento.

Art. 42 No se computarán á los Diputados electos los votos que hubieren obtenido en localidades en que ejercieran jurisdicción al verificarse las elecciones, ó la hubieran ejercido seis meses antes, aunque esta jurisdicción corresponda á funciones municipales ó á cargos desempeñados en comisión.

Se exceptúan de esta disposición los Diputados provinciales y los Vocales de la Comisión provincial que pueden ser reelegidos.

Art. 43 Pueden excusarse de ser Diputados provinciales antes ó después de aceptado el cargo:

Primero Los mayores de 60 años y los físicamente impedidos.

Segundo Los que hayan sido Senadores, Diputados á Cortes, Di-

putados provinciales, Alcaldes y Concejales, hasta dos años después de haber cesado en sus respectivos cargos.

Art. 44 La elección de Diputados provinciales tendrá lugar en la primer quincena del tercer mes del año económico.

Los colegios electorales serán los mismos que sirvan para las elecciones municipales.

Art. 45 Los Diputados electos presentarán sus actas en la Secretaría de la Diputación, que las numerará en el acto por el orden de presentación, ocho días antes de aquel en que deba celebrarse la apertura de las sesiones. En este día, sin necesidad de previa convocatoria, se reunirán los Diputados que hayan presentado sus actas, bajo la presidencia del Gobernador, y procederán á la constitución interina de la Diputación.

Art. 46 La Diputación provincial se constituye interinamente ocupando la presidencia el Vocal de más edad y haciendo de Secretarios los dos más jóvenes de entre los presentes.

Art. 47 Constituida la Diputación interinamente, y en la propia sesión que lo verifique, elegirá dos Comisiones de actas: la primera, permanente, se compondrá de cinco Vocales, y examinará todas las actas que no se refieran á la elección de los mencionados cinco Vocales; la segunda, auxiliar, se compondrá de tres Diputados electos y examinará las actas de los que componen la permanente, dando inmediatamente dictamen acerca de las mismas.

Estos dictámenes quedarán veinticuatro horas sobre la mesa de la Diputación, la cual resolverá después sin interrupción las reclamaciones y protestas á que hubieren dado lugar las operaciones electorales.

La Diputación interina no podrá anular ningún acta; pero si al discutirse la de los Vocales de la Comisión permanente de actas declarase alguna grave, se procederá á completar la Comisión referida, eligiéndose otro Vocal en la misma sesión.

En las provincias cuyos partidos judiciales sean menos de cinco, la Comisión permanente de actas á que se refiere este artículo se compondrá de tantos Vocales como distritos contenga la provincia.

Art. 48 No podrán figurar en una Comisión de actas dos Diputados elegidos por una misma agrupación ó distrito. En el caso de resultar elegidos dos Diputados que representen la misma agrupación ó distrito, quedará en la Comisión aquel que hubiera obtenido más votos, y si los dos alcanzaran el mismo número, el que designe la suerte.

Art. 49 Aprobadas las actas de los Vocales de la Comisión permanente, ésta procederá al examen de las de los demás Diputados, distribuyéndolas en dos clases. Comprenderán la primera, las que no contengan protestas ni reclamaciones, ó que las presenten fundadas

en hechos ú omisiones conocidamente leves; y la segunda, aquellas actas que descubran hechos ó susciten dudas de mayor gravedad.

Art. 50 La Diputación interina sólo podrá discutir las actas declaradas leves por la Comisión permanente: las declaradas graves pasan al examen y discusión de la Diputación definitivamente constituida.

Art. 51 Aprobadas las actas leves, procederá la Diputación á constituirse, eligiendo de su seno un Presidente, un Vicepresidente y dos Secretarios para todas las sesiones que han de celebrarse hasta la renovación.

Los Diputados que quince días despues de constituida definitivamente la Diputación no hubiesen presentado sus actas en la Secretaría, se entenderá que renuncian el cargo. La Diputación declarará la vacante procediéndose á elección parcial en la forma y tiempo que la ley determina.

Art. 52 Constituida definitivamente la Diputación, se procederá al examen de las actas graves. Si alguna fuese anulada, se declarará la vacante y se procederá á nueva elección en la misma forma, sin perjuicio de los recursos á que hubiere lugar.

Si las vacantes declaradas en un distrito fuesen dos, cada elector tendrá derecho á votar dos Diputados; si fuesen tres, tendrá derecho á votar dos.

Art. 53 Contra la resolución de la Diputación provincial anulando ó declarando la validez de alguna elección, se establece recurso contencioso ante la Audiencia respectiva. Los interesados interpondrán el recurso dentro de los quince días siguientes á la publicación del acuerdo ó á la notificación administrativa del mismo.

Art. 54 Si la Diputación no hubiere resuelto definitivamente acerca de la validez ó nulidad de una elección antes de la tercera sesión de la reunión semestral que se celebre inmediatamente despues de aquella en que el acta fué presentada, se tendrá por firme y eficaz la proclamación del Diputado hecha en el distrito electoral, y con derecho al electo para ser admitido á tomar parte en los acuerdos de la Diputación.

La admisión del Diputado en este caso, se comunicará á los interesados en las reclamaciones y protestas contra la validez de la elección para que puedan interponer el recurso á que se refiere el artículo anterior, reclamando la nulidad del acta ó la incapacidad del admitido.

Para que un acta grave se someta á discusión y acuerdo, bastará que lo soliciten tres de los Diputados proclamados.

Art. 55 La Diputación provincial se reunirá necesariamente en la capital de la provincia todos los años el primer día útil de los meses quinto y décimo del año económico.

Art. 56 La primera sesión de cada período será abierta por el Gobernador en nombre del Gobierno.

Art. 57 El cargo de Diputado es gratuito, honorífico, sujeto á responsabilidad, y no renunciab!e sino por justa causa una vez aceptado.

Su duración es de cuatro años, haciéndose cada dos la renovación de la mitad de los distritos ó agrupaciones.

La primera designación se hará por sorteo, cesando el número mayor si el total no fuera susceptible de exacta división, y en las renovaciones sucesivas saldrán los más antiguos.

Art. 58 Las vacantes extraordinarias que por cualquier concepto ocurran cuando antes de la renovación general haya de verificarse alguna de las sesiones ordinarias de la Diputación, serán cubiertas por elección parcial, ingresando el elegido ó elegidos en el lugar que corresponda al Diputado ó Diputados salientes.

Cuando la vacante ocurriese por suspensión gubernativa ó judicial, ó despues del plazo arriba expresado, el Gobierno la proveerá interinamente en cualquiera de los que hayan desempeñado por elección el cargo de Diputado en alguno de los partidos judiciales que compongan el distrito representado por el Diputado saliente ó suspenso. El nombrado continuará hasta que se resuelva definitivamente sobre la suspensión del Diputado á quien reemplaza hasta la primera renovación si en ella debiera cesar aquel por el turno establecido.

En las elecciones parciales para cubrir vacantes extraordinarias se tendrá en cuenta lo dispuesto en el art. 52.

Art. 59 A la Diputación provincial corresponde admitir ó desechar las renunciaciones y excusas y declarar las vacantes por estas causas ó la de incapacidad.

El Gobernador dispone las elecciones ordinarias y extraordinarias cuando según las leyes deban verificarse, y en la forma que las mismas determinen. Las elecciones serán anunciadas en los ocho días siguientes al acuerdo en que se funden, y se verificarán dentro de un plazo que no baje de quince días ni exceda de treinta despues de la convocación.)

Art. 60 La Diputación fija en su primera sesión de cada período semestral el número de las que haya de celebrar en días consecutivos no feriados durante el mismo. En caso de necesidad puede acordar la prórroga de sus sesiones, poniéndolo en conocimiento del Gobernador.

Si durante la celebración de las sesiones sobrevinieren causas que hicieran peligrosa su continuación, el Gobernador puede, bajo su responsabilidad, suspenderlas ó aplazarlas, dando cuenta al Gobierno, dentro de las 24 horas siguientes.

Art. 61 La Diputación se reúne en sesión extraordinaria cuando para asuntos determinados sea necesario, á juicio del Gobierno, del Gobernador ó de la Comisión provincial.

Art. 62 El Gobernador hace la convocatoria citando por escrito y en su domicilio á cada uno de los Diputados con ocho días de antelación, y expresando el objeto si se trata de sesión extraordinaria. La reunión será anunciada con la misma antelación en el *Boletín Oficial* de la provincia.

Art. 63 Cuando por fundados motivos crea el Gobernador que de una reunión extraordinaria pueden sobrevenir alteraciones en el orden público, suspenderá la convocatoria, dando cuenta al Gobierno y comunicándolo á la Comisión provincial en el término de tercero día.

Dentro de los 15 días siguientes á la comunicación, el Gobierno resolverá precisamente lo que proceda, aprobando el acuerdo del Gobernador ó levantando la suspensión.

Esta se entiende levantada cuando pasado un mes desde el acuerdo de la convocatoria no se hubiese comunicado á la Comisión provincial resolución alguna superior en contrario.

Los plazos señalados en el párrafo anterior, y los demás análogos preceptuados por esta ley, se entienden ampliados por 15 días más cuando se trate de las Islas Baleares ó Canarias.

Art. 64 Las sesiones serán públicas, y de ellas se insertará diariamente un extracto en el *Boletín Oficial*.

Pueden celebrarse en secreto cuando la naturaleza del asunto lo exija, y la Diputación, á petición del Presidente, del Gobernador ó de cinco Vocales, lo acuerde. En ningún caso dejarán de ser públicas las sesiones en que se trate, así de cuentas, presupuestos y otros objetos relacionados con ellos, como de las actas de elecciones provinciales.

Art. 65 Después de constituida definitivamente la Diputación, fijará en una de las primeras sesiones el número de Comisiones permanentes en que ha de dividirse para informar acerca de uno ó más ramos de los que la ley pone á su cargo, determinando el número de individuos de que han de componerse.

La elección de personas se hará en votación secreta y por papeletas, quedando elegidos los que obtuvieren mayor número de votos, y decidiendo la suerte en caso de empate.

También podrá nombrar la Diputación durante las reuniones semestrales ó en las sesiones extraordinarias si lo estima conveniente, Comisiones especiales que cesarán concluido que sea su encargo.

Art. 66 Es obligatoria la asistencia á las sesiones.

El Diputado que sin causa debidamente justificada dejase de cumplir lo que en este artículo se dispone, incurrirá en una multa de 25 pesetas por cada vez, que como corrección disciplinaria le impondrá el Presidente de la sesión en que la falta se hubiese cometido, siéndole además imputables los perjuicios á que su morosidad pudiese dar lugar.

La reincidencia en la falta después de haber sufrido la primera

multa será considerada como desobediencia grave para los efectos del artículo 133, siempre que la segunda ó sucesivas citaciones se hayan hecho con apercibimiento.

Durante las sesiones se necesita para ausentarse licencia de la Diputación, la cual solamente podrá concederla en cuanto sus efectos no se opongan al precepto contenido en el artículo siguiente.

Art. 67 Para deliberar es necesaria la presencia de la mayoría absoluta del número total de los Diputados que correspondan á la provincia.

Art. 68 Para tomar acuerdo se necesita el voto de la mayoría de los concurrentes. En caso de empate se repetirá la votación al día siguiente, ó en la misma sesión si el asunto tuviere carácter urgente á juicio de los asistentes, y si hubiese segundo empate será resuelto por el Presidente.

Art. 69 Los Diputados provinciales son responsables de los acuerdos que autoricen con su voto, sin que por ningún concepto les sea permitido abstenerse de emitirlo.

Art. 70 Será nula toda sesión que se celebre con carácter de ordinaria, fuera del número de las prefijadas para cada reunión semestral, y no se halle tampoco en el número de las prorrogadas con conocimiento del Gobernador. Serán asimismo nulas las que se celebren con carácter de extraordinarias sin haberlas convocado el Gobernador en la forma y con las circunstancias que previenen los artículos 61 y 62, y aquellas en que se tratase de un asunto no anunciado en la convocatoria, considerándose en su virtud nulos también los acuerdos que en dichas sesiones se adopten.

Art. 71 De cada sesión se extenderá por los Secretarios de la Diputación un acta, en que han de constar los nombres del Presidente y de los Diputados presentes; los asuntos que se trataren, y lo resuelto sobre ellos; el resultado de las votaciones, y las listas de las nominales cuando las hubiere.

Siempre constarán en el acta la opinión de las minorías y sus fundamentos.

El acta será firmada por el Gobernador si ha presidido la sesión, y por el Presidente de la Diputación, ó quien haya hecho sus veces, y por los Secretarios.

Art. 72 La Diputación forma su reglamento para el despacho de los negocios, orden de las sesiones y modo de funcionar; pero los trámites de instrucción de los expedientes y la discusión de los asuntos no servirán de excusa á las Diputaciones para dilatar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes les imponen.

Art. 73 Las Diputaciones provinciales no pueden ejercer otras funciones que aquellas que por las leyes se les señalen.

Art. 74 Corresponde exclusivamente á las Diputaciones provinciales la administración de los intereses peculiares de las provincias

respectivas, con arreglo y sujeción á las leyes, reglamentos y disposiciones generales dictados para su ejecución, y en particular cuanto se refiere á los objetos siguientes:

Primero Creación y conservación de servicios que tengan por fin la comodidad de los habitantes de la provincia y el fomento de sus intereses morales y materiales, tales como establecimientos de beneficencia ó de instrucción, caminos, canales de navegación y de riego, y de toda clase de obras públicas de interés provincial, así como concursos, exposiciones y otras instituciones de fomento.

Segundo Administración de los fondos de la provincia y su inversión conforme al presupuesto aprobado.

Tercero Custodia y conservación de los bienes, acciones y derechos que pertenezcan á la provincia ó á establecimientos que de ella dependan, repartiendo é invirtiendo los productos en la realización de los servicios que están confiados á la Diputación.

Cuarto Nombramiento y separación, con arreglo á las leyes especiales, de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos provinciales. Los funcionarios destinados á servicios profesionales, tendrán la capacidad y condiciones que en las leyes relativas á aquellos se determinen.

Art. 75 Como á superior jerárquico de los Ayuntamientos corresponde á la Diputación:

Primero Revisar los acuerdos de los Ayuntamientos con arreglo á lo que disponga la ley municipal.

Segundo Encargar á cualquiera de sus Vocales que gire visitas de inspección á los Ayuntamientos con el fin de enterarse del estado de sus servicios, cuentas y archivo.

La Diputación adoptará, en vista del resultado de estas visitas, las disposiciones que estime convenientes dentro de sus facultades, para mejorar la administración municipal.

Art. 76 Los establecimientos de beneficencia y los de enseñanza, creados ó sostenidos por las Diputaciones provinciales, se acomodarán á lo que dispongan la ley de Beneficencia y de Instrucción pública.

La Diputación no podrá suprimir ninguno de estos establecimientos sin la aprobación del Gobierno.

Art. 77 Los edificios provinciales declarados inútiles para el servicio á que estaban destinados, pueden ser vendidos por la Diputación en pública subasta.

Para la permuta de dichos bienes ha de preceder la aprobación del Gobierno. Es necesaria la misma aprobación para todos los contratos relativos á la enagenación ó hipoteca de los demás bienes inmuebles, derechos reales y títulos de la Deuda pública, y á la emisión de empréstitos ó estipulación de préstamos.

Art. 78 Los acuerdos tomados por la Diputación provincial, de

conformidad á lo dispuesto en los artículos 74 y 75, se ejecutarán desde luego sin perjuicio de los recursos establecidos en esta ley.

Art. 79 Los acuerdos de la Diputación provincial serán comunicados en el término de tercero día al Gobernador, el cual podrá suspenderlos por sí, ó á estancia de parte, si ésta lo solicitare en el plazo de cuatro días:

Primero Por recaer en asuntos que, según esta ley ú otras especiales, no sean de la competencia de la Diputación.

Segundo Por delincuencia en que la Corporación provincial haya incurrido.

Tercero Por infracción manifiesta de las leyes, siempre que resulten directamente perjudicados los intereses generales del Estado ó los de otra provincia.

Art. 80 El Gobernador podrá también suspender los acuerdos de la Diputación provincial por causar perjuicios de difícil reparación á los intereses ó derechos de los particulares ó de las corporaciones si los agraviados lo solicitan dentro de diez días, y al propio tiempo declaran que interpondrán contra dichos acuerdos la demanda á que se refiere el art. 88.

Art. 81 El Gobernador decretará la suspensión, si procede, dentro de los tres días siguientes á aquel en que se le comunicó el acuerdo, ó los perjudicados la hubieren reclamado.

Art. 82 La suspensión se notificará á la Diputación si estuviera reunida, y en caso contrario á la Comisión provincial, dentro del plazo de tres días, á contar desde aquel en que fué acordada, con expresión de las causas que la motivaron y los fundamentos legales en que se apoya.

También se notificará dentro del mismo plazo al interesado que la hubiere reclamado.

Art. 83 Si el Gobernador, en el indicado plazo de tres días, pidiere el expediente ú otros documentos con el fin de examinarlos antes de resolver, no correrá el plazo de los tres días sino desde que aquellos le fuesen entregados.

Art. 84 En ningún otro caso podrá ser suspendida la ejecución de los acuerdos de la Diputación provincial, aun cuando por ellos se infrinja alguna de las disposiciones de esta ley ó de otras especiales.

Art. 85 Contra las providencias del Gobernador decretando ó negando la suspensión del acuerdo, según lo dispuesto en el art. 79, se concede á los particulares ó corporaciones y á la misma Diputación provincial recurso de alzada ante el Gobierno.

Art. 86 Los Gobernadores remitirán al Ministerio de la Gobernación en el término de diez días los recursos de alzada que se interpongan según el artículo anterior.

El Gobierno resolverá dichos recursos dentro del plazo de sesenta días después de la remisión del expediente, oyendo antes al Conse-

jo de Estado, el cual emitirá su informe en un término que no podrá exceder de cuarenta días. Si transcurriera el primero de dichos plazos sin resolución alguna del gobierno, quedarán firmes los acuerdos de las Diputaciones provinciales, sin que sea ya posible por lo tanto modificarlos ni revocarlos en la vía gubernativa. No se tomará en cuenta para el cómputo de estos plazos el periodo de vacaciones del Consejo de Estado.

La resolución será siempre motivada, y se publicará en la *Gaceta* y en el *Boletín Oficial* de la provincia.

Si el Gobierno disintiere del parecer del Consejo de Estado se publicará el dictamen de este Cuerpo al mismo tiempo y en la misma forma que la resolución del Gobierno.

Contra las resoluciones del Gobierno procede en todos los casos el recurso contencioso administrativo.

Art. 87. Contra los acuerdos de la Diputación provincial comprendidos en cualquiera de los casos previstos en el art. 79, se concede recurso de alzada para ante el Gobierno, háyase ó no solicitado la suspensión de dichos acuerdos.

Son aplicables al indicado recurso las disposiciones contenidas en el artículo anterior.

Art. 88. Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los acuerdos de la Diputación, haya sido ó no suspendida su ejecución en virtud de lo dispuesto en el art. 80, pueden reclamar contra ellos mediante demanda ante juez ó Tribunal competente, según lo que, atendida la naturaleza del asunto, dispongan las leyes. El juez ó Tribunal que entienda en el asunto puede suspender por primera providencia, á petición del interesado, la ejecución del acuerdo, si esto no hubiese tenido lugar, según lo dispuesto en el art. 80 de esta ley.

Para interponer dicha demanda se concede un plazo de 30 días, pasado el cual sin haberse interpuesto, queda levantada de derecho la suspensión gubernativa si se hubiese acordado y queda también consentido el acuerdo.

Art. 89. Reclamado el acuerdo en virtud de lo dispuesto en el artículo anterior, el Gobernador remitirá los antecedentes al juez ó Tribunal que entienda en el asunto dentro de los ocho días siguientes á aquel en que le fueren pedidos, y si los hubiera remitido al Gobierno, elevará desde luego al mismo la reclamación de dicho juez ó Tribunal.

Art. 90. Los Gobernadores y Diputados provinciales son personalmente responsables, con arreglo á las leyes, de los daños y perjuicios que se originen por la ejecución ó suspensión de los acuerdos de las Diputaciones provinciales.

Art. 91. Los repartimientos de todo género que haga la Diputación entre los pueblos de la provincia para cubrir los cupos señalados

á ésta, y el necesario para atender á los gastos provinciales, se ejecutarán desde luego, pero con apelación al Gobierno, que necesariamente deberá resolver.

Para que puedan acordarse dichos repartimientos, deberán concurrir á la sesión las dos terceras partes por lo menos de los Diputados provinciales.

Organización, modo de funcionar y atribuciones de la Comisión provincial.—Art. 92 La Comisión provincial tiene las atribuciones que le concede esta ley, ó las que le correspondan por otras especiales; está siempre en funciones, y reside en la capital de la provincia.

Cada uno de los Vocales podrá reclamar como dietas una indemnización de 20 pesetas por cada sesión á que asista en las provincias de primera y segunda clase, y de 15 pesetas en las de tercera.

En los casos de enfermedad ó licencia, y en los de suspensión gubernativa ó judicial, sustituirá al Diputado ausente el que le siga en número, según el acuerdo á que se refiere el art. 13.

Los suplentes tendrán el mismo derecho que los propietarios por las sesiones á que asistan en reemplazo de éstos.

Art. 93 En los casos de suspensión gubernativa ó judicial, ó de ausencia por enfermedad, uso de licencia ó cualquiera otra causa, sustituirá al Vicepresidente de la Comisión el Diputado de más edad de los que asistan á la sesión.

Art. 94 La Comisión provincial se reunirá cuantas veces lo exijan los negocios que estén á su cargo, según el orden que establezca en la primera sesión de cada mes.

Se reunirá además en sesión extraordinaria, siempre que el Gobernador le pida que informe sobre algún asunto que considere urgente.

Art. 95 Para deliberar es necesaria la presencia de la mitad más uno de los Vocales que compongan la Comisión, y para que sea válido un acuerdo ha de reunir la mitad más uno de los votos de los concurrentes.

En el caso de empate se aplazará la segunda votación para la sesión inmediata; y si se repitiera el empate, decidirá el voto del Presidente.

Art. 96 Es obligatoria la asistencia á las sesiones de la Comisión provincial, y sus vocales firmarán todas las actas de las sesiones á que concurren.

El Secretario pasará al Gobernador y al Contador de fondos provinciales listas certificadas de los Vocales que hayan asistido á la sesión y firmado el acta, para que con vista de ellas se liquiden y abonen á fin de mes, por medio del oportuno libramiento justificado con dichas listas, las dietas que cada uno de los Vocales haya devengado.

Art. 97 Las sesiones serán secretas, cuando así lo acuerde la mayoría, por tratarse de preparación de expedientes, acuerdos de nue-

va tramitación ó relativos al orden público y régimen interior de la corporación, ó por afectar al decoro de la misma ó de cualquiera de sus miembros. También será secreta la sesión cuando la Comisión haya de emitir algún informe que el Gobierno ó el Gobernador le hubiere pedido.

Serán públicas en los demás casos, y en ningún concepto pueden dejar de serlo cuando, con arreglo á lo que disponga la ley municipal, intervenga la Comisión en los acuerdos de los Ayuntamientos, ya revisándolos por sí, ya informando acerca de ellos.

Art. 98 Como cuerpo administrativo corresponde á la Comisión provincial:

Primero Procurar la exacta ejecución de los acuerdos de la Diputación provincial, recurriendo al Gobernador ó al Gobierno, según proceda, en casos de omisión, negligencia ú oposición por parte de las corporaciones, empleados, dependientes ó particulares encargados de cumplir dichos acuerdos.

Segundo Preparar todos los asuntos en que ha de ocuparse la Diputación en cada reunión semestral, y presentar una Memoria en cada una de estas reuniones que exprese los asuntos de interés que merezcan el examen y la resolución de la Diputación, y dé noticia circunstanciada de los negocios pendientes y estado de las cuentas, fondos y administración provincial.

Tercero Resolver interinamente los asuntos encomendados á la Diputación, cuando su urgencia no consintiere dilación y su importancia no justificase la reunión extraordinaria de ésta, dando cuenta de los acuerdos que adopte á la Diputación en la primera sesión que celebre, la cual podrá modificar ó revocar dichos acuerdos.

Para que la Comisión declare urgente un asunto de los que, según el párrafo anterior, no le competen especialmente, será siempre necesario acuerdo adoptado por dos terceras partes de todos los Diputados que á la misma Comisión pertenezcan.

Cuarto Suspender por justas causas á los empleados y dependientes de la Diputación, dando cuenta á ésta en la primera sesión.

Quinto Cuidar de la gestión de los negocios judiciales seguidos en nombre de la provincia.

Sexto Interponer demandas ordinarias ó contencioso-administrativas, previo acuerdo de la Diputación, cuyo nombre y representación llevará el Vicepresidente de la Comisión en todos los negocios judiciales.

Art. 99 Como superior jerárquico de los Ayuntamientos, corresponde á la Comisión provincial:

Primero Decidir todas las incidencias de quintas, fallando los recursos que se promuevan, con sujeción á la ley de reemplazo del ejército.

Segundo Resolver las reclamaciones y protestas en las elecciones

municipales, así como las incapacidades, incompatibilidades y excusas de los Concejales en los casos y en la forma que la ley municipal y la ley electoral establezcan.

Art. 100 Corresponden asimismo á la Comisión provincial las atribuciones que el art. 75 de esta ley confiere á la Diputación, cuando ésta no se halle reunida, con la obligación de dar cuenta á la Diputación en la primera sesión del uso que hubiere hecho de dichas atribuciones.

Art. 101 Son aplicables á los acuerdos de la Comisión provincial las disposiciones de los arts. 78, 79, 82, 83, 84 y 85 de esta ley.

Art. 102 La Comisión provincial, como cuerpo consultivo, dará dictamen cuando las leyes y reglamentos lo prescriban, y siempre que el Gobernador, por sí ó por disposición del Gobierno, estime conveniente pedirselo.

Responsabilidad de las Diputaciones y Comisiones provinciales

Art. 130 Las Diputaciones y las Comisiones provinciales obran bajo la dependencia del Gobierno, y están por consiguiente sujetas á la responsabilidad que proceda en todos aquellos asuntos que, según esta ley ú otras especiales, no les competan exclusivamente, ejerciendo con absoluta independencia las atribuciones que les son propias.

Incurren en responsabilidad, aun cuando ejerzan atribuciones propias, las Diputaciones y Comisiones provinciales que cometen infracciones manifiestas de la ley.

El ministro de la Gobernación es el único encargado de transmitir á las Diputaciones y Comisiones provinciales, por conducto del Gobernador, las disposiciones del Gobierno en la parte que deban ser ejecutadas por estas corporaciones, y de ejercer la alta inspección que al mismo corresponde para impedir las infracciones de la Constitución y de las leyes.

Art. 131 Las Diputaciones provinciales incurren en responsabilidad:

Primero Por infracción manifiesta de la ley en sus actos ó acuerdos, bien sea atribuyéndose facultades que no les competan, bien abusando de las propias.

Segundo Por desobediencia al Gobierno en los asuntos en que procedan por delegación y bajo la dependencia de éste.

Tercero Por desacato á sus superiores jerárquicos.

Cuarto Por negligencia ú omisión de que resulte perjuicio á los intereses ó servicios que les están encomendados, abuso ó malversación en la administración de sus fondos.

Art. 132 La responsabilidad podrá exigirse á las Diputaciones ó á los Diputados provinciales ante la Administración, ó ante los Tribunales de justicia. Ante la Administración por hechos y omisiones culpables en el ejercicio de sus funciones cuando no llegan á constituir delito. Ante los Tribunales de justicia, por hechos ú omisiones

en el ejercicio de sus funciones cuando éstos constituyen delito según el Código.

La responsabilidad sólo se exigirá á los Diputados que hubieren incurrido en la omisión ó tomado parte en el acto ó acuerdo que la motive.

Art. 133 Corresponde exclusivamente al Gobierno exigir la responsabilidad administrativa. Esta comprende el apercibimiento, la multa y la suspensión.

Procede el apercibimiento en los casos de omisión, negligencia y abuso de facultades, cuyas consecuencias no sean irreparables.

Procede la multa siempre que las leyes y disposiciones generales lo determinen, y en los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con apercibimiento, así como en los de negligencia cuyas consecuencias sean irreparables, y en los de abuso de autoridad y desobediencia que no produzcan responsabilidad criminal.

Procede la suspensión en los casos de reincidencia en faltas castigadas ya con multas; en los de extralimitación grave con carácter político, y en los de resistencia á la autoridad del Gobierno, acompañadas estas dos últimas de cualquiera de las circunstancias siguientes:

Primera Haber dado publicidad al acto.

Segunda Excitar á otras corporaciones á cometerlas.

Tercera Producir alteración del orden público.

Y por último, en los casos de abuso ó malversación demostrados en la administración de sus fondos.

Art. 134 Para la imposición de las multas se tendrán presentes las reglas siguientes:

Primera La declaración de estas correcciones corresponde al Gobierno con audiencia del interesado y del Consejo de Estado.

Segunda Las multas no excederán de 500 pesetas.

Tercera Las multas serán satisfechas por los Diputados responsables según el artículo 132.

Art. 135 Para la exacción de las multas se observarán además las reglas siguientes:

Primera La resolución del Gobierno se comunicará por escrito al multado; del pago se le expedirá el competente recibo.

Segunda Las multas y los apremios se cobrarán en papel del sello correspondiente.

Tercera Las multas serán pagadas precisamente del peculio particular del multado.

Art. 136 Para el pago de toda multa se concede un plazo proporcionado á la cuantía de la multa, y que no baje de 10 días ni exceda de 20, pasado el cual procede el apremio contra los morosos.

El apremio no será mayor del 5 por 100 diario del total de la multa, sin que exceda en ningún caso del duplo de la misma.

Contra la imposición gubernativa de la multa procede el recurso contencioso-administrativo, previa consignación ó depósito de su importe.

Art. 137 En ningún caso, para hacer efectiva la multa, se expedirán comisionados de ejecución contra la Diputación y sus Vocales. Cuando los multados dejasen de pagar la multa no obstante el apremio, el Gobernador, como delegado del Gobierno, oficiará al Juez de primera instancia á quien corresponda, comunicándole la orden ministerial imponiendo la multa, y la cuantía y liquidación de ésta, y requiriendo su autoridad para hacerla efectiva.

El Juez procederá á la exacción por la vía de apremio.

Art. 138 Para imponer la suspensión gubernativa á las Diputaciones ó á sus Vocales se observarán las reglas siguientes:

Primera El Gobernador transmitirá á los interesados, en el mismo día en que la reciba, la orden de suspensión que le comunique el Gobierno, con expresión de la causa en que dicha medida se funde. El Diputado ó Diputados suspensos podrán exponer al Gobierno, por conducto del mismo Gobernador y en el término de [tercero día, los hechos ú observaciones que á su defensa convengan.

Segunda Sólo en el caso de que los interesados no utilicen en el plazo indicado esta facultad, se resolverá definitivamente la suspensión sin oírles.

Tercera La suspensión no pasará de 60 días. Trascurrido este plazo sin que se hubi ese mandado proceder á la formación de causa, ó sin que la Audiencia haya dictado auto declarando procesados á los Diputados suspensos, éstos volverán de hecho y de derecho al ejercicio de sus funciones.

Los que les hubiesen reemplazado serán considerados como culpables de usurpación de atribuciones si después de requeridos ó de publicado en la *Gaceta* el acuerdo alzando la suspensión continuaran desempeñando funciones de Diputados provinciales, sin que les sirva de excusa el no haber recibido la orden de cesar en sus cargos.

Art. 139 El Gobierno, para proceder á la suspensión, formará el oportuno expediente, oyendo al Consejo de Estado. En los casos de urgencia puede resolver por sí y bajo su responsabilidad sin que preceda la expresada audiencia.

La real orden que alce ó confirme la suspensión se publicará de todos modos en la *Gaceta de Madrid*, insertándose los dictámenes del Consejo de Estado siempre que se hubiere oído á este cuerpo; y si transcurrieren los sesenta días antes señalados sin que la citada real orden apareciese en la *Gaceta*, los Diputados suspensos volverán también de hecho y de derecho al ejercicio de sus funciones.

Art. 140 Las Diputaciones provinciales no pueden ser disueltas ni destituidos sus Vocales sino por sentencia ejecutoriada de los Tribunales.

Art. 141 Para los delitos que cometan las Diputaciones provinciales y los Diputados en el ejercicio de sus funciones será Juez competente en primera instancia la Audiencia de la capital de la provincia.

Real orden de 1º de Febrero de 1883.—No habiendo conformidad entre los Diputados para su distribución en Secciones y para el señalamiento de turnos, el único medio autorizado por la ley es el de la votación.

Real orden de 10 de Enero de 1884.—Debiendo ser secreta la votación de vicepresidente de la Comisión provincial, con arreglo á lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 12 de la ley, los empates que puedan ocurrir en la misma han de decidirse por la suerte.

Real orden de 22 de Marzo de 1884.—No es compatible el ejercicio de los cargos de Presidente de la Diputación y de Vocal de la Comisión provincial, y cuando corresponda por turno al Presidente de la Diputación formar parte de la Comisión provincial, le reemplace en este cargo el diputado que le siga en número, con arreglo al párrafo tercero del artículo 92 de la ley.

Real orden de 26 de Mayo de 1884.—El haber satisfecho una mensualidad extraordinaria á los empleados constituye un verdadero abuso en la administración de los fondos provinciales y es motivo de suspensión gubernativa.

Real orden de 9 de Octubre de 1884.—Las vacantes que se producen por la naturaleza de las cosas no es menester que las Diputaciones provinciales las declaren.

Real decreto de 9 de Diciembre de 1884.—A las Diputaciones provinciales compete el cuidado y conservación de todos los bienes, acciones y derechos que corresponden á la provincia y establecimientos que de ella dependan, y contra los acuerdos y disposiciones que á tal objeto vayan encaminados no pueden los Jueces y Tribunales admitir ni dar curso á los interdictos que los interesados pretendan entablar.

Real orden de 18 de Agosto de 1885.—Los Vocales de la Comisión provincial no pueden, á menos de incurrir en responsabilidad, ausentarse de la capital sin licencia de la Comisión de que forman parte.

Real orden de 23 de Febrero de 1886.—Todas las vacantes temporales de la Comisión provincial han de sustituirse en la forma establecida en los artículos 13 y 92 de la repetida ley, entendiéndose que los Vocales del primer grupo ó sección son sustitutos de los del cuarto.

Real orden de 16 de Noviembre de 1886.—Cualesquiera que sean las causas que motiven la sustitución de los Vocales de la Comisión provincial, deben entrar con el carácter de propietarios en el ejercicio de sus funciones cuando les corresponde por el turno establecido por la Diputación.

Real orden de 31 de Diciembre de 1886.—Solamente el presidente ó el vicepresidente elegidos por la Diputación provincial pueden ordenar pagos con cargo al presupuesto de la provincia y dichos pagos deben estar en suspenso mientras la corporación se constituye definitivamente.

Real orden de 5 de Enero de 1887.—Existe incompatibilidad entre el cargo de vicepresidente de la Diputación provincial y el de vocal de la Comisión permanente.

Real orden de 11 de Enero de 1887.—Mientras la Diputación provincial no se halle definitivamente constituida el Gobernador no puede ejercer la facultad que le otorga el caso primero del artículo 28 de la ley, esto es, presidirla con voto.

Real orden de 8 de Febrero de 1887.—Siendo de la competencia de la Diputación acordar el número de sesiones que ha de celebrar, y la prórroga de estas en caso de necesidad, no cabe la suspensión del acuerdo que las prorroga por segunda vez.

Real orden de 12 de Febrero de 1887.—El artículo 52 de la ley solo faculta á las Diputaciones para aprobar y para anular las actas de la elección, más no para admitir en su seno á quien no haya sido proclamado por la respectiva junta de escrutinio.

Real orden de 14 de Febrero de 1887.—Una vez declaradas graves las actas por la Comisión permanente, no pueden, bajo ningún concepto, ser objeto de examen y fallo de la Diputación interina, ni tomar parte en la votación del dictamen los interesados en él.

Real orden de 1º de Marzo de 1887.—Los Diputados electos no pueden tomar parte en las votaciones relativas á la validez de sus actas ó á su capacidad legal.

Real orden de 12 de Marzo de 1887.—Declara incompatible con el cargo de Diputado provincial el de médico de baños, por razón de residencia, y con el de farmacéutico que percibe cantidades de un Ayuntamiento por las medicinas que suministra á los enfermos pobres de la localidad, por considerarlo efecto de un contrato ó convenio.

Real orden de 21 de Marzo de 1887.—Los individuos de las corporaciones provinciales contra quienes se dicte auto de procesamiento por cualquier motivo dejan de pertenecer á ellas, no definitivamente, sino por el tiempo que subsista el auto.

Real orden de 26 de Julio de 1887.—Las Diputaciones son las llamadas á resolver en primera instancia respecto á las condiciones legales de los individuos que las componen.

Real orden de 22 de Agosto de 1887.—Prohíbe á los Gobernadores presidir las Diputaciones interinas, y á los diputados votar en blanco.

Real orden de 14 de Junio de 1888.—Declara incompatible el cargo, aun interino, de Registrador de la Propiedad con el de Diputado provincial.

Real orden de 21 de Julio de 1888.—Declarada la incapacidad de un electo, produce la ineficacia de la elección y la vacante del cargo, la cual no corresponde ocupar al que le haya seguido en número, sino que debe cubrirse con arreglo al artículo 58 de la ley.

Real orden de 14 de Mayo de 1889.—Para la elección de Presidente es necesaria la mayoría de votos del número total de Diputados que la ley exige para tomar acuerdo, y no son computables para este último efecto las papeletas en blanco.

Real orden de 28 de Mayo de 1889.—El mobiliario para los gobiernos civiles es gasto voluntario de las Diputaciones.

Real orden de 12 de Julio de 1889.—No procede aclarar ni modificar la Real orden de 5 de Enero de 1887, por la cual se declaró incompatible el cargo de vicepresidente de la Diputación con el de vocal de la Comisión provincial.

Real orden de 22 de Mayo de 1891.—La Comisión provincial es incompetente para alterar las plantillas del personal, y aun las mismas Diputaciones dentro de sus atribuciones han de observar lo establecido en las leyes respecto de los nombramientos y separaciones, arreglo de las plantillas y determinación del sueldo de sus empleados y dependientes pagados de fondos provinciales, comprendiéndose bajo la denominación genérica de leyes, no sólo éstas, sino también los Reglamentos, Reales decretos, instrucciones, circulares y Reales órdenes dictadas de conformidad con las mismas por el Gobierno, en uso de su potestad reglamentaria.

Real orden de 4 de Julio de 1891.—Procede declarar la vacante del cargo de Diputado provincial, sin previa declaración de incompatibilidad del electo, cuando ésta se halla declarada desde luego por ministerio de la ley.

Real orden de 15 de Julio de 1891.—Revoca un acuerdo de la Diputación que proclamó diputado á un individuo que no había presentado acta.

Sentencia de 8 de Abril de 1891.—Las Diputaciones provinciales no pueden por sí mismas declarar nulos, ineficaces ó perjudiciales á sus intereses sus acuerdos cuando crean derechos á favor de extraños, y la Administración, en cualquiera de sus esferas ó grados, carece de facultades para volver sobre sus propios actos cuando éstos han otorgado derechos á favor de terceras personas.

Real orden de 14 de Noviembre de 1892.—Declara nula la constitución de la Diputación interina que presida el Gobernador, quien debe ceder el puesto al vocal de más edad, en cuanto éste sea designado.

Sentencia de 5 de Febrero de 1892.—El nombramiento y separación de los empleados provinciales corresponde de una manera peculiar privativa á las Diputaciones provinciales, y es por tanto materia de su exclusiva competencia, limitada tan sólo por lo dispuesto en las

leyes, reglamentos y disposiciones generales en cuanto á determinados funcionarios, según lo establecido en los artículos 74 y 104 de la ley provincial.

Real orden de 28 de Diciembre de 1892.—Según la jurisprudencia establecida por Real orden de 14 de Mayo de 1889, los diputados que al votar la presidencia efectiva de la Diputación provincial lo hicieren en blanco, se considera, para los efectos legales, que no votan, de modo que, siendo veinte los diputados, la abstención de diez imprime el vicio de nulidad al acto; y la elección de Vicepresidente y Secretarios debe hacerse bajo la presidencia de la mesa de edad.

C.—Administración municipal

CAPÍTULO PRIMERO

DE LOS MUNICIPIOS

Los municipios todos, aunque sus formas y nombres hayan sido varios en la historia, son análogos por su esencia. Cierta que á veces se confundieron con el mismo Estado, como sucedió en muchas ciudades del mundo antiguo; que bajo el imperio romano aparecen en ocasiones como mera persona jurídica dotada únicamente, por merced del poder central, de la facultad de administrar su patrimonio y de comparecer en juicio para defenderle, mientras que en otros casos tiene casi exclusivamente la consideración de un instituto fiscal encargado de hacer efectivos los impuestos por medio de los *curiales*, y que en la Edad Media llegaron al apogeo de su grandeza afirmando su personalidad como distinta del Estado, gozando en muchos casos de la potestad jurisdiccional, organizando milicias, acuñando moneda, decretando impuestos y hasta sosteniendo relaciones internacionales por medio de sus embajadores; pero siempre el hecho que inmediatamente engendra

el municipio es uno mismo, la residencia fija en una localidad, sea cualquiera el motivo que la produzca.

Podrá ser la necesidad que los habitantes de las llanuras, dedicados á las faenas agrícolas ó industriales, sientan de agruparse para rechazar las agresiones de los habitantes de las montañas, cazadores y guerreros; podrá ser el deseo de abandonar la vida nómada trocando sus riesgos y trabajos por las comodidades de la vida sedentaria; ó acaso el de constituir una sociedad depredadora dispuesta á vivir á expensas de los débiles; ó tal vez el ansia de novedades y aventuras, ó el amor de la independencia, que alejan del suelo patrio á una porción de sus habitantes y los llevan á fundar pueblos en tierra extraña, donde esperan hallar la subsistencia, las riquezas ó la libertad que aquel les niega; pero nunca nace el municipio hasta que por la convivencia local surgen relaciones y necesidades comunes y se ponen al servicio de éstas y para el mantenimiento de aquellas medios comunes también y la cooperación mútua.

De donde podemos decir que municipio es *una sociedad de familias é individuos unidos por los vínculos de la contigüidad del domicilio ó habitación permanente y por las relaciones y necesidades comunes que de la misma derivan.*

El municipio es una sociedad natural porque la vecindad ó proximidad de las habitaciones engendra necesariamente relaciones y necesidades comunes; y esto nos da la base para determinar si ha de ser ó no independiente bajo algún respecto ó relación, y nos muestra también la diferencia esencialísima entre el municipio y la provincia, pues mientras aquel surge necesaria y espontáneamente de la convivencia local y puede á veces constituirse en Estado, la provincia, administrativamente considerada, sólo existe por virtud de la ley que la crea y organiza, y es siempre parte de un Estado ó sociedad política, aunque la misma ley le reconozca cierta personalidad.

El que el municipio sea entidad natural no quiere sin

embargo decir que no pueda también nacer en ocasiones, y aun dejar de existir, por voluntad del Estado, por ejemplo, si la agrupación fuera efecto de un precepto legal, ó si por el contrario se destruyese porque la vida municipal se hiciera por actos ilícitos incompatible con la del Estado; ni significa tampoco que no forme parte de la sociedad política en la generalidad de los casos; ni mucho menos que, como ente moral, no necesite del reconocimiento del Estado para ser considerado y declarado persona jurídica; reconocimiento y declaración que el Estado deberá de hacer siempre que el ente moral municipio tenga condiciones de viabilidad, del mismo modo que solamente reconoce como persona capaz de derechos y deberes jurídicos al ser humano que nace con condiciones de vida.

La viabilidad del municipio exige en primer término la residencia permanente de los habitantes en un lugar ó en su término, sin que baste una convivencia accidental, una reunión cualquiera de individuos y familias en una localidad, ya sea fortuita ó reflexiva, pero transitoria, para que el Estado haya de admitirla forzosamente como persona pública y como organismo, aunque inferior, integrante de su propio ser.

Es también necesaria la compatibilidad en la convivencia de tal modo, que el uso y aprovechamiento de unas habitaciones no impida el de las otras, ni se dificulte por ellas, respetándose la prioridad en las edificaciones y en la explotación de los terrenos y el derecho que al goce y disfrute de cuanto, arraigado en el suelo, tienen los que lo poseen por títulos legítimos, á lo cual se opondría, por ejemplo, la pretensión de edificar obstruyendo las entradas y salidas ó las luces de la casa del vecino, ó dificultando grandemente la circulación por la vía pública.

Y como el respeto al derecho ajeno no siempre es voluntario, habrá en ocasiones precisión de imponerle por la fuerza, la que, ó se pide al Estado, ó la tiene por sí misma la sociedad municipal, como debe tenerla para todo aquello que sea ex-

clusivo de su vida propia. En este caso, y bajo este respecto, será el municipio entidad independiente y regida por un poder público propio que impulse á los habitantes para la realización de los fines comunales y los reprima y corrija cuando faltaren al cumplimiento de los deberes que impone la vida municipal.

La fuerza necesaria al poder municipal para hacer respetar los derechos y cumplir los deberes nacidos de la vecindad y la realización de los fines peculiares del municipio exigen recursos materiales y cooperación ó prestaciones personales; la concreción de aquel poder, organización social, jerarquía con autoridades, agentes y súbditos; y todo esto, número suficiente de habitantes, lo cual es otra condición necesaria para la vida del municipio.

Aunque, en nuestra opinión, sean iguales en su esencia todos los municipios, esto no obsta para que las circunstancias particulares de algunos, como la topografía del terreno, la densidad de la población, el género de industria predominante, determinen un carácter especial bastante para establecer entre ellos cierta distinción y para justificar algunas diferencias respecto á su organización y régimen.

En esto principalmente se fundan los que creen debe distinguirse entre los municipios rurales y los urbanos.

El incremento y la satisfacción, según Persico, de los intereses y necesidades de las diversas profesiones y estados civiles tienen cierta relación íntima con la parte del territorio en que se ejercen y desarrollan, y así como la hacienda ó el dominio privado se amplía y embellece y se distingue de otro por la familia que lo cultiva y habita, así también se distinguen unos de otros los municipios por el germen interior de vida que contienen, á cuyo desarrollo debe corresponder una forma exterior y asiento particular.

La agricultura y el pastoreo, que necesitan de la propiedad inmueble, se diferencian esencialmente de las bellas artes, del comercio y de la industria fabril, que se valen de la propiedad mueble, y los intereses, los sentimientos y las cos-

tumbres de los que se ejercitan en unos ú otros trabajos, se hallan frecuentemente en abierta oposición, como se diferencian también los centros en que se desarrolla la actividad puesta al servicio de cada especie de industria. Para el cultivo de la tierra y para el cuidado de los ganados, la población se disemina por extensos territorios, como exigencia de estas industrias; los grupos que se forman son naturalmente más pequeños que los centros en donde se cultivan las ciencias, las artes y el comercio, y sus necesidades son muy diversas y su cultura muy varia.

Aquellos constituyen los municipios rurales, cuya subsistencia viene inmediatamente de la tierra; y cuanto se relaciona con la virtud productiva y con la explotación de ésta, es la primera atención de sus habitantes, aunque no les deban ser indiferentes, y para algunos no lo sean, los fines de orden más elevado, como el culto, la instrucción, la policía y la administración de los bienes comunales; pero aun estos mismos fines se informan en el espíritu predominante en tales agrupaciones y hasta se subordinan á la conservación y productividad del terreno; lo cual da á estos pueblos un carácter propio y muy distinto de aquellos otros en que la subsistencia, la comodidad, el bienestar se obtienen por el ejercicio y desarrollo de las facultades del espíritu, ó al menos por la mayor habilidad en el empleo de las fuerzas físicas. El género de vida y ocupaciones análogas en la generalidad de los habitantes de los municipios rurales hacen casi idénticas sus condiciones personales, y por lo mismo equivalente su idoneidad para la gestión de los intereses colectivos.

En las ciudades ó en los municipios urbanos, por el contrario, la población se halla más concentrada; la índole, la educación, los hábitos y las necesidades de sus pobladores son heterogéneos; la comunicación continua es indispensable; y la convivencia de personas tan distintas por sus profesiones, costumbres y posición social, y la existencia de centros de instrucción y de recreo, de sociedades mercantiles é industriales y de

otras instituciones análogas imprimen á estos municipios un carácter diverso radicalmente del de los municipios rurales.

Contra la distinción indicada arguye Orlando que, fundada únicamente en la densidad de la población, no tiene razón de ser allí donde los precedentes históricos no la abonen; que el número mayor ó menor de habitantes de un municipio no afecta esencialmente á su modo especial de ser, dándose continuos ejemplos de poblaciones menos importantes por el número de vecinos en las que se cultivan las ciencias y las artes, hay establecimientos públicos docentes, autoridades civiles y religiosas, bibliotecas, archivos y museos, mientras que otras de mayor vecindario tienen todos los caracteres distintivos de los municipios rurales; y que las consecuencias de tal distinción no entrañarían diferencia alguna substancial en cuanto á la organización de unos ú otros municipios, como no fuera la de emancipar á los urbanos de la tutela del poder central, á pretexto de las mayores garantías que ofrecer pudieran para una buena administración por el mayor número de elegibles ó capaces y por la mayor influencia que la opinión pública pudiera ejercer mediante la prensa periódica en el ánimo y conducta de los administradores ó autoridades municipales. Pero estos argumentos son, según el escritor citado, poco sólidos, porque el número de capacidades ha de estimarse proporcionalmente ó en relación con el de los que no la tienen, los cuales son tambien más en las grandes poblaciones; la bondad y eficacia moral de la prensa es muy problemática por estar casi siempre á servicio de un partido, y en cambio en las poblaciones pequeñas todo se sabe, todo se comenta y los administradores no pueden sustraerse á las manifestaciones de aprobación ó de censura de sus convecinos, capaces de juzgar con conocimiento de causa, por lo sencillo de la administración, y de hacerlo con frecuencia y notoriamente, por la vida íntima y casi familiar de los pequeños lugares; y por último, que si la tutela administrativa parece necesaria para los pequeños municipios por la menor aptitud intel-

tual de sus habitantes, es muy dudoso que no lo sea más en los grandes centros donde la experiencia enseña que la moralidad es bastante rara.

A la primera de las objeciones formuladas contra el fundamento de la distinción entre los municipios urbanos y los rurales, se puede contestar satisfactoriamente que no lo es sólo la densidad de la población, sino también los fines, necesidades y medios diversos de unos y otros y la índole, hábitos y profesiones de sus respectivos habitantes; y en cuanto á las consecuencias de la distinción, no lo son tanto respecto á la mayor ó menor ingerencia del poder central, como en lo referente á la organización.

Para determinar cual debe ser ésta, hay que prescindir de la uniformidad establecida por el derecho positivo y fijarse en los elementos que han de organizarse y en los fines á que ha de atenderse por dicha organización, pues, siendo unos y otros diversos en los varios municipios y admitida, al menos como posible, la distinción entre los urbanos y los rurales, la organización será también diferente.

Siendo en los municipios rurales muy análogas las condiciones personales de sus habitantes, á todos ha de considerarse próximamente de igual capacidad para la gestión de los intereses colectivos; pero como no basta la aptitud para dicha gestión, sino que es menester además hallarse interesado en ella, y el fin principal en estos municipios es mejorar las condiciones del terreno y de su explotación para la agricultura y la ganadería, claro es que quien no posea tierra propia ó agena que cultivar, ni ganados que conservar y mejorar no tiene interés directo é inmediato en lo que á la tierra y á su productividad concierne, y por lo mismo sólo á los propietarios y colonos importa la organización administrativa y la gestión de los intereses peculiares de tales municipios.

Por lo que no parecería desacertada una organización en virtud de la cual fueran llamados los propietarios y colonos, habitantes del municipio rural, á administrar directamente y

por sí mismos los bienes que constituyen la hacienda municipal y á tomar, reunidos en asamblea, los acuerdos y medidas convenientes para el desarrollo ó fomento de la riqueza agrícola y pecuaria, objetivo principal de estas agrupaciones.

Pero, si la vida sencilla y uniforme de las aldeas, su población escasa y la limitación de sus necesidades hacen posible la reunión en asamblea y la intervención directa de los interesados, en los pocos casos en que la deliberación es precisa, no así en las ciudades ó en los municipios urbanos, donde la población es por lo general mayor, las aptitudes diferentes, los fines diversos, las ocupaciones distintas y los intereses muchas veces encontrados. En éstos la organización más racional y conveniente sería la obtenida mediante la representación por gremios y clases, para que los designados por cada una como más aptos pudieran deliberar y acordar lo más útil y acertado para la comodidad y bienestar general y para la armónica convivencia de los habitantes por el fomento y desarrollo paralelo de los respectivos intereses.

Cualquiera que sea la organización de los municipios para la administración de lo que les es peculiar como entidades con vida propia, no ha de perderse de vista que son también elementos ó partes de un todo superior; y en tal sentido, no pueden rechazar la intervención del poder central en cuanto sea necesaria para mantener sus relaciones con el Estado y la armonía con las demás partes de él; ni aun la de los organismos intermedios, por ejemplo la provincia, donde se hallen constituidos, puesto que los municipios todos, además de ser parte del Estado, lo son también de otros organismos á ellos superiores, aunque la existencia de éstos sólo dependa de la voluntad del poder público del Estado, que los crea ó los suprime, según los juzga útiles ó perjudiciales.

En cuanto á la medida y forma de la ingerencia del Estado en la vida municipal, damos por repetido lo dicho en el capítulo de la centralización al hablar de los organismos naturales, fijándonos ahora en las dos formas que puede revestir la

inspección y vigilancia correspondiente al poder del Estado sobre todos estos organismos, como guarda supremo del derecho y del bien general.

En la primera de estas dos formas, que es la de velar por el cumplimiento de las leyes y por el respeto al derecho no puede haber discusión relativa á la competencia del poder central, que es preciso reconocer.

La segunda, que es la de intervenir, autorizándolos ó anulándolos, en ciertos actos administrativos, por ejemplo, la enagenación de bienes inmuebles, la contratación de empréstitos, etc., no es tan evidente, y como parece oponerse á la autonomía racional del municipio en lo relativo á su vida propia, exige demostración. Persico la funda en que los representantes ó autoridades del municipio, no son más que administradores temporales de los bienes de éste, y todo acto del administrador por el que enagene ó grave la propiedad del representado ó contraiga deudas, comprometiendo su porvenir, traspasa las facultades del administrador ordinario, vulnera los derechos del municipio propietario y puede ser perjudicial para la sociedad general por poner en peligro la existencia de sus elementos, obligándolos á arrastrar una vida lánguida, ó haciéndola imposible en lo futuro.

En la relación que necesariamente existe entre el bien particular del municipio y el general de la nación vemos también nosotros la razón de esta ingerencia; pero no en el carácter de administrador que se atribuye á las autoridades municipales, porque este mismo carácter tiene el poder general del Estado, y nadie le niega la facultad de ejecutar todos aquellos actos; facultad tanto más necesaria, cuanto que ninguna sociedad de alguna extensión é importancia puede realizarlos por sí misma, sino por medio de sus representantes.

Para determinar ahora cuales sean los elementos de todo municipio, es claro que nadie puede ser miembro de uno de éstos sin serlo además del Estado nacional, porque no se puede ser parte de la parte sin serlo también del todo del

que lo es ésta. Dejando pues á un lado, como indiscutible, la condición de nacionalidad para formar parte de un municipio, es también necesaria la habitación en el lugar, la residencia fija ó habitual, sin que baste la accidental y transitoria, ni el ser propietario en la localidad, porque las relaciones y necesidades de la convivencia no pueden sostenerse ni sentirse sino por los que conviven. De donde dar la consideración de vecino á quien habitualmente no reside, es desconocer la esencia y los intereses del municipio y lesionar acaso el derecho ageno ó de otros municipios, sobre todo si la declaración de vecindad se pide y otorga para eludir las prestaciones personales obligatorias para los vecinos de cada municipio.

Mas no basta la residencia fija, aun siendo condición necesaria, para el reconocimiento legal de cualquier habitante como miembro de un municipio dado. Es éste una sociedad que, como ser moral, ha de tener conciencia y posesión de sí misma, y para ello necesita conocer sus elementos integrantes y declararlos tales, sin que baste la voluntad de un individuo cualquiera para formar parte del ente social, constituido por elementos de ciertas y determinadas cualidades. Esta declaración compete á la representación natural del municipio, al poder público municipal, cuyas resoluciones en este punto deberían ser definitivas si sólo se tratara de intereses; pero, como el reconocimiento ó la negación de la cualidad de vecino puede implicar el reconocimiento ó la negación de derechos, es conforme á razón dar á los perjudicados en esta materia por las resoluciones del poder municipal recurso de alzada ante el poder público del Estado, al que compete velar por el respeto y por el cumplimiento del derecho.

Respecto á la edad, estimamos que no es condición necesaria para la consideración de vecino, pero si para la actuación de los derechos y deberes personales que la vecindad implica y la sociedad exige.

El carácter de los organismos que venimos estudiando ha sido vario en España.

Bajo la dominación romana se distinguían, según digimos en Derecho político, en *colonias*, pobladas principalmente de ciudadanos romanos, gobernadas por sus propias leyes y con derechos y privilegios especiales; *municipios romanos*, gobernados también por sus propias leyes, cuyos habitantes, aunque no gozaban de los derechos de ciudadanía, eran con frecuencia admitidos á los empleos honoríficos de Roma y tenían el derecho de sufragio para la elección de los magistrados; *ciudades de derecho latino*, con gobierno y magistrados propios para su régimen interior, pero sin que sus habitantes se hicieran iguales en derechos políticos á los de Roma hasta ser investidos con una magistratura; *libres é inmunes* que tenían gobierno propio y no pagaban tributos; *confederadas*, ó *aliadas*, unidas á Roma por pactos de amistad y que, como no sometidas, conservaban sus leyes, instituciones y magistrados y no pagaban tributos; *estipendiarias*, las que, por haber sido vencidas, se hallaban sujetas al pago del sueldo de las tropas y de otros impuestos y á la autoridad de un jefe militar; y *contributas*, las estipendiarias unidas ó dependientes de otra mayor de su misma clase.

De la época goda no es posible afirmar nada concreto en este punto con seguridad completa, aunque si es racional suponer que los godos dejarían á los pueblos conquistados su organización y régimen, como les dejaron sus leyes; y que, cuando, sustituida ya la ominosa *curia* por la asamblea popular, la fusión de ambos pueblos se realizara, cambiaría aquel régimen y organización, echándose acaso el germen de los *concejos* de la reconquista.

De éstos hemos hablado también ya (1), viéndolos surgir, crecer y desarrollarse al calor de los *fueros* y *cartas pueblas*; llegar á un alto grado de poder, solicitados por los bandos de la nobleza y por los mismos reyes, con la entrada en las Cortes de los procuradores de las ciudades, con la creación de

(1) *Elementos de Derecho político*, páginas 395 á 409.

las milicias concejiles, y con la formación de ligas y hermandades; iniciarse después su decadencia con la pérdida del carácter democrático; debilitarse cada vez más con la ingerencia de los nobles en los oficios concejiles, con el nombramiento por el rey para muchos de estos cargos, con el aumento inconsiderado de éstos y con su venta y arrendamiento; y perder, por último, toda su importancia por la apatía de los mismos pueblos y por el poder cada vez más absorbente de la de monarquía.

Ley municipal de 2 de Octubre de 1877.—De los términos municipales y de sus habitantes.—Artículo 1º Es Municipio la asociación legal de todas las personas que residen en un término municipal.

Su representación legal corresponde al Ayuntamiento.

Art. 2º Es término municipal el territorio á que se extiende la acción administrativa de un Ayuntamiento.

Son circunstancias precisas en todo término municipal:

Primera Que no bajen de 2.000 el número de sus habitantes residentes.

Segunda Que tenga ó se le pueda señalar un territorio proporcionado á su población.

Tercera Que pueda sufragar los gastos municipales obligatorios con los recursos que las leyes autoricen.

Subsistirán, sin embargo, los actuales términos municipales que tengan Ayuntamiento, aun cuando no reúnan las circunstancias anteriores.

Art. 3º Los términos municipales pueden ser alterados:

Primero Por agregación total á uno ó varios términos colindantes.

Segundo Por segregación de parte de un término, bien sea para constituir por sí ó con otra ú otras porciones Municipio independiente, ó bien para agregarse á uno ó á varios de los términos colindantes.

Art. 4º Procede la supresión de un Municipio y su agregación á otro ó á varios de sus colindantes:

Primero Cuando por carencia de recursos ú otros motivos fundados lo acuerden los Ayuntamientos y la mayoría de los vecinos de los Municipios interesados.

Segundo Cuando por ensanche y desarrollo de edificaciones se confundan los cascos de los pueblos y no sea fácil determinar sus verdaderos límites.

Art. 5º Procede la segregación de parte de un término para agre-

garse á otros existentes cuando lo acuerde la mayoría de los vecinos de la porción que haya de segregarse, y pueda tener efecto sin perjudicar los intereses legítimos del resto del Municipio ni hacerle perder las condiciones expresadas en el art. 2º.

La segregación de parte de un término para constituir uno ó varios Municipios independientes por sí ó en unión de otra ú otras porciones de otros términos colindantes, puede hacerse mediante acuerdo de la mayoría de los interesados, y sin perjudicar intereses legítimos de otros pueblos, siempre que los nuevos términos que hayan de formarse reunan las condiciones expresadas en el art. 2º.

Art. 6º En cualquiera de los casos de agregación ó segregación, los interesados señalarán las nuevas demarcaciones de terrenos y practicarán la división de bienes, aprovechamientos, usos públicos y créditos, sin perjuicio de los derechos de propiedad y servidumbres públicas y privadas existentes.

Art. 7º Las Diputaciones provinciales resolverán los expedientes sobre creación, segregación y supresión de Municipios y términos.

Sus acuerdos serán ejecutivos cuando fueren adoptados de conformidad con los interesados.

En caso de disidencia, la aprobación será objeto de una ley.

Art. 8º Todo término municipal forma parte de un partido judicial y de una provincia de la nación, y no podrá pertenecer bajo ningún concepto á distintas jurisdicciones de un mismo orden.

Art. 9º Para hacer pasar un término municipal de uno á otro partido, se oirá á los Ayuntamientos del pueblo y de las cabezas de partido, á la Diputación y al Gobernador, y al Ministerio de Gracia y Justicia.

La resolución del expediente corresponde al Ministro de la Gobernación, con audiencia del Consejo de Estado.

Art. 10 Los grupos de población, aunque tengan Ayuntamiento propio, situados á una distancia máxima de 10 kilómetros del término de la capital de la monarquía, podrán ser agregados á él por Real decreto, previa consulta al Consejo de Estado, dando cuenta á las Cortes.

De igual modo y con los mismos trámites podrá ensancharse el término de las poblaciones que cuenten más de 100.000 habitantes hasta una distancia máxima de seis kilómetros.

Art. 11 Los habitantes de un término municipal se dividen en *residentes y transeuntes*.

Los residentes se subdividen en *vecinos y domiciliados*.

Art. 12 Es vecino todo español emancipado que reside habitualmente en un término municipal, y se halla inscrito con tal carácter en el padrón del pueblo.

Es domiciliado todo español que, sin estar emancipado, reside

habitualmente en el término, formando parte de la casa ó familia de un vecino.

Es transeunte todo el que, no estando comprendido en los párrafos anteriores, se encuentra en el término accidentalmente.

Art. 13 Todo español ha de constar empadronado como vecino ó domiciliado en algún Municipio.

El que tuviere residencia alternativa en varios, optará por la vecindad en uno de ellos.

Nadie puede ser vecino de más de un pueblo: si alguno se hallare inscrito en el padrón de dos ó más pueblos, se estimará como válida la vecindad últimamente declarada, quedando desde entonces anuladas las anteriores.

Art. 14 La cualidad de vecino es declarada de oficio ó á instancia de parte por el Ayuntamiento respectivo.

Art. 15 El Ayuntamiento declarará de oficio vecino á todo español emancipado que en la época de formarse ó rectificarse el padrón lleve dos años de residencia fija en el término municipal.

Tambien hará igual declaración respecto á los que en las mismas épocas ejerzan cargos públicos que exijan residencia fija en el término, aun cuando no hayan completado los dos años.

Art. 16 El Ayuntamiento, en cualquier época del año, declarará vecino á todo el que lo solicite, sin que por ello quede exento de satisfacer las cargas municipales que le correspondan hasta aquella fecha en el pueblo de su anterior residencia.

El solicitante ha de probar que lleva en el término una residencia efectiva continuada por espacio de seis meses á lo menos.

Art. 24 Todo el que recurra á la Autoridad municipal tiene derecho á exigir de la misma un resguardo, en el cual se haga constar la demanda ó la queja y la fecha y la hora en que hubieren sido producidas.

Art. 25 Todos los habitantes de un término municipal tienen acción y derecho para reclamar contra los acuerdos de los Ayuntamientos, así como para denunciar y perseguir criminalmente á los alcaldes, regidores y vocales de la asamblea de asociados en los casos, tiempo y forma que prescriban esta ley y la especial á que se refiere el art. 77 de la Constitución.

Art. 26 Todos los vecinos tienen participación en los aprovechamientos comunales y en los derechos y beneficios concedidos al pueblo, así como están sujetos á las cargas de todo género que para los servicios municipales y provinciales se impongan, en la forma y proporción que esta ley determina.

Los vecinos adquieren el pleno dominio de la parte que en los aprovechamientos comunes les haya sido adjudicada; pero no entrarán en su disfrute, salvo lo dispuesto en el tercer párrafo del art. 75,

sino en cuanto acrediten estar al corriente en el pago de todas sus obligaciones con el presupuesto municipal.

Art. 27 Para cuanto se refiera á la administración económica municipal y á los derechos y obligaciones que de ella emanan respecto á los residentes, tendrán la consideración de propietarios por las fincas que labren, ocupen ó administren los siguientes:

Primero Los administradores apoderados ó encargados de los propietarios forasteros, sin perjuicio de los casos siguientes, ya sea que por cuenta y en nombre de éstos se hallen al frente de algún establecimiento agrícola, industrial ó mercantil abierto en el distrito, ó ya se limiten á la cobranza y recaudación de rentas.

Segundo Los colonos, arrendatarios ó aparceros de fincas rústicas, residan ó no en el distrito los propietarios ó administradores.

Tercero Los inquilinos de fincas urbanas cuando estuvieren arrendadas á una sola persona, y su dueño, administrador ó encargado no residiere en el distrito.

Art. 28 Los extranjeros gozarán de los derechos que les correspondan por los tratados ó por la ley especial de extranjería.

Real orden de 12 de Diciembre de 1877.—Resuelve que un pueblo pase á formar parte de otro juzgado en virtud de ser incorporado á otro de mayor vecindario, por hallarse conformes todos los vecinos del municipio suprimido y la mayoría del aumentado, aunque no lo estaba la capital del juzgado á que antes pertenecía.

Real orden de 21 de Diciembre de 1878.—Deniega, conforme al artículo 7º de la ley municipal, la agregación á otro de parte de un término, porque, en caso de disidencia entre los interesados, la segregación debe ser objeto de una ley.

Real orden de 28 de Enero de 1879.—Suprimido un Ayuntamiento por agregación á otro, pasan á éste los derechos y obligaciones de aquel, debiendo pagar á los maestros del suprimido la retribución con él convenida.

Real orden de 13 de Marzo de 1879.—Desestima una instancia de agregación de términos municipales por oponerse á ello los principalmente interesados.

Real orden de 18 de Mayo de 1879.—La segregación de un término municipal se verifica con entera independencia de la propiedad de los terrenos que comprende, y sin perjuicio de los derechos de la misma y servidumbres públicas y privadas existentes, conforme al art. 6º de la ley, por lo cual no es de derecho la exhibición de los títulos de dominio.

Real orden de 2 de Julio de 1879.—Se deja sin efecto un acuerdo de una Diputación segregando parte de un término municipal para incorporarla á otro, por no haber sido consultados los vecinos de este último.

Otra Real orden de la misma fecha.—Declara nulo el acuerdo de una Diputación segregando varias aldeas de un término municipal para constituir otro independiente, porque el grupo que deseaba la segregación no tenía dos mil habitantes residentes, condición precisa conforme al art. 2º de la ley municipal para constituir municipio.

Real orden de 8 de Octubre de 1879.—Desestima un recurso contra un acuerdo de la Diputación variando la capitalidad de un Ayuntamiento porque, según jurisprudencia constante, son ejecutivos los acuerdos de las Diputaciones provinciales respecto de la variación de las capitales de Ayuntamiento, cuando se dictan de conformidad con la mayoría del Ayuntamiento del término, y con la mayoría de todos sus vecinos.

Real orden de 22 de Diciembre de 1879.—Declara ajustado á la ley un acuerdo de Diputación provincial desestimando una solicitud de vecinos de varios lugares, que pedían se suprimiera el término municipal de que formaban parte, á lo que se opuso éste, y se les agregase á otro, por no concurrir las circunstancias del número primero del artículo 4º de la ley municipal.

Real orden de 31 de Enero de 1880.—Declara nulo un acuerdo de Diputación provincial trasladando la capitalidad del término municipal de un pueblo á otro, porque no votó la mayoría absoluta de los vecinos pertenecientes al primero.

Real orden de 13 de Julio de 1880.—Se deniega una solicitud de traslación de la capitalidad del término municipal de un pueblo á otro por no estar suscrita por la mayoría de los interesados y oponerse á ello los vecinos del primero en número superior á los peticionarios.

Real orden de 12 de Julio de 1884.—Declara nulo un acuerdo de Diputación ordenando la agregación de un término municipal ó otro porque no puede apreciarse cual es la voluntad de la mayoría de los vecinos del menor, ni se ha hecho gestión alguna para investigar cual sea la de los del mayor.

Real orden de 18 de Julio de 1884.—Desestima un recurso de alzada contra un acuerdo de Diputación que suprimió un Ayuntamiento y agregó su término á otro por haber acordado la supresión y la fusión los Ayuntamientos de los dos pueblos interesados, fundándose principalmente en que uno de ellos no reunía número suficiente de habitantes, y hallarse conformes la mayoría de los vecinos de ambos términos.

Real orden de 21 de Marzo de 1887.—Declara que para variar la capitalidad de los municipios deben observarse las mismas formalidades que para alterar los distritos municipales.

CAPITULO II

DE LOS ALCALDES

La realización de los fines del municipio, como la de los propios de cualquiera otra sociedad, requiere la existencia de la fuerza directriz á que en Derecho político hemos llamado poder público; y así como el del Estado se distingue, por la naturaleza de los actos que produce, en legislativo y ejecutivo, por razón análoga puede distinguirse el poder municipal en deliberante y activo.

Pero como el municipio, aunque por excepción pueda ser sociedad autónoma ó constituirse en Estado, en la generalidad de los casos forma parte integrante de otra entidad superior, para conservar las relaciones de subordinación que la parte ha de sostener con el todo, y las de armonía con las demás partes congéneres, se hace necesaria dentro del mismo una representación ó delegación del poder central del Estado, á fin de que se guarden y respeten aquellas relaciones que al todo por sí mismo y por interés de las demás partes importa hacer respetar.

De modo que racionalmente ha de haber en todo municipio, para la realización de los fines que le son peculiares ó exclusivos como entidad sustantiva, un poder propio con atribuciones deliberantes para acordar, y ejecutivas para llevar á cabo lo acordado, y otro poder ó autoridad representante ó delegada del central del Estado. A este último no pueden corresponder otras facultades que las del orden ejecutivo, porque, siendo por su naturaleza generales ú obligatorios en todo el Estado los preceptos legislativos, el poder de dictados no ha de ser delegado en autoridades locales, cuyas disposiciones solamente serían obligatorias en el territorio de su mando.

Pero si en ningún municipio ha de haber racionalmente más que un solo poder deliberante, para lo que á la vida propia del mismo atañe, puede haber dos poderes ejecutivos, uno para el cumplimiento de los preceptos ó disposiciones del poder general del Estado, y otro para la ejecución de los acuerdos ó resoluciones del poder deliberante municipal.

En cuanto á la concreción de las dos funciones, deliberante y ejecutiva, del poder municipal, pudiera suscitarse la cuestión de si deben residir en personas individuales ó en corporaciones; sin embargo, tal cuestión está en realidad resuelta una vez admitida la conveniencia de encomendar á corporaciones la función deliberante, por la pluralidad de inteligencias en el consejo para el mayor acierto en las resoluciones, y á personas individuales la ejecutiva, por la unidad de acción para la rapidez, oportunidad y energía de los actos.

Discútese tambien sobre la conveniencia de que las funciones ejecutivas, correspondientes la una al poder central y la otra al poder municipal, se encomienden á personas diferentes ó á una misma persona, fundándose los que siguen la primera opinión en la distinción de las entidades á que una y otra corresponden. Pero la existencia en el seno mismo del municipio de dos autoridades del orden ejecutivo produciría la anulación de una de ellas, casi siempre la municipal como representante de la parte más débil, mientras que la concreción de las dos funciones en una sola persona pondría á ésta en condiciones, por su posición especial, de conocer á la vez lo referente al bien general del Estado y lo que al particular de la localidad afectara, armonizando así los intereses generales y los particulares sin perjuicio de los de ninguna clase, mientras que, ejerciéndose las dos funciones por personas distintas, cada una atendería exclusivamente á los intereses cuya representación se le había confiado. Fundados en esto, juzgamos más conveniente la concreción de la función ejecutiva correspondiente al poder central y la del poder municipal en una sola

persona, cuya autoridad lleva en España el nombre de Alcalde.

Para obtener la representación por éste de los intereses locales en armonía con los generales del Estado, se han ideado procedimientos varios, que pueden resumirse en el modo ó forma de hacer su nombramiento.

Es uno de ellos la designación, á propuesta en terna del Gobierno, por el pueblo, ya directamente, ya por sus representantes en la corporación municipal ó Ayuntamiento; sistema que por rebajar la dignidad y preeminencia del poder central y por restringir mucho la facultad de elección, que debe reconocérsele para que pueda depositar su confianza en las personas á quienes haya de investir con su representación, no parece admisible.

Por esta última razón no es tampoco aceptable el nombramiento por el Gobierno de entre los concejales propuestos en terna por el Ayuntamiento.

Tampoco parece racional el nombramiento libre por el Gobierno de persona extraña á la corporación municipal para el cargo de Alcalde porque, faltarle éste por un lado de la confianza del municipio, representaría exclusivamente por otro los intereses del Gobierno, y podría fácilmente sacrificar á éstos los peculiares de la vida local; á lo cual puede añadirse que, ó se le hacía partícipe en la gestión de los intereses comunales, considerándole como miembro del Ayuntamiento por el hecho de ser Alcalde, en cuyo caso participaría también de la autoridad propiamente municipal, sin haber sido investido con ella por la sociedad representada, única á quien compete nombrar sus representantes, ó sería necesaria la designación de otra autoridad con el carácter de ejecutiva para el cumplimiento de los acuerdos de la corporación municipal, surgiendo en este caso la dualidad que antes hemos indicado con sus inconvenientes, en especial el antagonismo probable entre las dos autoridades ejecutivas y la anulación de la una por la otra.

El nombramiento hecho exclusivamente por el municipio

ó por el Ayuntamiento no es tampoco adecuado por falta de representación del poder central y de los intereses generales del Estado.

Por lo que estimamos lo más conveniente atribuir al Gobierno ó al poder central la facultad de nombrar el Alcalde de entre los concejales; con cuyo procedimiento tendría aquel el doble carácter de representante de los intereses locales, con la confianza del municipio que le había elegido concejal, y de los intereses generales del Estado, con la confianza del Gobierno por el nombramiento de éste; sin que pudiera decirse que se restringía tanto la libertad del poder central con este procedimiento, como en el caso de no poder nombrar sino á uno de los tres concejales de la propuesta en terna formulada por el pueblo ó por su Ayuntamiento, puesto que, habiendo de ser proporcionado al de habitantes el número de concejales, quedaría campo bastante al Gobierno para hacer la designación, sobre todo en el supuesto de que no fuera tan impopular que la faltara algún adicto en el seno de la corporación municipal. Mas, si por acaso no pudiera el Gobierno contar con un solo adicto dentro del Concejo, aún le quedaría el recurso de rechazar las agresiones injustas por medio de sus delegados en la provincia, y de reprimir los actos ilícitos ó contrarios al bien público por medio de los mismos y de las autoridades judiciales; y cuando la impopularidad del Gobierno reconociera por causa su conducta desatentada, arbitraria ó perjudicial á los intereses generales del Estado, ó á los del municipio, tal Gobierno habría perdido el derecho á continuar en el ejercicio del poder y á usar de las facultades que éste implica, debiendo ser reemplazado por otro más apto é identificado con el bien social.

Por lo dicho y habiendo de ser doble el carácter del cargo de Alcalde, como delegado del poder central y como representante del municipio y administrador de sus intereses, podemos admitir como racionales, además de las análogas, dentro del municipio, á las que hemos atribuido á los Gobernadores

en la provincia, las que el señor Colmeiro enumera en uno y en otro concepto.

Así pues corresponden al Alcalde *como delegado del Gobierno* las atribuciones siguientes: 1^a Notificar ó publicar en el término municipal las leyes, reglamentos y demás preceptos de carácter general, cuando esta función se les encomendare, y las disposiciones que, emanadas de las autoridades superiores, afecten exclusivamente al municipio, siendo en este último caso necesaria la publicación por el Alcalde de tales disposiciones para que obliguen á los habitantes del término municipal: 2^a Transmitir á las autoridades superiores, por conducto del Gobernador, las representaciones y quejas del Ayuntamiento y de los vecinos ó residentes en el municipio: 3^a Informar al Gobernador sobre los asuntos administrativos locales ó sobre las pretensiones de los individuos que con el municipio se relacionen: 4^a Ejecutar todos aquellos actos necesarios para el cumplimiento de los deberes que las leyes les imponen, en relación con los fines generales del Estado y de la administración pública y con los de la cultura nacional: 5^a Velar por la conservación del orden público y seguridad personal en el municipio, dictando las órdenes y adoptando las medidas que al efecto y en el círculo de sus atribuciones estimare convenientes, y requiriendo el auxilio de la fuerza, si para estos fines fuere necesario su empleo: 6^a Reprimir, por medio de correcciones disciplinarias, las faltas de respeto á su autoridad y de cumplimiento de las leyes, reglamentos y ordenanzas: 7^a Convocar, cuando lo juzgare conveniente, á la corporación municipal, y presidir sus reuniones.

Como *representante del municipio* le corresponde: 1^o Ejecutar los acuerdos del Ayuntamiento: 2^o Participar con éste en la gestión de los intereses del municipio y en la administración de sus bienes: 3^o Tomar, respecto á las mismas, todas aquellas medidas absolutamente necesarias en los asuntos que, por su urgencia, no admitan espera sin grave detrimento de los intereses municipales: 4^o Formular reclamacio-

nes de derechos, cumplir deberes y autorizar actos y contratos en nombre del municipio: 5° Dictar bandos y edictos y adoptar las disposiciones necesarias ó útiles para el cumplimiento de las leyes, de las órdenes del Gobierno, de los acuerdos del Ayuntamiento y de sus propias resoluciones ó providencias: 6° Delegar parte de las atribuciones de su cargo, cuando fuere preciso para el mejor régimen ó administración municipal ó para el cumplimiento de sus deberes, en las autoridades llamadas por la ley á sustituirle.

Por su doble carácter de representante del poder central y del municipio le compete: 1° Convocar á la corporación municipal y presidirla: 2° Suspender los acuerdos del Ayuntamiento, cuando recayeren sobre asuntos que no fueren de su competencia, ó lesionaren, con infracción de las leyes y reglamentos, los intereses generales, los de la provincia ó del municipio, ó los derechos civiles de tercera persona, y ésta pidiere la suspensión.

No es preciso, después de lo ya indicado en otros capítulos, decir que los Alcaldes están sujetos, por subordinación jerárquica, al deber de obediencia para con las autoridades superiores de su orden, ni que la omisión, negligencia ó malicia en el cumplimiento de sus deberes les hace incurrir en responsabilidad administrativa, civil ó criminal según los casos.

La institución de los Alcaldes, como la hemos estudiado, arranca en España, lo mismo que los Gobernadores de provincia, de la época constitucional, ó de la separación de las funciones administrativa y judicial. Así que realmente no debe considerarse como genealogía de los modernos Alcaldes á los *vicarios* y *villicos*, de tiempo de los godos, que á nombre de los duques y condes ejercían jurisdicción en las ciudades ó en los pueblos rurales de escaso vecindario; ni á los *jueces* ó *alcaldes foreros* nombrados por algunos pueblos durante la reconquista; ni á los *de salario* ó de real nombramiento, erigidos más adelante en cargos vitalicios ó en oficios perpétuos enagenables por la penuria ó por la arbitrariedad de los mo-

narcas; ni á los *mayorinos* ó *merinos*; ni á los *corregidores*; llamados también *asistentes*, temporales primero y nombrados después por tiempo ilimitado ó á perpetuidad, porque en todos estos cargos se mezclaba ó predominaba lo judicial sobre lo administrativo.

En la Constitución de 1812 se establecen los Alcaldes con el carácter que ahora les atribuimos, pues, si bien en su artículo 275 se dice que las leyes determinarán la extensión de sus facultades, así en lo contencioso como en lo económico, pareciendo indicar el término «contencioso» que pueden reunir atribuciones del orden judicial, no es posible esta interpretación habiéndose dicho antes en el artículo 242 que «la potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente á los tribunales.»

El nombramiento de los Alcaldes se confiere por la misma Constitución en sus artículos 313 y 314 á los pueblos; pero, abolido el régimen constitucional en 1814, se restablecen los corregidores y alcaldes mayores de nombramiento real; y aunque por la ley de 3 de Febrero de 1823 se les atribuye otra vez el doble carácter de delegados políticos del Gobierno y de administradores de los pueblos y se confiere á éstos su nombramiento, según la Constitución, pierden de nuevo con la reacción de 1824 su origen popular y adquieren facultades judiciales, siendo además nombrados por las Audiencias ó Chancillerías á propuesta en terna de los Ayuntamientos.

Por Real decreto de 23 de Julio de 1835 en su artículo 6º se declaran de elección libre «todos los oficios de república.» Por la ley de 30 de Diciembre de 1843 era Alcalde el concejal que había obtenido mayor votación; y por la de 8 de Enero de 1845, artículo 9º, el nombramiento de los Alcaldes y tenientes había de hacerse por el Rey en las capitales de provincia y cabezas de partido de más de 2.000 vecinos, y por el jefe político en nombre del Rey en los demás pueblos, pero en ambos casos de entre los concejales elegidos por los pueblos.

La ley de 20 de Agosto de 1870 encomendó á los con-

cejales el nombramiento del Alcalde, habiendo de serlo el que obtuviera la mayoría absoluta de votos en relación con el número total de concejales que compusieran el Ayuntamiento; y la segunda disposición del artículo 1º de la ley de 16 de Diciembre de 1876 establece las mismas formas de nombramiento que la vigente.

Ley municipal de 2 de Octubre de 1877.—De los Alcaldes y Tenientes de Alcalde: sus atribuciones y deberes.—Artículo 30 El gobierno interior de cada término municipal será encomendado á un Ayuntamiento, compuesto de Concejales divididos en tres categorías:

- Alcaldes.
- Tenientes.
- Regidores.

Art. 49 Los Ayuntamientos elegirán de su seno á los Alcaldes y Tenientes de Alcalde. El Rey podrá nombrar de entre los Concejales los Alcaldes de las capitales de provincia, de las cabezas de partido judicial y de los pueblos que tengan igual ó mayor vecindario que aquellas dentro del mismo partido, siempre que no bajen de 6.000 habitantes.

El Alcalde de Madrid será de libre nombramiento del Rey; tambien podrá el Rey nombrar en Madrid los Tenientes de Alcalde, pero del seno de la Corporación municipal.

Art. 50 En los pueblos donde la elección de Alcalde y Tenientes corresponda á los Ayuntamientos, se verificará en la forma que disponen los artículos 53 y siguientes de esta ley.

Art. 51 Los Alcaldes nombrados por el Rey se presentarán á tomar posesión de sus cargos el día en que deba constituirse la Corporación municipal, previo aviso del Alcalde saliente, y el nuevo Alcalde conferirá la posesión de su cargo á los Tenientes y Concejales.

Art. 52 Las vacantes de Alcaldes y Tenientes, cuyo nombramiento corresponda á los Concejales, serán cubiertas por los que hayan sido elegidos por mayor número de votos, ó superiores en edad en caso de empate, si ocurrieren dentro del medio año que precede á las elecciones ordinarias, y en otro caso por elección en la forma que disponen los arts. 53 y siguientes. En la primera elección general ó parcial, y después de completo el Ayuntamiento, se procederá á cubrir la vacante en la forma que disponen dichos artículos.

El primer día del año económico, después de hecha la elección ordinaria, cesarán en sus cargos los Concejales salientes y tomarán posesión los electos.

El Alcalde saliente concurrirá á este acto para recibir á los nuevos Concejales é instalarlos en sus cargos y se retirará enseguida con los demás Concejales salientes.

Art. 53 Constituido el nuevo Ayuntamiento bajo la presidencia interina del Concejel que hubiere obtenido mayor número de votos, procederá la elección del Alcalde.

Art. 54 La votación se hará por medio de papeletas que los Concejales, llamados por orden de votos, irán depositando uno á uno en la urna destinada al efecto.

Art. 55 Terminada la votación, el Presidente sacará de la urna las papeletas una á una, leyendo en voz alta su contenido, que el Secretario del Ayuntamiento anotará en el acta. Todos los Concejales tienen derecho para examinar y reconocer en el acto las papeletas.

Quedará elegido el que obtenga la mayoría absoluta del número total de Concejales. En caso de empate, se repetirá la votación, y si hubiere segundo empate, decidirá la suerte.

Art. 56 Proclamado por el Presidente interino el resultado de la votación, el elegido pasará á ocupar la presidencia, y recibirá las insignias de su cargo. Enseguida, por el mismo orden, y uno por uno, se procederá á la elección de los Tenientes.

Art. 58 En el mismo día el Alcalde nombrará de entre los electores á los Alcaldes de barrio. Los nombrados desempeñarán el cargo de Alcaldes de barrio hasta la próxima renovación de Ayuntamiento, si antes no fuesen separados por el Alcalde.

Art. 59 El Alcalde dará conocimiento á la Corporación municipal, en la sesión inmediata, de los nombramientos de Alcaldes de barrio á que se refiere el artículo anterior.

Art. 112 El Alcalde presidente de la Corporación municipal lleva su nombre y representación en todos los asuntos, salvas las facultades concedidas á los Síndicos.

Art. 113 Corresponde al Alcalde único, ó al primero donde haya más de uno:

Primero Presidir las sesiones y dirigir las discusiones.

Segundo Cuidar, bajo su responsabilidad, de que se cumplan por el Ayuntamiento las leyes y disposiciones de sus superiores jerárquicos.

Tercero Corresponderse á nombre del Ayuntamiento con las Autoridades y particulares que fuese necesario.

Art. 114 Corresponde también al Alcalde único, ó primero en su caso, como jefe de la administración municipal:

Primero Publicar, ejecutar y hacer cumplir los acuerdos del Ayuntamiento cuando fueren ejecutivos y no mediare causa legal para su suspensión; procediendo si fuere necesario, por la vía de apremio y pago, é imponiendo multas, que en ningún caso excedan de las que establece el art. 77, y arresto por insolvencia.

Segundo Suspender la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento en los casos prescritos por los arts. 169 y 170 de esta ley.

Tercero Trasmitir á la Diputación provincial y al Gobernador de la provincia, según lo que en esta ley se prescribe, los acuerdos del Ayuntamiento que requieran la aprobación superior para ser ejecutivos, y publicarlos, ejecutarlos y hacerlos cumplir cuando la obtuvieren.

Cuarto Trasmitir á quien corresponda las exposiciones que los Ayuntamientos, en uso de su derecho, hicieren á la Diputación provincial, al Gobernador de la provincia, al Gobierno ó á las Cortes.

Quinto Dirigir todo lo relativo á la policía urbana y rural, dictando al efecto los bandos y disposiciones que tuviere por convenientes, conforme á las ordenanzas y resoluciones generales del Ayuntamiento en la materia.

Sexto Dirigir y vigilar la conducta de todos los dependientes del ramo de policía urbana y rural, castigándolos con suspensión de empleo y sueldo hasta treinta días, y proponer su destitución al Ayuntamiento.

Séptimo Ejercer todas las funciones propias de ordenador y jefe de la inversión de fondos municipales y su contabilidad.

Octavo Inspeccionar, activar y dirigir en lo económico y gubernativo las obras, establecimientos de beneficencia y de instrucción pública costeados por fondos municipales, con sujeción á las leyes y disposiciones para su ejecución.

Noveno Cuidar de que se presten con exactitud los servicios de bagajes, alojamientos y demás cargas públicas.

Décimo Presidir los remates y subastas para ventas, arrendamientos y servicios municipales, salvas las disposiciones de las leyes.

Undécimo. Corresponderse en los asuntos de su competencia administrativa con las Autoridades y Corporaciones de la provincia, haciéndolo por conducto del Gobernador de la misma cuando hubiere de entenderse con los de otras ó con el Gobierno, y desempeñar cuantas funciones especiales le confieran las leyes y reglamentos.

Art. 115 Donde sólo hubiere un Teniente, el Alcalde y el Teniente tendrán cada uno á su cargo uno de los distritos en que se haya dividido el término municipal.

Donde hubiere más de un Teniente, los distritos se dividirán sólo entre los Tenientes.

Art. 116 Los Tenientes ejercerán cada uno en su distrito las funciones que la ley atribuye al Alcalde, bajo la dirección de éste como jefe superior de la administración municipal.

Los Alcaldes de barrio están á las órdenes de los Tenientes, y ejercen la parte de funciones administrativas que éstos les deleguen.

Art. 117 El Alcalde y los Tenientes necesitan licencia del Ayuntamiento para ausentarse de su término por más de ocho días.

En ningún caso dejarán de dar aviso previo al que haya de reemplazarlos, y además lo comunicarán por escrito al Ayuntamiento cuando la ausencia exceda de dos días.

Esto mismo tendrá lugar respecto al Alcalde cuando por asunto urgente tuviere precisión de ausentarse antes de poder obtener licencia del Ayuntamiento. Para estos casos puede el Alcalde autorizar la ausencia de los Tenientes.

La licencia concedida y el nombre del que ha de reemplazar al ausente serán comunicados al Gobernador en la fecha de aquella.

Art 118 Los Alcaldes de barrio no pueden ausentarse nunca del de su cargo por más de 24 horas sin licencia del Alcalde, quien designará persona que los reemplace durante su ausencia.

Art. 119 Los Tenientes reemplazarán al Alcalde en todas sus atribuciones y los Regidores á los Tenientes, por el orden establecido en el artículo 52, en casos de ausencias, enfermedades ó vacantes interinas.

Art. 199 El Alcalde es el representante del Gobierno, y en tal concepto desempeñará todas las atribuciones que las leyes le encomienden, obrando bajo la dirección del Gobernador de la provincia, conforme aquellas determinen, así en lo que se refiere á la publicación y ejecución de las leyes y disposiciones generales del Gobierno, ó del Gobernador y Diputación provincial, como en lo tocante al orden público y á las demás funciones que en tal concepto se le confiaran.

Si el Alcalde requerido por el Gobernador se negase á cumplir alguna de las obligaciones á que el presente artículo se refiere, ú omitiese hacerlo en plazo bastante, el Gobernador puede cometer su ejecución al Juez municipal del pueblo ó cualquiera de sus suplentes.

Esta delegación se limitará al tiempo y á los casos absolutamente precisos, y no envuelve facultad alguna para intervenir en ninguno de los actos del Ayuntamiento.

Art. 200 En todo lo relativo al gobierno político del distrito municipal, la autoridad, deberes y responsabilidad del Alcalde son independientes del Ayuntamiento respectivo.

Art. 201 Los Tenientes de Alcalde, en sus secciones respectivas, obran siempre por delegación y bajo la dirección del Alcalde, como representantes del Gobierno en los mismos términos que aquel lo es en el distrito municipal.

Art. 202 Los Alcaldes de barrio, en los suyos respectivos, ejercerán las funciones de gobierno político que con arreglo á las leyes les delegasen los Tenientes de Alcalde, conformándose con las disposiciones del Alcalde y del Gobernador de la provincia.

Art. 203 Por las faltas que en el desempeño de sus funciones gu-

bernativas en lo político cometieren los Alcaldes y Tenientes podrán ser amonestados, apercibidos y multados, los Alcaldes por el Gobernador de la provincia, los Tenientes por el primero y el Gobernador igualmente, en los términos que se previene en los arts. 183, 184, 185, 186 y 187 de esta ley.

Real orden de 19 de Mayo de 1879.—Dispone: 1º Que, según las disposiciones de la ley municipal, el cargo de Alcalde debe durar dos años: 2º Que en consecuencia debe renovarse el nombramiento ó la elección de todos los Alcaldes al constituirse los nuevos Ayuntamientos: 3º Que los que hayan desempeñado el cargo de Alcalde en el bienio anterior pueden ser nuevamente nombrados ó reelegidos en la forma prescrita por la ley.

Real orden de 30 de Septiembre de 1880.—Declara causas graves para los efectos del artículo 189 de la ley municipal, sobre suspensión de Alcaldes: 1ª La asistencia de los Alcaldes á las reuniones públicas fuera del cumplimiento de sus deberes como autoridad, ó el hecho de ser directores ó redactores de la parte política de cualquier periódico: 2ª La participación directa ó indirecta de los mismos en cualquier acto político á que no sean obligados á concurrir por expresa disposición de la ley; y 3ª Toda acción ú omisión incompatible con los deberes de su cargo.

Real orden de 1º de Octubre de 1880.—El Gobierno podrá proponer á S. M. el nombramiento de Alcaldes en los pueblos que en el padrón vecinal (*que es un documento solemne, público y fehaciente, para todos los efectos administrativos*) resulten con las condiciones establecidas en el artículo 49 de la ley municipal.

Real orden de 24 de Mayo de 1882.—Según ella el Gobernador no tiene atribuciones para revocar los acuerdos del Ayuntamiento relativos á incapacidad de Alcaldes y Tenientes, puesto que, si son ilegales, deben los que se crean perjudicados reclamar contra ellos ante la Comisión provincial, y del fallo de ésta, caso de infracción de ley, podrán alzarse en su día ante el Ministerio.

Real orden de 12 de Octubre de 1885.—La sustitución del Alcalde por los Tenientes debe verificarse en el orden numérico con que éstos fueron elegidos por el Ayuntamiento.

Real orden de 18 de Julio de 1888.—Declara que la mayoría que ha querido el legislador exigir para los nombramientos de Alcaldes y de Tenientes, es la absoluta del número total de concejales que deben componer el Ayuntamiento; y por tanto es procedente, cuando no se ha reunido esta mayoría, que en todas las sesiones que celebre el Ayuntamiento, y como primer acto, se vuelva á efectuar la votación hasta conseguir dicha mayoría absoluta, y que entretanto se cubran interinamente los cargos de Tenientes de Alcalde, como preceptúa el artículo 52 de la ley, por los concejales que hayan sido elegidos por mayor número de votos entre los que componen la corporación, pre-

firiéndose á los de mayor edad en caso de empate entre uno ó varios.

Real orden de 30 de Noviembre de 1889.—Elegido el padre Alcalde, el hijo debe cesar como Secretario, mientras aquel desempeña el cargo.

Real orden de 26 de Mayo de 1890.—Resuelve como la anterior.

Real orden de 10 de Junio de 1890.—Los Tenientes de Alcalde y Síndico han de ser elegidos en votación y necesitan reunir la mayoría absoluta del número total de concejales, excepto en el caso á que se refiere el artículo 52; mientras no se consiga la elección por mayoría absoluta, deben desempeñar estos cargos interinamente los que mayor número de votos hayan obtenido del cuerpo electoral, conforme dispone para otro período de tiempo el artículo 52 de la ley, que para salvar la situación interina debe aplicarse.

Real orden de 29 de Julio de 1890.—Los Alcaldes que tuvieren motivos legítimos de excusa y lo fueren de poblaciones en las cuales el nombramiento de estos cargos estuvieré reservado al Rey, deben tramitar sus excusas por conducto de los Gobernadores como representantes del Poder Real, aun en aquellos casos en que, por no haber hecho uso el Rey de su derecho, se hubiere dejado tácita ó expresamente la elección á los respectivos Ayuntamientos.

Real orden de 2 de Julio de 1891.—Dispone: 1º Que cuando no sea posible obtener la mayoría absoluta de votos para la elección de cargos por no concurrir á la sesión número suficiente de concejales del bienio anterior, á quienes corresponde continuar, y de concejales electos, se proceda de todas suertes á la votación para proveer interinamente los referidos cargos por mayoría relativa de votos.

Real orden de 5 de Octubre de 1891.—Dispone: 1º Que al verificarse la elección de Tenientes de Alcalde, con arreglo á lo dispuesto en los artículos 55 y 56 de la ley municipal, si concurriese suficiente número de concejales y no obtuviesen aquellos mayoría absoluta, se les dé posesión interinamente; hecho lo cual, en la primera sesión que celebre el Ayuntamiento, se procederá ante todo á repetir la votación de Tenientes de Alcalde, y si en esta segunda tampoco llegase á ser votada por la mayoría exigida en el artículo 55 de la ley, volverá á repetirse la votación en la sesión inmediata, en la cual quedarán definitivamente elegidos los que obtengan mayoría de votos sea cualquiera el número de éstos: 2º Si en las mismas votaciones de Tenientes de Alcalde hubiere empate, se procederá al sorteo que determina el artículo 55 ajustándose á lo dispuesto en el artículo 3º del Real decreto de 24 de Marzo último (sobre elecciones) citando previamente á los interesados para presenciar el acto.

CAPÍTULO III

DE LOS AYUNTAMIENTOS

Cualesquiera que fueren las ventajas y razones en favor de una organización especial para cada clase de municipios, no implican la condenación absoluta de toda otra, mediante la cual pudieran realizarse los fines sociales y fomentarse los intereses colectivos. Por el contrario, cuanto más se asemejen unos á otros los municipios, rurales y urbanos, por su población y por sus necesidades y fines, tanto mas análoga deberá ser su organización.

En España no hay diferencia legal entre ellos, dividiéndose el ejercicio del poder, para su régimen, entre dos clases de autoridades, ejecutiva ó activa la una, los Alcaldes de que hemos hablado, y deliberante la otra, concretada en las corporaciones llamadas Ayuntamientos, elegidas por los miembros de cada municipio para que actúen en su nombre y representación.

La organización de estos cuerpos deliberantes es de la más alta importancia, no sólo por su decisiva influencia en la vida y cultura de los municipios respectivos, sino también por la trascendencia de su conducta á la vida total del Estado.

Para conseguir esta organización, adecuada á las necesidades y exigencias de la vida municipal, preciso es, ante todo, conocer los fines de los municipios, tanto los que les son comunes con la sociedad general, como los que derivan exclusivamente de la vecindad. La moral, la salud pública, la conservación y aumento de los bienes comunales y su útil empleo y aun la asistencia ó beneficencia pública son fines que á toda sociedad y á todos sus miembros interesan; más el fomento de esta ó de la otra fuente de producción ó de riqueza, el desarrollo de las ciencias, el cultivo de las artes, la comodidad y

el embellecimiento de las poblaciones son necesidades que no sienten por igual todos los asociados. De donde, por razón de los fines que en los municipios han de procurarse, no todos los habitantes tienen igual interés en su consecución; y esta diferencia exige una intervención desigual en los actos del poder por los que se tienda á aquellos fines, y por lo mismo una representación diversa de estos varios intereses en la corporación municipal.

Pero la satisfacción de las primeras necesidades y la realización de los fines colectivos, precisa el empleo de medios adecuados; de los cuales unos los tiene el municipio por sí mismo como entidad social, y otros los recibe de la cooperación más ó menos continua de sus miembros; cooperación que se manifiesta por sacrificios ó prestaciones reales ó personales y que demanda también una representación proporcional á su cuantía, porque no sería justo que quien coopera y se sacrifica menos ó en una sola forma por el bien de la sociedad tenga igual representación en la dirección de ésta, que aquel otro á quien pida mayores y múltiples sacrificios.

El interés diverso que los habitantes del término municipal tienen por la obtención de los varios fines realizables en el municipio, y el distinto grado y forma de cooperación ó modo de contribuir á la consecución de unos y otros fines son la razón y la medida del derecho á participar en la gestión social, ya directamente, lo cual sería muy difícil y embarazoso en municipios de alguna importancia, ya indirectamente por medio de la representación, que es lo más hacedero y racional.

Nótese bien, sin embargo, que el derecho de una persona no implica necesariamente su actuación, y que por lo mismo la participación antes indicada no habrá de tener lugar hasta que las condiciones personales del sujeto la hagan posible según razón, y que deberá de cesar cuando se hayan perdido estas condiciones. Así que la edad y el sexo pueden impedir la actuación de aquel derecho por falta de idoneidad para la fun-

ción pública, aunque en ella se tenga interés y se coopere á su eficacia por medios ó prestaciones reales; y la mala conducta moral ó jurídica, socialmente evidenciada, debe privar del mismo derecho á quien por sus actos ha demostrado que no tiene interés alguno por los fines sociales ó que los sacrifica á sus pasiones ó egoísmo.

La participación de que venimos hablando será directa, cuando la actividad del sujeto se traduzca en actos de dirección ó de gestión, é indirecta, cuando se limite á designar ó elegir á las personas que han de dirigir y administrar la colectividad. La aptitud para la primera se determina racionalmente por la voluntad de los que tengan la segunda, que la declaran ó reconocen á favor de su representante por el hecho de nombrarle ó elegirle. De manera, que la cuestión queda reducida á averiguar quiénes tienen derecho á la participación indirecta y pueden actuarla, ó lo que es lo mismo, quiénes tienen derecho, y en qué forma, á elegir ó designar las personas á quienes se encomiende la dirección y gestión de la actividad y de los intereses comunes formando parte de la corporación municipal ó Ayuntamiento.

Sobre este punto parece ocioso decir que la primera condición para ser elector en un municipio es la de formar parte de él, y que además se ha de tener la plenitud de la capacidad necesaria para el ejercicio de los derechos civiles, porque sería absurdo reconocer el derecho de intervenir, aunque sea indirectamente, en la dirección de la sociedad y en la gestión de los intereses colectivos á quien no tiene personalidad bastante para regir su propia conducta y administrar sus propios bienes.

El conocimiento de los fines sociales y el de las personas y su aptitud para la misión que se les va á encomendar es también condición indispensable para ser elector; pero este conocimiento, indemostrable de hecho, debe presumirse por lo mismo en todos los que forman parte del municipio y tienen además la plenitud de la capacidad jurídica, puesto que

sienten de continuo las necesidades de la vida local y pueden fácilmente conocer á sus convecinos, ó por lo menos á un número bastante para poder escoger de entre ellos algunos de su confianza; sin que tenga aquí aplicación, respecto de los representantes del municipio, lo que decíamos en Derecho político de los representantes del Estado, los que, por la dificultad de ser elegidos directamente con perfecto conocimiento de causa, entendíamos que deberían ser designados por elección indirecta, esto es, por grados ó por compromisarios.

Otro requisito racionalmente necesario para tener derecho á ser elector es la cooperación, actual ó posible, á la realización de los fines de la comunidad por medio de prestaciones reales ó personales, debiendo servir de base para determinar la extensión del sufragio la cuantía y modo de esta cooperación.

Lo dicho antes basta para resolver acerca de la extensión del derecho electoral, que no vacilamos en llamar, aunque no rigurosamente, de sufragio universal, en cuanto que la reconocemos á favor de todos los miembros del municipio que han llegado á la plenitud de la capacidad civil, y no la han perdido por su propia culpa. Este reconocimiento á favor de todos es racional y justo, puesto que todos tienen algún interés en la gestión social y todos cooperan á ella directa ó indirectamente, actualmente ó cuando fuere preciso, por prestaciones reales ó personales.

Pero si el derecho de elegir corresponde á cuantos reúnen las condiciones comunes antedichas, este derecho no puede extenderse más que á la designación de los representantes correspondientes á los fines é intereses que á cada elector afectan más directamente y á la cuantía y forma de su cooperación. Entre los fines realizables en el municipio, hay unos que pueden llamarse esenciales y á todos interesan por igual; y dicho está que tales fines deben tener análoga representación. En cuanto á los fines no esenciales é intereses más particulares, entendemos que todos los fines morales y todos los inte-

reses legítimos deben tener también su representación proporcional y adecuada en relación con la importancia que dichos fines é intereses puedan tener para el fin común colectivo y con su influencia en él.

Esta relación é influencia no pueden determinarse sino por la distinta cooperación de las personas á quienes afecten más inmediata y directamente aquellos fines é intereses, y en proporción con ella. De donde podemos deducir que, si por razón de fines esenciales y de intereses comunes y por un modo común de cooperación, todos tienen derecho á representación, los fines é intereses más particulares que se traducen también en una cooperación especial para los fines generales deben tener asimismo una representación proporcional á su cuantía. Ahora bien, las prestaciones personales, actuales ó posibles, deben ser iguales, porque iguales son esencialmente todas las personas, y como, por otra parte, todos los habitantes del municipio están sujetos al pago de las contribuciones indirectas, en cuanto consumen ó usan, luego por este concepto todos los vecinos y los intereses comunes á todos tienen derecho á representación. Pero las prestaciones reales directas ó las contribuciones así llamadas se pagan solamente por algunos, y los fines é intereses que á éstas personas afectan, y que pueden ser fomentados ó perjudicados por la gestión del poder municipal, demandan con justicia una representación proporcional á la cooperación de tales intereses para los fines colectivos.

En tal sentido deberá de haber en la corporación municipal dos clases de representantes, correspondientes unos á los fines generales y á las prestaciones personales é indirectas, á que todos están sujetos, y otros á los intereses particulares y á los impuestos directos, que sólo pagan algunos, debiendo ser una y otra representación proporcional á los sacrificios que de unos y otros se exija en aras del bien común.

Esta proporcionalidad y la justa representación de todos los intereses legítimos puede conseguirse, aproximadamente,

estableciendo la representación por gremios ó por clases y dando á cada uno de éstos un número de representantes proporcionado á su cooperación social, ó sea, á la contribución que pague. En todas las sociedades mercantiles, cuya base es la buena fé y la justicia estricta, la intervención en la gestión de los intereses es siempre proporcionada al interés de cada uno y á su cooperación mayor ó menor por servicios ó por capitales aportados para el fin social: ejemplo, las sociedades anónimas en que todo generalmente se resuelve por el número de acciones.

En la práctica no sería difícil hallar esta proporcionalidad aproximada. Supongamos que sean 20 los representantes que correspondan á un municipio y que las contribuciones pagadas en el mismo asciendan á la cantidad de 500.000 pesetas las indirectas y de 300.000 las directas; dividiendo la suma de estas dos cantidades, ó sea, 800.000 por 20, que es el número de representantes, resulta un cociente de 40.000, y dividiendo ahora por éste cada una de aquellas, la primera división, esto es, la de 500.000 entre 40.000 nos da de cociente 12'50 representantes, y la segunda, 300.000 entre 40.000, nos dará 7'50 que, sumados con los 12'50, cociente anterior, hacen 20, total de representantes. Cuando los cocientes parciales tuvieran fracciones, como en el ejemplo propuesto, podrían obviarse sus inconvenientes por uno de estos medios: ó concediendo á la fracción mayor el representante correspondiente á la suma de las fracciones, ó adjudicándole á la cuota contributiva á que correspondiera menor número de representantes, ó decidiéndolo por la suerte.

Un procedimiento análogo pudiera seguirse para obtener la representación proporcional correspondiente á los gremios ó clases contribuyentes, formando las agrupaciones ó haciendo la clasificación por la general de las industrias, por ejemplo: agricultura y ganadería: industria fabril: comercio: profesiones liberales, científicas y educativas; debiendo darse también una parte proporcional de representación al impuesto

sobre inmuebles y sus análogos, puesto que el fundamento principal en que hemos basado el derecho á representación es la cooperación á los fines sociales.

Para asegurar en lo posible la sinceridad electoral ó la libertad de los electores es preciso descender al terreno de la práctica, lo cual no á todos parecerá propio del Derecho administrativo; sin embargo, como se trata de garantizar el libre ejercicio de un derecho, no lo estimamos ageno á este lugar, y nos atrevemos á proponer un sencillo procedimiento por el que se asegura completamente al elector la libre manifestación de su voluntad contra toda clase de coacciones é influencias, privadas, políticas y oficiales.

Este procedimiento se reduce á que las papeletas en blanco que hubieran de servir para la elección se entregaran á cada uno de los electores por el presidente, el cual debería sellarlas y rubricarlas en el acto mismo de entregarlas al elector: éste escribiría en la papeleta el nombre de su candidato, y para evitar que pudiera verse ó inspeccionarse lo que escribiera, se colocaría una mesa con la separación conveniente, devolviéndose después á la presidencia la candidatura doblada en cuatro partes, y no admitiéndose ninguna papeleta abierta ni doblada en forma que pudiera distinguirse de las demás. Contra esto puede objetarse que limitaría mucho el derecho de sufragio, dejándole únicamente á los que supieran escribir; pero, sobre que realmente el derecho electoral no debiera concederse á los que no tienen la cultura mínima necesaria para escribir un nombre inteligible, cualquiera verdaderamente interesado en las elecciones podría aprender á escribir en muy pocos días, aunque fuese por imitación, ó á dibujar el nombre de su candidato (1).

(1) Bien se nos alcanza que este ó cualquiera otro procedimiento análogo, aplicable á toda clase de elecciones, luchará siempre con grandes obstáculos para su adopción, por lo mismo que haría poco menos que imposibles las coacciones, sobornos é influencias de todo género.

Ley municipal de 2 de Octubre de 1877.—Organización de los Ayuntamientos.—Artículo 29. En todo término habrá un Ayuntamiento y una Junta municipal.

Art. 30 (V. la primera parte en la página 199.)

El Ayuntamiento será elegido por los residentes en el término que tengan derecho electoral según el artículo 40, y en la forma que determinen las leyes.

Art. 31 La formación de los presupuestos corresponderá á los Ayuntamientos, y su aprobación á las Juntas municipales. También pertenece á éstas el establecimiento y creación de arbitrios en el tiempo y forma que esta ley ordena.

Art. 32 La Junta municipal estará compuesta:

1º De todos los Concejales que debe tener el Ayuntamiento.

2º De un número de vocales asociados igual al de Concejales.

Esta asamblea será designada en la forma que expresa el capítulo III de este título II.

Art. 33 La revisión y censura de las cuentas de los Ayuntamientos corresponderá á las Juntas municipales.

Art. 34 El censo de población determina el número de Concejales (1) correspondiente á cada municipio y su división en categorías: el número de Alcaldes y Tenientes determina el de los distritos en que se divide cada término y el número de residentes en cada uno de estos distritos determina el número de barrios, de colegios electorales y de secciones de cada colegio, todo conforme á los siguientes artículos (2).

Art. 40 (Este artículo que determina quiénes son electores, ha sido modificado por los artículos 1º y 2º del Real decreto de adaptación de la ley electoral de 5 de Noviembre de 1890, transcritos en la nota de la página 158.)

Art. 41 Serán elegibles en las poblaciones mayores de 1.000 vecinos los electores que, además de llevar cuatro años por lo menos de residencia fija en el término municipal, paguen una cuota directa de las que comprendan en la localidad los dos primeros tercios de las listas de contribuyentes por el impuesto territorial y por el de subsidio industrial y de comercio: y en los Municipios menores de 1.000 y mayores de 400 vecinos, los que satisfagan cuotas comprendidas en los primeros cuatro quintos de las referidas listas. En los pueblos que no excedan de 400 vecinos serán elegibles todos los electores.

Serán además incluidos en el número de los elegibles todos los

(1) De seis á cincuenta.

(2) Este artículo 34 ha sido modificado por el 12 del decreto de adaptación de 5 de Noviembre de 1890, suprimiendo las palabras «de colegios electorales y de secciones de cada colegio.»

que contribuyan con cuota igual á la más baja que en cada término municipal corresponda pagar para serlo con arreglo al párrafo anterior.

Los que siendo vecinos paguen alguna cuota de contribución y acrediten por medio de título oficial su capacidad profesional ó académica, serán también elegibles.

Igualmente lo serán los que acrediten que sufren descuento en los haberes que perciban de fondos generales, provinciales ó municipales, siempre que el importe del descuento se halle comprendido en la proporción marcada anteriormente para los elegibles en las poblaciones de 1.000 y 400 vecinos respectivamente.

Se estimará la cuota acumulando las que satisfagan los contribuyentes dentro y fuera del pueblo por impuesto directo del Estado y por recargos municipales. Para computar la contribución á los electores y á los elegibles, se considerarán bienes propios: respecto de los maridos, los de sus mujeres, mientras subsista la sociedad conyugal: respecto de los padres, los de sus hijos que legítimamente administren; respecto de los hijos, los suyos propios cuyo usufructo no tuvieren por cualquier concepto.

Art. 43 En ningún caso pueden ser Concejales:

1º Los Diputados provinciales ó á Cortes y Senadores, excepto en la capital de la monarquía.

2º Los Jueces municipales, Notarios y otras personas que desempeñen cargos públicos declarados incompatibles con el de Concejal por leyes especiales.

3º Los que desempeñen funciones públicas retribuidas aun cuando hayan renunciado el sueldo. Los Catedráticos de Universidad ó de Instituto podrán ser Concejales en las poblaciones donde desempeñen sus destinos.

4º Los que directa ó indirectamente tengan parte en servicios, contratas ó suministros dentro del término municipal por cuenta de su Ayuntamiento, de la provincia ó del Estado.

5º Los deudores como segundos contribuyentes á los fondos municipales, provinciales ó generales, contra quienes se hayan expedido apremio.

6º Los que tengan contienda administrativa ó judicial pendiente con el Ayuntamiento ó con los establecimientos que se hallan bajo su dependencia ó administración.

Para el desempeño de los cargos de Alcalde ó Síndico se necesita saber leer y escribir.

Pueden excusarse de ser Concejales:

1º Los mayores de 60 años y los físicamente impedidos.

2º Los que hayan sido Senadores, Diputados á Cortes, Diputados provinciales y Concejales hasta dos años después de haber cesado en sus respectivos cargos.

Los Concejales cesarán en sus cargos si dejaren de tener las condiciones que marca esta ley.

Cada *colegio* (1) nombrará el número de Concejales que le corresponda proporcionalmente al de sus electores.

Las secciones de cada colegio votarán el mismo número de Concejales señalados á éste.

Art. 44 Las elecciones municipales se harán en la primera quincena del undécimo mes del año económico.

Art. 45 Los Ayuntamientos se renovarán por mitad de dos en dos años, saliendo en cada renovación los Concejales más antiguos.

En los casos de renovación ordinaria ó extraordinaria, la elección de los Concejales se hará por los mismos colegios electorales que hubieren hecho la de los salientes.

Art. 46 Se procederá á la elección parcial cuando medio año antes, por lo menos, de las elecciones ordinarias, ocurran vacantes que asciendan á la tercera parte del número total de Concejales.

Si las vacantes ocurrieren después de aquella época y ascendieren al número indicado, serán cubiertas interinamente hasta la primera elección ordinaria por los que el Gobernador designe de entre los que en épocas anteriores hayan pertenecido por elección al Ayuntamiento.

Art. 47 Los Ayuntamientos darán cuenta de las antedichas vacantes al Gobernador, el cual, en el preciso término de 10 días, mandará proceder á la elección dentro de un plazo que no baje de 15 ni exceda de 20, contados desde que el acuerdo sea comunicado al Ayuntamiento respectivo.

Art. 48 Para los efectos de esta ley, en cuanto al turno de salida, serán considerados los electos, en caso de vacantes, como los Concejales á quienes reemplacen.

Art. 56Terminada la elección de los Tenientes, el Ayuntamiento nombrará uno ó dos Concejales que, con el nombre y carácter de Procuradores Síndicos, representen á la Corporación en todos los juicios que deba sostener en defensa de los intereses del Municipio, y censuren y revisen todas las cuentas y presupuestos locales.

Art. 57 Hechas estas elecciones, y dada posesión por el Alcalde de los cargos de Tenientes y de Síndicos á los Concejales electos, el Ayuntamiento señalará los días y horas en que ha de celebrar sus sesiones ordinarias, que no serán menos de una por semana, con lo cual se dará por terminada la sesión inaugural.

Art. 60 En la segunda sesión fijará el Ayuntamiento el número de comisiones permanentes en que ha de dividirse, confiando á cada una todos los negocios generales de uno ó más ramos de los que la

(1) Hoy *distrito*, según el decreto de adaptación.

ley pone á su cargo, y determinando el número de individuos de que han de componerse.

Tomado el acuerdo se procederá inmediatamente á la elección de personas en votación secreta y por papeletas, quedando elegidos los que obtuvieren mayor número de votos, y decidiendo la suerte en caso de empate.

Art. 61 En el trascurso del año podrá nombrar el Ayuntamiento, cuando lo estime conveniente, comisiones especiales, que serán elegidas como las permanentes, pero cesarán concluido que sea su encargo.

Cuando un Alcalde, ó Teniente, ó Síndico fuere electo para una comisión será su Presidente.

Art. 62 Los Concejales y los individuos de la Asamblea de vocales asociados son reelegibles.

Dejarán de serlo si incurrieren en alguno de los casos de incompatibilidad (1).

Art. 63 La investidura de Alcalde, Teniente ó Síndico, y los cargos de Concejales, de Vocales asociados y de Alcaldes de barrio, son gratuitos, obligatorios y honoríficos.

Los Alcaldes, Tenientes y Regidores no tendrán como tales tratamiento alguno especial.

En las capitales de provincia de primera clase pueden los Ayuntamientos conceder cierta suma al Alcalde para gastos de representación.

El Alcalde, los Tenientes y los Alcaldes de barrio usarán como símbolo de su autoridad, las insignias que el reglamento determine.

Organización de la Junta municipal.—Art. 64 La Junta municipal se compone del Ayuntamiento y de los Vocales asociados en nú-

(1) Este artículo ha sido reformado por la ley de 9 de Julio de 1889, que dice así: Artículo 1º El artículo 62 de la Ley municipal de 2 de Octubre de 1877, quedará redactado en los siguientes términos:

«Art. 62 En las capitales de provincia los Concejales no podrán ser reelegidos hasta cuatro años despues de haber cesado en el cargo por cualquiera causa.

Tampoco podrán ser reelegidos en las demás poblaciones cuyo número de habitantes pase de 6.000, hasta despues de transcurrido dicho plazo de cuatro años.

Igual incapacidad tendrán durante el mismo plazo de cuatro años los que hayan de ser nombrados Concejales interinos en alguno de los casos que establecen los artículos 46 y 193 de esta ley.

Los Concejales de municipios de menos de 6.000 almas que no sean capitales de provincia y los de Ayuntamientos constituidos por poblaciones agregadas, con arreglo al artículo 3º de esta ley, son reelegibles. Lo son asimismo en todas partes los vocales asociados.

Lo mismo los Concejales que los individuos de la Asamblea de vocales asociados dejarán de ser reelegibles si incurriesen en alguno de los casos de incompatibilidad.»

mero igual al de Concejales, designados de entre los contribuyentes del distrito.

Art. 65 Pueden ser designados para este objeto todos los vecinos que hayan de contribuir por repartimiento á sufragar las cargas municipales; y donde no hubiere repartimiento, los que paguen contribución directa al Estado.

Quedan, sin embargo, exceptuados los que no tengan capacidad para ser Concejales, los que lo fueren á la sazón, sus asociados y sus parientes dentro del cuarto grado, y los empleados y dependientes del Ayuntamiento.

En los pueblos que no excedan de 2.000 habitantes la exclusión por parentesco se limitará al segundo grado.

Art. 66 La designación se hará por sorteo entre los contribuyentes repartidos en secciones, en conformidad á las reglas siguientes:

1^a El número de secciones será determinado en una de las cuatro primeras sesiones del año por cada Ayuntamiento, en conformidad al vecindario del pueblo y á la cuantía y clase de riqueza del mismo, no siendo en ningún caso menor que el de la tercera parte de los Concejales.

2^a Ingresarán en cada sección los vecinos ó hacendados cuya profesión ó industria tenga entre sí más analogía con arreglo á las agregaciones y clasificaciones para el pago de las contribuciones directas, de suerte que los individuos de una misma clase contributiva no formen parte de secciones diferentes. Los vecinos que contribuyan por más de un concepto, ó acumulen dos ó más industrias, ingresarán en una sección á su elección.

3^a En las poblaciones donde no se pueda hacer distinción de clases por ser uniforme el concepto contributivo de sus habitantes, ó no tener ramos industriales cuya importancia exija la formación de una sección especial, el repartimiento de éstas tendrá lugar por calles, barrios ó parroquias.

Esto mismo se verificará cuando alguna de las secciones formadas según la regla anterior resultare tan numerosa que comprenda por sí sola el cuarto de los Vocales asociados de la Junta municipal.

4^a A cada sección se designará el número de Vocales ó asociados que corresponda en proporción al importe de las contribuciones que paguen todos sus individuos.

Art. 67 El Ayuntamiento, antes de finalizar el primer mes de cada año económico, publicará el resultado de la formación de secciones, contra el cual puede reclamar cualquiera interesado en término de ocho días para ante la Diputación provincial.

La Diputación resolverá necesariamente dentro de los 15 días siguientes, y su acuerdo será ejecutivo en los dos años sucesivos.

Art. 68 Ultimada así la formación de secciones, el Ayuntamiento, en sesión pública, anunciada con dos días de anticipación en la for-

ma ordinaria, y una hora antes, en el mismo día, á toque de campana, procederá al sorteo de los Vocales asociados entre las secciones, y hará inmediatamente publicar el resultado.

La Junta deberá quedar definitivamente constituida dentro del segundo mes del año económico.

Los elegidos desempeñarán su cargo durante todo el respectivo año económico.

Art. 69 El Ayuntamiento admitirá y resolverá en término de ocho días las excusas y oposiciones, procediendo á nuevo sorteo, si hubiese lugar, sin perjuicio del recurso de alzada para ante la Diputación provincial.

Art. 70 Siempre que ocurra una vacante en el número de Vocales asociados, se procederá á nuevo sorteo con las formalidades del artículo 68 á fin de que siempre esté completo su número.

Atribuciones de los Ayuntamientos.—Art. 71 Los Ayuntamientos son corporaciones económico-administrativas, y sólo pueden ejercer aquellas funciones que por las leyes les están cometidas.

Su tratamiento es el impersonal.

Art. 72 Es de la exclusiva competencia de los Ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos con arreglo al número 1º del art. 84 de la Constitución, y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes:

1º Establecimiento y creación de servicios municipales referentes al arreglo y ornato de la vía pública, comodidad é higiene del vecindario, fomento de sus intereses materiales y morales y seguridad de las personas y propiedades, á saber:

1 Apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación.

2 Empedrado, alumbrado y alcantarillado.

3 Surtido de aguas.

4 Paseos y arbolados.

5 Establecimientos balnearios, lavaderos, casas de mercado y mataderos.

6 Ferias y mercados.

7 Instituciones de instrucción y servicios sanitarios.

8 Edificios municipales, y en general todo género de obras públicas necesarias para el cumplimiento de los servicios, con sujeción á la legislación especial de obras públicas.

9 Vigilancia y guardería.

2º Policía urbana y rural, ó sea cuanto tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos; cuidado de la vía pública en general, y limpieza, higiene y salubridad del pueblo.

3º Administración municipal, que comprende el aprovechamiento, cuidado y conservación de todas las fincas, bienes y derechos perte-

necientes al Municipio y establecimientos que de él dependan, y la determinación, repartimiento, recaudación, inversión y cuenta de todos los arbitrios é impuestos necesarios para la realización de los servicios municipales.

Es obligación de los Ayuntamientos la composición y conservación de los caminos vecinales. En cuanto á los caminos rurales, los Ayuntamientos obligarán á los interesados en los mismos á su reparación y conservación.

Para lograr tan útiles objetos acordarán los medios en junta de asociados para los vecinales, y en junta de interesados para los rurales.

Los Gobernadores velarán por el cumplimiento de esta parte tan interesante de la Administración, en virtud de las facultades que les confiere la ley provincial.

Art. 73 Es obligación de los Ayuntamientos procurar por sí ó con los asociados, en los términos que más adelante se expresarán, el exacto cumplimiento, con arreglo á los recursos y necesidades del pueblo, de los fines y servicios que según la presente ley están cometidos á su acción y vigilancia, y en particular de los siguientes:

- 1º Conservación y arreglo de la vía pública.
- 2º Policía urbana y rural.
- 3º Policía de seguridad.
- 4º Instrucción primaria.
- 5º Administración, custodia y conservación de todas las fincas, bienes y derechos del pueblo.
- 6º Instituciones de beneficencia.

Las atribuciones de los Ayuntamientos en el ramo de beneficencia serán y se entenderán siempre sin perjuicio de la alta inspección que al Gobierno confiere la legislación vigente sobre beneficencia general y particular.

En los asuntos que no sean de su exclusiva competencia, están igualmente obligados á auxiliar la acción de las autoridades generales y locales para el cumplimiento de aquella parte de las leyes que se refiera á los habitantes del término municipal ó deba cumplirse dentro del mismo, á cuyo efecto procederán en conformidad á lo que determinen las mismas leyes y los reglamentos dictados para su ejecución.

Art. 74 Para el cumplimiento de las obligaciones de los Ayuntamientos, corresponden á éstos muy especialmente las atribuciones siguientes:

- 1ª Formación de las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural.
- 2ª Nombramiento de sus empleados y agentes en todos los ramos.

Los agentes de vigilancia municipal que usen armas dependerán exclusivamente del Alcalde en su nombramiento y separación.

3^a Establecimiento de prestaciones personales.

4^a Asociación con otros Ayuntamientos.

Art. 75 Es atribución de los Ayuntamientos arreglar para cada año el modo de división, aprovechamiento y disfrute de los bienes comunales del pueblo, con sujeción á las siguientes reglas:

1^a Cuando los bienes comunales no se presten á ser utilizados en igualdad de condiciones por todos los vecinos del pueblo, el disfrute y aprovechamiento será adjudicado en pública licitación entre los mismos vecinos exclusivamente, previas las tasaciones necesarias, y la división en lotes, si á ello hubiere lugar.

2^a Si los bienes fueren susceptibles de utilización general, el Ayuntamiento verificará la distribución de los productos entre todos los vecinos, formando al efecto divisiones ó lotes, que adjudicará á cada uno con arreglo á cualquiera de las tres bases siguientes:

Por familias ó vecinos.

Por personas ó habitantes.

Por la cuota de repartimiento, si lo hubiere.

3^a La distribución por vecinos se hará con estricta igualdad entre cada uno de ellos, sea cual fuere el número de individuos de que conste su familia, ó que vivan en su compañía ó bajo su dependencia.

La distribución por personas se hará adjudicando á cada vecino la parte que le corresponda en proporción al número de habitantes residentes de que conste su casa ó familia.

La distribución por la cuota de repartimiento se verificará entre los vecinos sujetos á su pago, adjudicando á cada uno la parte que en proporción á la cuota repartida le corresponda. En este caso se adjudicará á los vecinos pobres exceptuados del pago una porción que no exceda de la que corresponda al contribuyente por cuota más baja.

4^a En casos extraordinarios, y cuando las atenciones del pueblo así lo exijan, puede el Ayuntamiento acordar la subasta entre vecinos de los aprovechamientos comunales propiamente dichos, ó fijar el precio que cada uno ha de satisfacer por el lote que le haya sido adjudicado.

En todo lo referente al régimen, aprovechamiento y conservación de los montes municipales, regirán la ley de 24 de Mayo de 1863 y el reglamento de 17 de igual mes de 1865.

Art. 76 Las Ordenanzas municipales de policía urbana y rural que los Ayuntamientos acuerden para el régimen de sus respectivos distritos no serán ejecutivas sin la aprobación del Gobernador, de acuerdo con la Diputación provincial.

En caso de discordia, si el Ayuntamiento insiste en su acuerdo, la aprobación en los puntos á que aquella se refiera corresponde al Gobierno, previa consulta al Consejo de Estado.

Ni en ellas ni en los reglamentos y disposiciones que los Ayun-

tamientos formaren para su ejecución, se contravendrá á las leyes generales del país.

Art. 77 Las penas que por infracción de las Ordenanzas y reglamentos impongan los Ayuntamientos, sólo pueden ser multas que no excedan de 50 pesetas en las capitales de provincia, 25 en las de partido y pueblos de 4.000 habitantes, y 15 en los restantes, con el resarcimiento del daño causado é indemnización de gastos, y arresto de un día por duro en caso de insolvencia.

Para la exacción de estas multas se procederá en conformidad á lo dispuesto en los artículos 185, reglas 1^a, 2^a y 3^a, 186 y 188. El Juez municipal desempeñará las funciones que en el art. 188 se encomiendan al de primera instancia.

Contra la imposición gubernativa puede el multado reclamar, conforme al art. 187.

Art. 78 Es atribución exclusiva de los Ayuntamientos el nombramiento y separación de todos los empleados y dependientes pagados de los fondos municipales, y que sean necesarios para la realización de los servicios que están á su cargo, con la excepción establecida en el pár. 4^o del art. 74.

Los funcionarios destinados á servicios profesionales tendrán la capacidad y condiciones que en las leyes relativas á aquellos se determine.

Art. 79 La prestación personal se concede como auxilio para fomentar las obras públicas municipales de toda especie: los Ayuntamientos tienen facultad para imponerla á todos los habitantes mayores de 16 y menores de 50 años, exceptuando los acogidos en los establecimientos de caridad, los militares en activo servicio y los imposibilitados para el trabajo.

El número de días no excederá de 20 al año ni de 10 consecutivos, siendo redimible cada uno por el valor que tengan los jornales en cada localidad.

Fuera de los casos de obras públicas que en este artículo se expresan, no podrá exigirse prestación ni servicio personal de ninguna clase, incurriendo en responsabilidad el Alcalde ó Teniente que así lo hiciere.

Art. 80 Los Ayuntamientos pueden formar entre sí y con los inmediatos asociaciones y comunidades para la construcción y conservación de caminos, guardería rural, aprovechamientos vecinales y otros objetos de su exclusivo interés. Estas comunidades se regirán por una Junta compuesta de un delegado por cada Ayuntamiento, presidida por un Vocal que la Junta elija.

La Junta formará las cuentas y presupuestos, que serán sometidos á las municipales de cada pueblo, y en defecto de aprobación de todas ó de alguna al Gobernador, oyendo necesariamente á la Comisión provincial.

Art. 81 El Gobierno de S. M. cuidará de fomentar y proteger por medio de sus delegados las asociaciones y comunidades de Ayuntamientos para fines de seguridad, instrucción, asistencia, policía, construcción y conservación de caminos, aprovechamientos vecinales ú otros servicios de índole análoga, sin perjuicio de los derechos adquiridos hasta hoy. Estas comunidades serán siempre voluntarias y estarán regidas por Juntas de delegados de los Ayuntamientos, que celebrarán alternativamente sus reuniones en las respectivas cabezas de los distritos municipales asociados.

Cuando se produzcan reclamaciones sobre la manera como actualmente son administradas las antiguas comunidades de tierra, el Gobierno, oyendo al Consejo de Estado, podrá someter dichas comunidades á lo dispuesto en el párrafo anterior, salvas las cuestiones relativas á los derechos de propiedad hasta hoy adquiridos, que quedan reservadas á los Tribunales de justicia.

Art. 82 Los Ayuntamientos pueden representar acerca de los negocios de su competencia á la Diputación provincial, al Gobernador, al Gobierno y á las Cortes.

Fuera del caso en que representen en queja del Alcalde, del Gobernador ó de la Diputación, habrán de hacerlo por conducto del primero, y del segundo además cuando se dirijan al Gobierno.

Si en el término de ocho días no dieren curso esas autoridades á las representaciones de los Ayuntamientos podrán éstos repetir las en queja directamente á los poderes públicos.

Art. 83 Todos los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su competencia son inmediatamente ejecutivos, salvo los recursos que determinan las leyes.

Art. 84 Necesitan la aprobación del Gobernador, oída la Comisión provincial, para ser ejecutivos los acuerdos que se refieran á lo siguiente:

1º Reforma y supresión de establecimientos municipales de beneficencia é instrucción.

2º Podas y cortas en los montes municipales con sujeción á la ley y reglamento del ramo.

Art. 85 Las enagenaciones y permutas de los bienes municipales se acomodarán á las reglas siguientes:

1ª Los terrenos sobrantes de la via pública y concedidos al dominio particular, y los efectos inútiles, pueden ser vendidos exclusivamente por el Ayuntamiento.

2ª Los contratos relativos á los edificios municipales, inútiles para el servicio á que estaban destinados, y créditos particulares á favor del pueblo, necesitan la aprobación del Gobernador oyendo á la Comisión provincial.

3ª Es necesaria la aprobación del Gobierno, previo informe del Gobernador, oyendo á la Comisión provincial, para todos los contra-

tos relativos á los demás bienes inmuebles del Municipio, derechos reales y títulos de la deuda pública.

Art. 86 Es necesaria la autorización de la Diputación provincial para entablar pleitos á nombre de los pueblos menores de 4.000 habitantes.

El acuerdo del Ayuntamiento ha de ser tomado en todo caso previo dictamen conforme de dos letrados.

No se necesita autorización ni dictamen de letrados para utilizar los interdictos de retener ó recobrar, y los de obra nueva ó vieja, ni para seguir los pleitos en que el Ayuntamiento fuese demandado.

Art. 87 Siempre que por cualquiera de los casos enumerados en los artículos anteriores sea preciso obtener la aprobación del Gobernador ó del Gobierno, el Alcalde cuidará de remitir los antecedentes dentro de un plazo que no exceda de ocho días contados desde la fecha del acuerdo.

Art. 88 Los Ayuntamientos, en todos los asuntos que según esta ley no les competen exclusivamente, y en que obren por delegación, se acomodarán á lo mandado por las leyes y disposiciones del Gobierno que á ellos se refieran.

Art. 89 Los Juzgados y Tribunales no admitirán interdictos contra las providencias administrativas de los Ayuntamientos y Alcaldes en los asuntos de su competencia.

Los interesados pueden utilizar para su derecho los recursos establecidos en los artículos 171 y 177 de esta ley.

Administración de pueblos agregados.—Art. 90 Los pueblos que, formando con otros término municipal, tengan territorio propio, aguas, pastos, montes ó cualesquiera derechos que le sean peculiares, conservarán sobre ellos su administración particular.

Art. 91 Para dicha administración nombrarán una Junta, que se compondrá de un Presidente y de dos ó cuatro Vocales, elegidos directamente unos y otros por los vecinos del pueblo y de entre ellos mismos.

Serán cuatro los Vocales para los pueblos de 60 ó más vecinos, y dos cuando sea menor el vecindario.

Art. 92 La elección de Presidente y Vocales indicados se hará con arreglo á la ley electoral; pero en un solo día y sin que transcurran más de ocho desde la posesión del Ayuntamiento del término, el cual cuidará de la ejecución.

Art. 93 Elegidos los tres ó cinco individuos para la Junta, corresponderá el cargo de Presidente á quien haya obtenido más votos, y si hubiera empate decidirá la suerte.

Art. 94 Serán tachas para la elección de individuos de la Junta, con relación al pueblo respectivo, las mismas que establece esta ley para los cargos municipales.

Art. 95 El Ayuntamiento del término respectivo inspeccionará la

administración particular á que se refiere este capítulo (1), bien por su iniciativa, ó ya á solicitud de dos ó más vecinos del pueblo interesado.

Art. 96 La administración y la inspección expresadas, así como los deberes y las obligaciones de la Junta y de sus Vocales, se arreglarán á las prescripciones de la presente ley en todo lo que no se halla determinado en este capítulo.

Modo de funcionar los Ayuntamientos.—Artículo 97 Las sesiones del Ayuntamiento serán públicas. Sólo serán secretas cuando así lo acordare la mayoría de los asistentes por ser los asuntos que en ellas hayan de tratarse relativos al orden público, régimen interior de la Corporación, ó por afectar al decoro de ésta ó de cualquiera de sus miembros.

Las sesiones se celebrarán precisamente, pena de nulidad, en las Casas Consistoriales, salvo los casos de fuerza mayor.

Estarán constantemente anunciados en los sitios de costumbre los días y horas en que deban celebrarse las sesiones ordinarias.

Art. 98 Los Alcaldes, Tenientes y Regidores están obligados á concurrir puntualmente á todas las sesiones ordinarias y extraordinarias, no impidiéndoselo justa causa, que acreditarán en su caso.

La falta de asistencia hace incurrir por cada vez en una multa con arreglo á la siguiente escala:

En los pueblos de más de 30.000 habitantes.	5 pesetas.
Idem de más de 15.000	4
Idem de más de 8.000	2
En los demás...	1

Esta disposición es aplicable á los Vocales de la Junta municipal; pero las multas serán por cantidad cuádruple respecto á la primera y doble de ésta respecto á la segunda.

Art. 99 Los Alcaldes, Tenientes y Regidores tienen todos voz y voto en las sesiones y acuerdos del Ayuntamiento.

Son igualmente responsables por los acuerdos que autoricen con su voto, sin que por ningún concepto les sea permitido abstenerse de emitirlo.

Art. 100 La presidencia del Ayuntamiento corresponde al Alcalde. En su defecto presidirán los Tenientes, y á falta de todos el Regidor decano y los demás, por el orden que se determina en el artículo 52.

El Gobernador preside sin voto cuando asiste á las sesiones del Ayuntamiento.

Art. 101 El Alcalde podrá convocar á sesión extraordinaria cuando lo juzgue oportuno, y debe hacerlo siempre que se lo prevenga el Gobernador, ó lo reclame la tercera parte de los Concejales.

(1) Sobre la administración de los pueblos agregados á un término municipal.

Art. 102 En toda convocatoria para sesión extraordinaria se expresarán los asuntos que hayan de tratarse en ella, y no podrá el Ayuntamiento ocuparse de ningún otro en la misma sesión.

Las convocatorias se harán con un día de anticipación por lo menos, á no ser en los casos de mayor urgencia, y quedarán sujetos los acuerdos á ratificación en la sesión inmediata.

Art. 103 Toda sesión con carácter de ordinaria, fuera de los días señalados, conforme al artículo 57 de esta ley, así como cualquiera extraordinaria no convocada por el Alcalde en la forma y con las circunstancias que previenen los artículos anteriores, ó en que se tratare de un asunto no anunciado en la convocatoria, es nula y de ningún valor, y nulos también los acuerdos en ella tomados.

Art. 104 Para que haya sesión se requiere la presencia de la mayoría del total de Concejales que según esta ley deba tener el Ayuntamiento.

Si en la primera reunión no hubiera número suficiente para acordar, se hará nueva citación para dos días después expresando la causa, y los que concurran pueden tomar acuerdo cualquiera que sea su número.

Art. 105 Todo asunto sobre que haya de resolver el Ayuntamiento será primero discutido y luego votado.

Se entiende acordado lo que votaren la mitad más uno de los Concejales presentes en sesión.

En caso de empate se repetirá la votación en la sesión próxima, ó en la misma si el asunto tuviere el carácter de urgente á juicio de los asistentes, y si aquel se reprodujere, el voto del que presida será decisivo. Si el Gobernador de la provincia presidiera accidentalmente, decidirá el voto de aquel Concejal á quien, según esta ley, correspondiera la presidencia.

Art. 106 Las votaciones serán nominales cuando no se trate de asuntos relativos á los mismos Concejales ó á personas de su familia dentro del cuarto grado, en cuyo caso serán secretas, debiendo salir de la sesión mientras se discuta y vote el asunto el Concejal interesado.

Art. 107 De cada sesión se extenderá por el Secretario del Ayuntamiento un acta en que han de constar los nombres del Presidente y demás Concejales presentes, los asuntos que se trataren y lo resuelto sobre ellos, el resultado de las votaciones y la listas de las nominales cuando las hubiese.

Siempre constarán en el acta la opinión de las minorías y sus fundamentos.

El acta será firmada por los Concejales que concurrieron á la sesión: por los presentes cuando se dé cuenta de ella, y por el Secretario.

El acta de la sesión inaugural de cada Ayuntamiento será firma-

da por todos los que á ella concurren, expresando los que no saben firmar.

Art. 108 El libro de actas del Ayuntamiento es un instrumento público y solemne: ningún acuerdo que no conste explícita y terminantemente en el acta á que se refiere tendrá valor alguno.

Este libro estará extendido en papel del sello correspondiente, y todas sus hojas llevarán la rúbrica del Alcalde y el sello del Ayuntamiento.

Art. 109 A fin de cada mes en las capitales de provincia y de partido y pueblos que tengan más de 4.000 habitantes, y de cada trimestre en los demás, se formará por el Secretario un extracto de los acuerdos tomados por el Ayuntamiento durante el mismo; y aprobado por la Corporación, se remitirá al Gobernador de la provincia para su inserción en el *Boletín Oficial*.

Art. 110 Las reglas anteriores se aplicarán á las actas y sesiones de la Junta municipal. Se llevarán sus actas en libros separados de las del Ayuntamiento y con análogas formalidades, precauciones y requisitos, salvo lo en contrario dispuesto por esta ley.

Art. 111 Los trámites de instrucción y discusión no servirán nunca de excusa á los Ayuntamientos para dilatar el cumplimiento de las obligaciones que las leyes les imponen.

Art. 120 No pueden los Concejales, sin licencia del Ayuntamiento, ausentarse en día de sesión ordinaria ó extraordinaria, ni por más tiempo que el que medie entre dos ordinarias.

Sólo se concederá licencia á la par á la cuarta parte del número total de Concejales.

Art. 121 Los Concejales desempeñarán sus funciones dentro del término municipal á que pertenecen, sin que para su ejercicio puedan ser obligados por nadie á salir de él.

Recaudación, distribución y cuenta de los fondos municipales.—Art. 154 La recaudación y administración de los fondos municipales está á cargo de los respectivos Ayuntamientos, y se efectuará por sus agentes y delegados.

Art. 155 La distribución é inversión de los fondos se acordará mensualmente por el Ayuntamiento con sujeción á los presupuestos.

Art. 156 La ordenación de pagos corresponde al Alcalde.

La intervención estará á cargo del Contador, donde lo hubiere y en su defecto se ejercerá por un Regidor elegido por el Ayuntamiento.

En las poblaciones cuyo presupuesto de gastos no baje de 100.000 pesetas, habrá un Contador de fondos municipales, nombrado por el Ayuntamiento entre los que hubieren sido aprobados en oposición pública, que tendrá lugar en Madrid.

Un reglamento determinará todo lo referente á clases y sueldos

de esos funcionarios, así como á las bases del concurso, sin perjuicio de los derechos adquiridos por los Contadores actuales.

La separación de los Contadores municipales nombrados con arreglo á lo que queda dispuesto corresponderá á los Ayuntamientos; pero no será acordada sino por causa grave y previo expediente. Los interesados podrán alzarse del acuerdo ante el Gobernador, que resolverá oyendo á la Comisión provincial.

Art. 157 Los Ayuntamientos nombran y separan libremente á los Depositarios y agentes para la recaudación de todas las rentas y arbitrios del Municipio.

A las mismas Corporaciones corresponde también señalar la retribución que aquellos empleados hayan de disfrutar y las fianzas que deban prestar.

Si en el pueblo no hubiese persona que quiera encargarse de la custodia de fondos, el cargo de Depositario será declarado concejil y obligatorio; pero no llevará aneja la prestación de fianzas, y los gastos que originare serán de cuenta del Municipio.

Art. 158 Los agentes de la recaudación municipal son responsables ante el Ayuntamiento, quedándolo éste en todo caso civilmente para el Municipio, caso de negligencia ú omisión probada, sin perjuicio de los derechos que contra aquellos se puedan ejercitar.

Art. 159 Todos los fondos municipales ingresarán precisamente en la caja del Ayuntamiento, cuyas tres llaves custodiarán el Depositario, el Ordenador y el Interventor.

Art. 160 El Contador ó el Concejil Interventor, auxiliados si fuere necesario por el Secretario y demás dependientes del Ayuntamiento, formarán las cuentas de cada ejercicio en las épocas correspondientes, y con los documentos justificativos serán sometidas al Ayuntamiento, previa censura del Síndico.

Art. 161 Fijadas definitivamente las cuentas por el Ayuntamiento serán pasadas con el dictamen del Síndico y los documentos justificativos para su revisión y censura á la Junta municipal.

Esta, en el primer día útil del segundo trimestre del año económico se reunirá en la casa del Ayuntamiento bajo la presidencia del Alcalde y asistiendo el Secretario, y nombrará una comisión de su seno para que, examinando las cuentas, emita su dictamen en término que no exceda de 15 días.

Durante los 15 días que precedan á la reunión estarán las cuentas de manifiesto en la Secretaría, y cualquier vecino puede examinarlas y formular por escrito sus observaciones, que serán comunicadas á la Junta.

Art. 162 Las sesiones que la Junta dedique á la discusión del dictamen de la comisión serán presididas por un Vocal que la misma elija.

Art. 163 Examinadas y discutidas las cuentas, y practicadas

cuantas diligencias é informaciones crea necesarias la Junta, se reunirá para acordar y votar por mayoría absoluta su dictamen definitivo.

Este dictamen irá suscrito por todos los concurrentes, sea cual fuere su opinión particular que pueden no obstante salvar por medio de un voto escrito, el cual, original, quedará unido al expediente haciéndose constar así en el acta.

Art. 164 Las Juntas municipales se reunirán en la primera quincena de Febrero para revisar y censurar las cuentas del año económico anterior en la forma determinada por los artículos que preceden.

Art. 165 La aprobación de las mismas, cuando los gastos no excedan de 100.000 pesetas, corresponde al Gobernador, oída la Comisión provincial; y si excediesen de esa suma, al Tribunal mayor de Cuentas del Reino, previo informe del Gobernador y de la Comisión provincial.

Art. 166 Los Ayuntamientos publicarán al principio de cada trimestre un estado de la recaudación é inversión de sus fondos durante el anterior.

En las obras públicas que se hagan por admistración se publicará semanalmente nota de los gastos causados, especificando el pormenor de los jornales, materiales, vendedores, contratistas, sitio de la obra y demás circunstancias análogas.

En la Secretaría estarán de manifiesto todo el año, en los días y horas útiles, á cualquier vecino, y con especialidad á los Vocales asociados de la Junta municipal, las cuentas y documentos originales, de las cuales el Ayuntamiento permitirá sacar apuntes y copias.

Las cuentas cuya data exceda de 62.500 pesetas serán impresas en extracto que comprenda el dictamen de la Junta y las observaciones del Ayuntamiento, y se pondrán en venta al público.

Art. 167 Los Ayuntamientos remitirán á los Gobernadores una copia íntegra, certificada por el Secretario, con el V^o B^o del Alcalde, de los presupuestos y cuentas definitivamente aprobadas, con las actas literales de la Junta municipal.

Art. 168 Quedan suprimidas las Juntas especiales que estableció la ley de 20 de Junio de 1864, referente al ensanche de las poblaciones. La cuenta de ingresos y gastos del ensanche será separada de la general del Ayuntamiento, y continuará sujeta á la división por zonas, cuyo número podrá reducir el Gobierno.

Recursos contra los acuerdos de los Ayuntamientos.—Art. 169 Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 114, el Alcalde está obligado á suspender por sí y á instancia de cualquier residente del pueblo la ejecución de los acuerdos del Ayuntamiento en los casos siguientes:

1^o Por recaer en asuntos que, según esta ley ú otras especiales, no sean de la competencia del Ayuntamiento.

2º Por delincuencia. La suspensión en uno y otro caso será razonada, con expresión concreta y precisa de las disposiciones legales en que se funde.

En los casos de incompetencia, perjuicio de los intereses generales ó peligro del orden público, podrá el Alcalde suspender los acuerdos del Ayuntamiento, dando cuenta al Gobernador, que aprobará ó desaprobará la suspensión y propondrá la revocación al Gobierno cuando la crea justa si no perteneciere á su autoridad.

Art. 170 El Alcalde suspenderá también la ejecución de los acuerdos á que se refiere el pár. 1º del artículo anterior cuando de ella hubiere de resultar perjuicio en los derechos civiles de un tercero.

La suspensión en este caso se acordará solamente cuando el interesado lo solicitare, reclamando al mismo tiempo contra el acuerdo.

Art. 171 No podrá ser suspendida la ejecución de los acuerdos dictados en asuntos de la competencia del Ayuntamiento, aun cuando por ellos y en su forma se infrinjan algunas de las disposiciones de esta ley ú otras especiales, salvo lo dispuesto en el último párrafo del artículo 169.

En este caso se concede recurso de alzada á cualquiera, sea ó no residente en el pueblo, que se crea perjudicado por la ejecución del acuerdo.

Los recursos de alzada que autoriza este artículo procederán ante el Gobernador, oída la Comisión provincial, debiendo ser interpuestos en el término de 30 días contados desde la notificación administrativa, ó en su defecto desde la publicación del acuerdo.

Este recurso será entablado con arreglo á lo que dispone el artículo 140.

Art. 172. Los que se crean perjudicados en sus derechos civiles por los acuerdos de los Ayuntamientos, haya sido ó no suspendida su ejecución en virtud de lo dispuesto en los artículos anteriores, pueden reclamar contra ellos mediante demanda ante el Juez ó Tribunal competente, según, lo que, atendida la naturaleza del asunto, dispongan las leyes.

El Juez ó Tribunal que entienda en el asunto puede suspender por primera providencia, á petición del interesado, la ejecución del acuerdo apelado, si ya no lo hubiese sido, según lo dispuesto en el artículo 170, cuando á su juicio proceda y convenga á fin de evitar un perjuicio grave é irreparable.

Para interponer esta demanda se concede un plazo de 30 días después de notificado el acuerdo ó comunicada la suspensión en su caso, pasado el cual sin haberlo verificado, queda esta suspensión levantada de derecho y consentido el acuerdo.

Art. 173 Suspendido ó apelado algún acuerdo en virtud de lo dispuesto en los arts. 169, 170 y 171, remitirá el Alcalde los anteceden-

tes al Gobernador de la provincia en el término de ocho días para los fines á que haya lugar.

Si la suspensión hubiese tenido efecto mediante el caso de delincuencia, pasarán los antecedentes dentro del mismo plazo de ocho días al Juez ó Tribunal.

Art. 174 Cuando el acuerdo se refiera á asuntos que por esta ley, la provincial ú otras especiales no estén sometidos á las Corporaciones ó Autoridades locales, el Gobernador, oída la Comisión provincial, dejando subsistente la suspensión del acuerdo, remitirá el expediente al Gobierno para su ulterior resolución.

Si el acuerdo hubiese sido apelado en virtud de lo dispuesto en el artículo 171, el Gobernador, oyendo á la Comisión provincial, resolverá sobre el fondo del mismo, confirmandole si á ello hubiese lugar, ó revocándole en la parte que excediese de las atribuciones del Ayuntamiento.

La resolución en todo caso será fundada, con expresión de las disposiciones legales á ella referentes.

Art. 175 Los acuerdos así aprobados por el Gobernador son ejecutivos, sin perjuicio de los recursos que procedan y de la responsabilidad á que por ellos hubiere lugar.

Art. 176 Cuando el Gobierno crea que la suspensión no procede, la levantará inmediatamente y sin otro procedimiento, revocando el acuerdo del Gobernador.

En otro caso pasará el expediente al Consejo de Estado, oído cuyo parecer, resolverá lo que proceda.

También resuelve por sí, y bajo su responsabilidad, cuando la urgencia del asunto no consintiere mayores dilaciones.

La resolución será siempre motivada, y se publicará en la *Gaceta* y en el *Boletín Oficial* de la provincia. Si el Gobierno disintiere del parecer del Consejo de Estado, se publicará el dictamen de este Cuerpo al mismo tiempo y en la misma forma que la resolución del Gobierno.

Art. 177 Contra la resolución del Gobierno procede el recurso contencioso-administrativo en la forma que las leyes determinen.

Art. 178 Los Gobernadores, los Alcaldes y los Vocales de los Ayuntamientos son personalmente responsables de los daños y perjuicios indebidamente originados por la ejecución ó suspensión de los acuerdos de las Corporaciones municipales.

Esta responsabilidad será siempre declarada por la Autoridad ó Tribunal que en último grado haya resuelto el expediente, y se hará efectiva por los Tribunales ordinarios en la forma que las leyes determinen.

Dependencia y responsabilidad de los Ayuntamientos y de sus agentes.—Art. 179 Los Ayuntamientos, los Alcaldes y los Regidores, en todos los asuntos que la ley no les comete exclusiva é inde-

pendientemente, están bajo la autoridad y dirección administrativa del Gobernador de la provincia.

El Ministro de la Gobernación es el jefe superior de los Ayuntamientos, y el único autorizado para transmitirles las disposiciones que deban ejecutar en cuanto no se refiera á las atribuciones exclusivas de estas Corporaciones.

Art. 180 Los Ayuntamientos y Concejales incurren en responsabilidad:

1º Por infracción manifiesta de ley en sus actos ó acuerdos, bien sea atribuyéndose facultades que no les competen, ó abusando de las propias.

2º Por desobediencia ó desacato á sus superiores jerárquicos.

3º Por negligencia ú omisión de que pueda resultar perjuicio á los intereses ó servicios que están bajo su custodia.

Art. 181 La responsabilidad será exigible á los Concejales ante la Administración ó ante los Tribunales, según la naturaleza de la acción ú omisión que la motive, y sólo será extensiva á los Vocales que hubiesen tomado parte en ella.

Art. 182 Cuando el Alcalde, los Tenientes ó los Concejales de un Ayuntamiento se hicieren culpables de hechos ú omisiones punibles administrativamente, incurrirán, según los casos, en las penas de amonestación, apercibimiento, multa ó suspensión.

Art. 183 Procede la amonestación en los casos de error, omisión ó negligencia leves, no mediando reincidencia y siendo de fácil reparación el daño causado.

Procede el apercibimiento en los casos de reincidencia en falta reprendida, y en los de extralimitación de poder y abuso de facultades y negligencia, cuyas consecuencias no sean irreparables ó graves.

Procede la multa siempre que las leyes y disposiciones generales con arreglo á las mismas lo determinen y en los casos de reincidencia, en faltas castigadas con apercibimiento, y de extralimitación, abuso de autoridad, negligencia ó desobediencia graves, que no exijan la suspensión ni produzcan responsabilidad criminal.

Art. 184 El máximo de la cuota de las multas que los Gobernadores pueden imponer á los Alcaldes y Regidores por las faltas en que respectivamente incurriesen, y según lo prescrito en la presente ley, será proporcional al número de Concejales de cada pueblo en la forma siguiente:

Número de Concejales	Alcaldes	Regidores
6 á 9	17'50 pts.	7'50 pts.
10 á 16	37'50 "	20 "
17 á 24	125 "	50 "
25 á 32	175 "	75 "
33 á 40	250 "	100 "
41 á 50	375 "	125 "

Art. 185 Para la imposición y exacción de multas se observarán precisamente las reglas siguientes:

1ª No se impondrá ninguna sin resolución por escrito y motivada.

2ª La providencia se comunicará por escrito al multado: del pago se le expedirá el competente recibo.

3ª Las multas y los apremios se cobrarán en papel del sello correspondiente.

4ª Las multas serán precisamente pagadas del peculio particular de los multados.

5ª Las multas serán extensivas á todos los Concejales que según esta ley sean responsables por el acto ó acuerdo que las motive.

Art. 186 Para el pago de toda multa se concederá un plazo proporcionado á la cuantía de la multa, y que no baje de 10 días ni exceda de 20, pasado el cual procede el apremio contra los morosos. El apremio no será mayor de 5 por 100 diario del total de la multa, sin que exceda en ningún caso del duplo de la misma.

Art. 187 Contra la imposición gubernativa de la multa puede el interesado reclamar por la vía administrativa ó por la judicial.

La primera procede para ante el Gobierno, que la resolverá por sí ó con audiencia del Consejo de Estado, y sin perjuicio en todo caso de la reclamación contenciosa ante el Consejo de Estado.

La judicial procede ante la Audiencia en primera instancia, previa reclamación gubernativa á la Autoridad que impuso la multa.

En caso de ser ésta declarada improcedente, serán impuestas las costas y daños causados por su exacción á la Autoridad que la ordenó, sin que sirva de excusa la obediencia en los casos de infracción clara y terminante de una ley.

Art. 188 En ningún caso se expedirán comisionados de ejecución contra los Ayuntamientos y Concejales.

Cuando ocurra el caso previsto en el artículo anterior, y los multados dejasen de satisfacer la multa, no obstante el apremio, el Gobernador oficiará al Juez de primera instancia del partido, expresando la causa que ha motivado la imposición de la multa y la cuantía y liquidación de ésta, y requiriendo su autoridad para hacerla efectiva.

El Juez procederá á la exacción por los trámites de la vía de apremio.

Art. 189. Los Gobernadores civiles de las provincias podrán suspender á los Alcaldes y Tenientes por causa grave, dando cuenta al Gobierno en el término de ocho días. El Ministro de la Gobernación, en el de 60, alzará la suspensión, ó instruirá, oyendo al interesado, expediente de separación, que será resuelto en Consejo de Ministros.

Los Ayuntamientos pueden ser suspendidos por el Gobernador de la provincia cuando cometiesen extralimitación grave con carácter político, acompañada de cualquiera de las circunstancias siguientes:

- 1^a Haber dado publicidad al acto.
- 2^a Excitar á otros Ayuntamientos á cometerla.
- 3^a Producir alteración del orden público.

También tendrá efecto la suspensión cuando los Concejales incurriesen en desobediencia grave insistiendo en ella después de haber sido apercibidos y multados.

Art. 190 La suspensión gubernativa de los Regidores no excederá de 50 días.

Pasado este plazo sin que se hubiese mandado proceder á la formación de causa, volverán los suspensos de hecho y de derecho al ejercicio de sus funciones.

Los que se hubiesen reemplazado serán considerados como culpables de usurpación de atribuciones si ocho días después de espirado aquel plazo, y de requeridos para cesar por los Concejales propietarios, continuaran desempeñando funciones municipales.

Art. 191 Si el Gobierno entiende que la suspensión de los Regidores no es procedente, revocará por sí y dentro de 15 días el acuerdo del Gobernador: en caso contrario pasará el expediente al Consejo de Estado, oído el cual, y en un plazo que no exceda de 40 días, dictará la resolución definitiva. Declarada improcedente la suspensión, serán los Regidores inmediatamente repuestos en sus cargos.

Si hubiere lugar á destitución, el Gobierno mandará pasar los antecedentes al Juzgado ó Tribunal competente.

Este, previas las actuaciones en derecho necesarias decretará la destitución sin perjuicio de las demás penas á que hubiere lugar, cuando apareciese que los regidores se han hecho culpables en alguna de las infracciones determinadas en el artículo 189.

En uno y otro caso el decreto del Gobierno será publicado en la *Gaceta de Madrid* y en el *Boletín Oficial* de la provincia con inserción de los dictámenes del Consejo de Estado.

Una vez publicado el decreto mandando pasar los antecedentes á los Tribunales de justicia, los Regidores suspensos no volverán al ejercicio de sus cargos en tanto que no recaiga sentencia absolutoria definitiva y ejecutoriada.

Art. 192 Los Regidores no pueden ser destituidos sino en virtud de sentencia ejecutoriada del Juez ó Tribunal competente.

Lo será el que ejerza la jurisdicción ordinaria de primera instancia en el partido á que corresponda el distrito municipal de que aquellos formen parte.

Decretará el Juez la suspensión de los Concejales procesados cuando apareciesen motivos racionales para creer que han cometido delito que el Código penal castigue con suspensión de cargos ó derechos políticos, y lo pondrá en conocimiento del Gobernador de la provincia.

Art. 193 Las vacantes ocurridas en un Ayuntamiento por suspensión legal de sus Vocales serán cubiertas en la forma que dispone el artículo 46.

Art. 194 Los Alcaldes y Regidores que por sentencia ejecutoriada fueren absueltos volverán á ocupar sus cargos si durante el procedimiento no les hubiese correspondido cesar mediante lo dispuesto en el art. 45, teniendo efecto respecto á ellos lo dispuesto en el art. 190.

Art. 195 Los Regidores destituidos estarán inhabilitados para ejercer este cargo durante seis años á lo menos.

Art. 196 Los Alcaldes de barrio están, relativamente á los Alcaldes y Ayuntamientos, en la misma dependencia jerárquica que los Alcaldes y Tenientes respecto á los Gobernadores.

Les son por tanto aplicables las disposiciones del presente título en cuanto á la responsabilidad, salvo las modificaciones siguientes:

1ª El máximo de las multas que se les impongan será el menor de las fijadas para los Concejales.

2ª Para la suspensión y separación basta la orden del Alcalde. La suspensión no excederá del plazo de dos sesiones ordinarias del Ayuntamiento.

3ª La absolución no les da derecho, pero sí los rehabilita para ser repuestos en su cargo.

Art. 197 Todos los agentes del Ayuntamiento por él nombrados y pagados están sujetos á su obediencia, y son responsables gubernativamente ante el mismo con sujeción á esta ley, y judicialmente ante los Tribunales por los delitos y faltas que cometieren.

Art. 198 Además de los recursos administrativos establecidos por la presente ley, cualquier vecino ó hacendado del pueblo tiene acción ante los Tribunales de Justicia para denunciar y perseguir criminalmente á los Alcaldes, Concejales y asociados, siempre que éstos, en el establecimiento, distribución y recaudación de los arbitrios ó impuestos, se hayan hecho culpables de fraude ó de exacciones ilegales, y muy especialmente en los casos siguientes:

1º Si cualquiera de los Concejales y asociados, en el año que lo

son, pagan una cuota menor por repartimiento, impuesto ó licencia, comparada con el año anterior al desempeño de su cargo, siendo igual ó superior la cantidad total repartible, á menos de probar que han sufrido en su riqueza disminución bastante á justificar aquella baja.

2º Cuando el producto total de los repartimientos y arbitrios distribuidos excediese de la cantidad presupuesta y 6 por 100 de recargo, autorizado por la regla 8ª, artículo 138 de esta ley.

3º Cuando las cuotas determinadas por los arbitrios fuesen superiores á lo que la ley permite.

4º Cuando establecieren y recaudaren cualquiera clase de impuestos no comprendidos en la presente ley.

Los Tribunales de justicia, una vez probado el hecho y sin perjuicio de lo dispuesto en el Código penal, harán las declaraciones siguientes:

Primer caso. Imposición de doble cuota á los culpables.

Segundo y tercer caso. Anulación del repartimiento en lo que exceda á la cantidad autorizada y devolución de las recaudadas, con multa igual al sobrante, mancomunadamente impuesta á los Concejales y asociados culpables.

Cuarto caso. Anulación del arbitrio impuesto y devolución de las cantidades recaudadas, con multa igual á su importe, exigida en la forma expresada en el caso anterior.

Real orden de 28 de Noviembre de 1877.—Las reclamaciones contra los Ayuntamientos sobre indemnización de daños y perjuicios, no deben admitirse gubernativamente pasado un año desde el hecho en que se funda el reclamante, quedando á éste únicamente el recurso que corresponda ante los Tribunales competentes.

Real orden de 30 de Marzo de 1878.—La suspensión de los acuerdos de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales, sólo puede tener lugar á instancia de parte legítima cuando aquellos se dicten con incompetencia y el perjuicio en los derechos civiles sea irreparable, salvo en los casos señalados en el párrafo final del artículo 169 de la ley de Octubre último.

Real orden de 8 de Julio de 1878.—Los concejales tienen incapacidad para ser recaudadores de contribuciones, y el que desempeña los dos cargos á la vez, no tiene derecho al premio que por razón del segundo le correspondería en otro caso.

Real orden de 15 de Julio de 1878.—Aunque en tésis general los Ayuntamientos no pueden volver sobre los acuerdos que dictan en materia de su competencia creando derechos, no cabe negarles esta facultad cuando los que anulan ó modifican contienen alguna infracción manifiesta de la ley ó dimanen de un supuesto que luego resulta falso; pero no debiendo imputarse al particular, cuando ha procedido de buena fé, la falta cometida por el Ayuntamiento, el acuerdo pos-

terior de éste debe envolver la reparación de los perjuicios sufridos por el particular.

Real orden de 23 de Agosto de 1878.—Establecido por el artículo 104 de la ley municipal que para celebrar sesión, es necesaria la presencia de la mitad más uno de los concejales, claro es que desde el momento en que este número es menor por cualquiera circunstancia, no puede considerarse válidamente constituida la Corporación ni tomar acuerdo ni resolución alguna.

Real orden de 5 de Noviembre de 1878.—Fijado en el párrafo tercero del artículo 171 de la ley municipal el plazo de treinta días para alzarse de los acuerdos de los Ayuntamientos, y entablada la apelación fuera de este término, es inadmisibile por extemporánea, y así deben declararlo los Gobernadores, sin resolver en el fondo de ella.

Real orden de 28 de Agosto de 1879.—Conforme á los artículos 102 y 103 de la ley municipal es nula una sesión extraordinaria celebrada sin convocatoria.

Real orden de 18 de Octubre de 1879.—Resuelve que los Secretarios de Ayuntamiento no pueden ser elegidos concejales, y con respecto á ellos es nula la elección; pero los Fiscales municipales elegidos pueden optar por uno de los dos cargos, puesto que en cuanto á ellos sólo hay incompatibilidad, mientras que para los Secretarios hay incapacidad.

Real orden de 15 de Noviembre de 1879.—Siendo ejecutivos los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su exclusiva competencia, no pueden volver sobre ellos, y si los intereses de los municipios salieren lesionados, deben acudir en su defensa al Juez ó Tribunal competente.

Real orden de 3 de Diciembre de 1879.—Revoca por una parte la providencia de un Gobernador que suspendió á cuatro concejales por no asistir á las sesiones, ordenando á dicho Gobernador que imponga á los cuatro concejales la multa marcada en el artículo 98 de la ley; y por otra parte añade, que si después de esta corrección reinciden en su falta de asistencia á las sesiones, los suspenda y dicte las providencias subsiguientes, con arreglo á lo que la ley municipal establece.

Real orden de 31 de Diciembre de 1879.—Resuelve que es de la competencia de los Ayuntamientos la declaración de incapacidad de concejales, previa audiencia de los interesados, necesaria para resolver. La sección del Consejo indica también en su informe el modo de suplir la asistencia de concejales imposibilitados de tomar parte en el acuerdo por hallarse interesados en él, cuando el número de éstos fuese mayor que el de los aptos, y propone que se designe por el Gobernador un número de personas, que antes hubieran pertenecido al Ayuntamiento, igual al de concejales incompatibles,

Real orden de 3 de Enero de 1880.— La nulidad de ciertas sesiones, según el artículo 103 de la ley, y de los acuerdos en ellas tomados, es de derecho y no de hecho, hasta que se declare por quien corresponda, exigiendo las buenas prácticas administrativas que esa declaración se haga, no por el mismo Ayuntamiento, sino por su superior jerárquico, á excitación de aquel ó de cualquiera particular.

Real orden de 26 de Mayo de 1880.— Dispone: Primero: Que con arreglo á los artículos 9º y 67 de la ley provincial vigente (á la sazón), concordados con el 91 de la de 25 de Septiembre de 1863, los acuerdos de los Ayuntamientos que recaigan sobre las materias que expresan los artículos 82, 83 y 84 de aquella última, son reclamables ante el Gobernador de la provincia, por el que se estime agraviado en sus derechos, en el plazo de treinta días, contados desde la notificación administrativa, ó en su defecto desde la publicación del acuerdo.

Segundo. Que conforme al artículo 67 de la misma ley provincial, contra las resoluciones que el Gobernador dicte, con vista de la reclamación á que se refiere la regla anterior, procede la demanda contencioso-administrativa, que se deducirá ante la Comisión provincial en el término de treinta días (hoy tres meses y en la forma que determina la ley de 13 de Septiembre de 1888).

Tercero. Que si el acuerdo del Ayuntamiento afectase á derechos de carácter civil, en términos que la cuestión que suscitase fuera propia de la competencia de los Tribunales ordinarios, puede el que se creyese perjudicado deducir su demanda ante el Tribunal competente, en el plazo igualmente de treinta días que señala el artículo 172 de la ley municipal vigente.

Real orden de 31 de Mayo de 1880.— Declara nulo un acuerdo municipal sobre expropiación como dictado con incompetencia, y además completamente contradictorio, pues, si el Ayuntamiento reconoce que el terreno es comunal, no cabe expropiación ni indemnización á particular alguno.

Real orden de 30 de Junio de 1880.— Confirma un acuerdo de la Comisión provincial aceptando la renuncia del cargo de concejal, porque el interesado justificó con una certificación expedida por los facultativos titulares que sus padecimientos físicos no le permitían dedicarse á las tareas inherentes al cargo de concejal.

Real orden de 1º de Julio de 1880.— Declara incapacitado para el cargo de concejal á un arrendatario de pastos comunales, porque es indudable que entre el Ayuntamiento y el interesado existía un contrato.

Real orden de 2 de Julio de 1880.— Declara que no es válida la elección de Tenientes de Alcalde de un Ayuntamiento, porque siendo 22 el número de concejales correspondientes al mismo y no habiendo obtenido más que once votos la persona propuesta para el cargo de

primer Teniente, la elección adolece de un vicio de origen que debe subsanarse.

Real orden de 31 de Julio de 1880.—Revoca un acuerdo de Ayuntamiento confirmado por la Comisión provincial declarando incapacitado á un deudor á los fondos municipales, fundándose la resolución del Gobierno en que ni se le había declarado responsable de ninguna cantidad al verificarse las elecciones, ni expedido contra él mandamiento de apremio, cuyo requisito es indispensable para que exista la incapacidad.

Real orden de 31 de Julio de 1880.—Se declara incapacitado para ser concejal á un maestro interino, aunque haya renunciado el sueldo, porque no pueden ser elegidos concejales los que reciben sueldo del municipio.

Real orden de 23 de Octubre de 1880.—Las sesiones que celebran las Juntas municipales son siempre extraordinarias, puesto que además de no tener día fijo para su celebración, prescribe la ley municipal que á la reunión tiene que preceder la citación personal de los vocales que la constituyen, siendo nula y de ningún valor la de que se trata por no haber precedido la oportuna convocatoria en que se fijase el objeto de que se iba á tratar, conforme á lo dispuesto en el artículo 103 de la ley municipal.

Real orden de 8 de Noviembre de 1880.—Declara incapacitado para ser concejal al contratista de medicamentos con destino á los enfermos pobres, porque la ley electoral y el caso 4º del artículo 43 de la ley municipal determinan que no pueden ser concejales los que tengan parte en contratos ó suministros dentro del término municipal por cuenta del Ayuntamiento, de la Provincia ó del Estado.

Real orden de 8 de Noviembre de 1880.—Declara compatible con el cargo de concejal el de registrador interino de la propiedad, porque la retribución que recibe por su trabajo procede de un convenio puramente privado.

Real orden de 18 de Noviembre de 1880.—Los maestros de escuelas públicas sustituidos, que, siendo elegidos concejales, no hagan uso de la facultad de excusarse que concede á los físicamente impedidos la ley municipal, deben perder el sueldo y los derechos que disfruten como tales maestros sustituidos, correspondiendo naturalmente hacer esta declaración al Ministerio de Fomento.

Real orden de 20 de Febrero de 1881.—Según lo prevenido en los artículos 105 y 110 de la ley de 2 de Octubre de 1877, para que exista acuerdo de la Junta municipal se necesita el voto de la mitad más uno de los individuos de la misma presentes en la sesión.

Real orden de 21 de Febrero de 1881.—Declara que un Ayuntamiento obró dentro del círculo de sus atribuciones al acordar costear la carrera hasta el grado de licenciado á un bachiller en Artes, pobre.

Real orden de 26 de Febrero de 1881.—Dictada por el Ministerio de la Guerra prohibiendo que á los jefes y oficiales se les emplee en servicios de menor importancia que los correspondientes á su categoría militar.

Real orden de 5 de Marzo de 1881.—Sobre los acuerdos de los Ayuntamientos en asuntos de su exclusiva competencia en los que corresponda entender á las Comisiones provinciales en vía contencioso-administrativa, ha de recaer antes una resolución del Gobernador, que será la que ponga término á la gubernativa.

Real orden de 24 de Mayo de 1882.—El Gobernador no tiene atribuciones para revocar los acuerdos del Ayuntamiento relativos á la incapacidad de un Alcalde y de un Teniente, puesto que si son ilegales, deben los que se crean perjudicados reclamar contra ellos ante la Comisión provincial, y del fallo de ésta, caso de infracción de ley, podrán alzarse en su día ante el Ministerio de la Gobernación.

Real orden de 1º de Julio de 1882.—Resuelve que un profesor de Dibujo de Escuela de Bellas Artes carece de capacidad para ser concejal porque percibe sueldo de la provincia y no siendo catedrático de Instituto no pueden admitirse asimilaciones que la ley no establece.

Real orden de 16 de Marzo de 1883.—Las Comisiones permanentes de los Ayuntamientos pueden ser reorganizadas por éstos nombrando otros vocales, porque la palabra *permanente* se refiere á la función y no al personal.

Real orden de 11 de Enero de 1884.—Mientras no se publique la anunciada ley municipal, procede que se sigan entablando ante los Gobernadores los recursos de alzada que por infracción de ley se deduzcan contra los acuerdos del Ayuntamiento, conforme al artículo 171 de la ley municipal, y no obstante la facultad de revocarlos concedida á las Diputaciones y Comisiones provinciales por los artículos 75 y 100 de la ley provincial.

Circular de 29 de Julio de 1884.—El Ministro de Hacienda dispone se haga entender á sus delegados en las provincias que los Alcaldes y los Concejales responden de su gestión ante el Municipio, cuyos intereses han administrado, y que no es procedente nunca que la Hacienda ni sus delegados entablen procedimiento de responsabilidad contra aquellos, ni que, persiguiendo débitos del Estado, dirijan la acción contra sus bienes particulares, ni aun en el caso de haberse declarado ellos mismos responsables de los débitos, puesto que la responsabilidad personal del Alcalde ó de los Concejales, reconocida ó no, toca perseguirla y hacerla efectiva al Municipio, y la Hacienda sólo debe dirigir su acción y limitar sus procedimientos contra el Ayuntamiento, conforme á lo dispuesto en la ley de 11 de Julio de 1877 y Reales ordenes aclaratorias de 2 de Mayo de 1881 y 24 de Febrero de 1883.

Real orden de 26 de Noviembre de 1884. — Los Catedráticos de Escuelas profesionales sostenidas por los Ayuntamientos ó las Diputaciones provinciales, pueden egercer el cargo de concejales en las poblaciones en que desempeñen sus destinos, siempre que dichos establecimientos se hubiesen ajustado al decreto ley de 29 de Julio de 1874 y sus profesores estén nombrados por el Gobierno.

Real orden de 14 de Agosto de 1885. — Como medida excepcional se puede autorizar á los Gobernadores, para que en los casos de suspensión legal ó de destitución de los Ayuntamientos, y después de apurados infructuosamente los medios posibles para constituir la Municipalidad interina en la forma que la ley establece, nombren comisiones municipales, que deberán cesar tan luego como haya términos hábiles para cumplir lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 46 de la ley municipal.

Real orden de 1º de Junio de 1886.—Resuelve: 1º Que los Ayuntamientos pueden conceder las pensiones á que se refiere el Real decreto de 2 de Mayo de 1858, sin que por esto se entienda que tienen obligación de otorgarlas ni haya derecho en sus empleados para exigir las. 2º Que las pensiones de jubilación que los Ayuntamientos acuerden y las Juntas municipales aprueben á favor de los empleados y dependientes del Municipio deben acomodarse á las reglas establecidas en aquel Real decreto. 3º Que con arreglo á la ley municipal, los acuerdos adoptados sobre el particular, no necesitan la aprobación del Gobierno ni del Gobernador; pero que esta última autoridad, al examinar el presupuesto municipal en que se consigne una pensión, podrá apreciar si se halla ó no ajustada á las reglas establecidas en el citado decreto. 4º Que anunciado todo acuerdo en el *Boletín Oficial*, á tenor de lo establecido en el artículo 109 de la ley, y expuesto al público el presupuesto, conforme al artículo 146, cualquier vecino podrá impugnar el otorgamiento de una pensión mediante el recurso de alzada autorizado en la misma.

Real orden de 11 de Junio de 1888.—Al decir el artículo 57 de la ley que los Ayuntamientos señalarán en la sesión inaugural los días y horas en que han de celebrar sus sesiones ordinarias.... este precepto no es tan absoluto que prohíba por razones atendibles hacer variación alguna en aquella designación hasta la inaugural del bienio siguiente, pues aunque por motivos de buena administración deben evitarse en lo posible semejantes cambios, no cabe duda de que atenciones del servicio ú otras consideraciones pueden obligar á algunos Ayuntamientos á modificar su primitivo señalamiento, ya de un modo transitorio, ya de un modo permanente.

Real orden de 18 de Julio de 1888.—Dados los artículos 53, 54, 55 y 56 de la ley municipal y las Reales órdenes dictadas de conformidad con ellos, la mayoría que ha querido el legislador exigir para los nombramientos de Alcaldes y de Tenientes, es la absoluta del

número total de concejales que deban componer el Ayuntamiento, y cuando ningún candidato la haya obtenido, es procedente que en todas las sesiones que celebre el Ayuntamiento, y como primer acto, se vuelva á efectuar la votación hasta conseguir dicha mayoría absoluta, y que entre tanto se cubran interinamente los cargos de Tenientes de Alcalde, como preceptúa el artículo 52, por los concejales que hayan sido elegidos por mayor número de votos entre los que componen la Corporación, prefiriéndose á los de mayor edad en caso de empate entre uno ó varios.

Real orden de 20 de Noviembre de 1888.—Declara con capacidad para ser concejal á un hijo de padre francés, porque, aun cuando aparece inscrito en el Registro de extranjeros, tiene la consideración de ciudadano español por constar que redimió el servicio de las armas.

Ley de 9 de Julio de 1889.—V. la nota de la página 215.

Real orden de 5 de Agosto de 1889.—La ley municipal debe continuarse interpretando y aplicando exactamente lo mismo que antes de publicarse el nuevo Código civil, y por consiguiente hoy gozan los derechos electoral y de vecindad los mismos que antes los gozaban, pues al publicarse la ley municipal en 2 de Octubre de 1877 la emancipación por edad no se verificaba hasta los 25 años, y no puede dudarse que la ley al hablar de españoles emancipados, no se refirió á los que tuviesen 23 años, sino 25, y por consiguiente á estos y no á aquellos quiso conceder los derechos que otorga á los emancipados.

Real orden de 10 de Noviembre de 1889.—Declara nula una permuta de bienes inmuebles acordada por un Ayuntamiento, por no haber sido declarado inútil para el servicio á que venía destinado el edificio objeto de la permuta, aunque el instrumento público en que se hizo constar ésta fué inscrito en el Registro de la propiedad, pues según el artículo 33 de la ley hipotecaria “la inscripción no convalida los actos nulos con arreglo á las leyes,” caso en que se halla la permuta de que se trata por no haberse ajustado á la regla 3^a del artículo 85 de la ley municipal.

Real orden de 30 de Noviembre de 1889.—Declara que un secretario de Ayuntamiento debe cesar en su cargo, cuando el padre de aquel fuera elegido Alcalde, mientras este desempeña el suyo.

Real orden de 10 de Junio de 1890.—Cuando ningún candidato hubiera obtenido para los cargos de Tenientes y Síndicos más que la mitad de votos del número total de Concejales, mientras no se consiga la mayoría absoluta, deben desempeñar interinamente estos cargos los que mayor número de votos hayan obtenido del Cuerpo electoral.

Real orden de 29 de Julio de 1890.—Los Alcaldes que tuvieren motivo legítimo de excusa y lo fueran de poblaciones en las cuales el nombramiento de estos cargos estuviera reservado al Rey, deben tramitar sus excusas por conducto de los Gobernadores.

R. O. de 20 de Febrero de 1891.—Cuando las corporaciones municipales están constituidas ilegalmente, los expedientes instruidos con este motivo deben remitirse al ministerio de la Gobernación para que resuelva.

R. O. de 1º de Mayo de 1891.—.....Los individuos que han pertenecido á un Ayuntamiento cuya elección haya sido declarada nula, no tienen incapacidad para ser electos si no han cumplido en el ejercicio de su cargo el tiempo que con arreglo á la ley les correspondiera desempeñarlo.

R. O. de 2 de Julio de 1891.—Dispone: 1º Que cuando no sea posible obtener la mayoría absoluta de votos para la elección de cargos por no concurrir á la sesión número suficiente de concejales del bienio anterior, á quienes corresponde continuar, y de concejales electos, se proceda de todas suertes á la votación para proveer interinamente los referidos cargos por mayoría relativa de votos.

R. O. de 5 de Octubre de 1891.—Dispone: 1º Que al verificarse la elección de Tenientes de Alcalde, con arreglo á lo dispuesto en los artículos 55 y 56 de la ley municipal, si concurriese número suficiente de concejales y no obtuvieren aquellos mayoría absoluta, se les dé posesión interinamente; hecho lo cual, en la primera sesión que celebre el Ayuntamiento, se procederá ante todo á repetir la votación de Tenientes de Alcalde, y si en esta segunda tampoco llegase á ser votada por la mayoría exigida en el artículo 55 de la ley, volverá á repetirse la votación en la sesión inmediata, en la cual quedarán definitivamente elegidos los que obtengan mayoría de votos, sea cualquiera el número de éstos.

2º Si en las mismas votaciones de Tenientes de Alcalde hubiere empate, se procederá al sorteo que determina el citado artículo 55, ajustándose á lo dispuesto en el artículo 3º del Real decreto de 24 de Marzo último (sobre elecciones), citando previamente á los interesados á presenciar el acto.

SECCIÓN SEGUNDA

FINES DE LA ADMINISTRACIÓN



A.—Fines de conservación

CAPÍTULO PRIMERO

DE LA POBLACIÓN



I

ESTADÍSTICA DE LA POBLACIÓN

La población es uno de los dos elementos integrantes de la sociedad política; es la sociedad misma. Su conservación y fomento, primer cuidado del poder público, exige ante todo el conocimiento más completo posible de su cantidad, de su densidad, de sus cualidades físicas y morales y de su movimiento. Para llegar á este conocimiento se han empleado las operaciones estadísticas, más ó menos perfectas, según el grado de cultura que los pueblos alcanzan y los medios de que disponen. Entre las varias operaciones y procedimientos estadísticos utilizables con este propósito son de notar especialmente el *censo* y el *padrón municipal*, sirviendo también de auxiliar para dichos fines el llamado *registro civil*.

El conocimiento del número y calidad de los habitantes del territorio nacional, que forman la sociedad política, es no sólo indispensable para adoptar las medidas más adecuadas á la conservación y fomento de ésta, sino también para apreciar el grado de su cultura y promover su mejora, para que pueda adquirir conciencia de sí misma y de su propio valer y para calcular los recursos con que cuenta y el límite de los esfuerzos que han de exigirse á los asociados con el objeto de realizar los fines colectivos.

Para conocer la cantidad y aun la densidad de la población, basta el recuento de las personas que pueblan el territorio y el de las que habitualmente residen en las diversas partes de él. El conocimiento de la calidad exige el empleo de los procedimientos de inducción y de generalización, que no se ejercitan sino sobre datos, ni se completan sin relacionar éstos. Toda operación estadística, mediante la cual se trate de averiguar la calidad de la población, su fuerza y su cultura, ha de procurar los datos que más íntima y directamente se relacionen con aquellas, como son la edad, el sexo, el estado civil, la instrucción, la clase de industria ó profesión y la moralidad, á cuyo conocimiento contribuye grandemente el de las ideas religiosas y el de la criminalidad y sus especies. La edad, porque la fuerza y el vigor de la sociedad está en relación directa con el número de adultos; el sexo, que marca diferencias muy importantes respecto á las aptitudes para el régimen ó para el servicio del Estado; el estado civil, cuyo conocimiento combinado con el de la edad sirve para calcular el grado de moralidad y las condiciones de vida de una población, puesto que la escasez de matrimonios implica por punto general la existencia de una sociedad corrompida ó la dificultad de proporcionarse recursos con que atender á las necesidades de una familia; la instrucción, que elevando el nivel intelectual, pone al hombre en condiciones de ser mejor y más poderoso; las industrias y profesiones, por su influencia indiscutible en las costumbres y en el carácter de la población; la moralidad, que es el

bien más estimable en los pueblos como en los individuos, relacionada tan íntimamente con la idea religiosa que bien puede afirmarse que donde domina la indiferencia, donde no hay creencias arraigadas, la moral será siempre vacilante, egoísta ó utilitaria, porque donde falta la idea religiosa, los únicos frenos que pueden contener al hombre dentro de sus deberes sociales son las leyes, que tantas veces se burlan, principalmente por los poderosos, ó el propio decoro y dignidad, tan convencionales por desgracia que cuentan, entre otras de sus aberraciones, la apología del duelo y en muchos casos el vilipendio del injuriado y la impunidad y hasta el prestigio del ofensor; y por último, la criminalidad, cuyo conocimiento facilita el del carácter ó índole de los pueblos, pues los delitos contra el Estado arguyen falta de patriotismo, los delitos políticos y contra el orden público revelan pasiones sobreexcitadas, caracteres independientes, fogosos ó levantiscos, los ataques contra la propiedad significan el predominio del interés ó de la codicia, de la ociosidad ó de la miseria, y los atentados contra las personas acusan ferocidad ó falta de cultura en los pueblos.

Las operaciones estadísticas más importantes son, ya lo hemos indicado, el *censo*, que se hace por la Administración del Estado, y el *padrón*, encomendado á las autoridades locales. El primero, usado desde muy antiguo, consistió al principio en el mero recuento de los habitantes ó residentes en el territorio y de su riqueza, operación deficiente, aunque útil sin duda para calcular la fuerza de un país y su prosperidad ó miseria, por más que á veces la población haya disminuido por causas varias, no obstante sus grandes recursos ó medios de subsistencia.

En España el movimiento de la población ha sido considerable, efecto principalmente de las continuas guerras de que ha sido teatro su suelo. Algunos escritores han supuesto que la población de nuestra patria llegó en tiempos de los romanos á cuarenta millones de habitantes, cifra que otros conside-

ran exagerada, reduciéndola á veinte millones. Esta misma debió disminuir muchísimo á consecuencia de las invasiones de los bárbaros, y aunque en los últimos tiempos de la dominación visigótica por diversas causas, entre ellas la fusión con los españoles, se aumentara, hubo de mermarse de nuevo durante el largo período de lucha con los sarracenos. Sin embargo, según el censo formado por Alonso de Quintanilla, en el reinado de los Reyes Católicos la población de España ascendía á quince millones de habitantes, la misma próximamente que á principios de este siglo. Esta población fué sucesivamente decreciendo durante la dinastía austriaca, ya por el descubrimiento de América, que dió lugar á muchas emigraciones, ya también por las guerras en Francia, Italia, Alemania, Portugal y Cataluña, hasta el punto de que el recuento hecho en tiempo de su último rey Cárlos II sólo dió una población de ocho millones, que ascendió algún tiempo después hasta diez millones y pico, según el último de los dos censos que en el reinado de Cárlos III se hicieron, uno por el Conde de Aranda y otro por el de Floridablanca. Desde principios de este siglo la población ha ido creciendo hasta llegar en 1834 á doce millones: en 1860 subió á más de quince millones y medio: en 1877 á diez y seis y medio: y el censo de 1887, declarado oficial en 26 de Septiembre de 1891, dió una población de más de diez y siete millones de habitantes.

En los censos modernos se consignan muchos de los datos á que antes hemos aludido referentes al estado civil, cultura, etc.; pero como no pueden repetirse con frecuencia sus operaciones por la complicación de los trabajos necesarios para llevarlos á cabo y por los gastos que originan, se complementan con la otra operación estadística llamada padrón, que se hace y rectifica con más frecuencia por limitarse al movimiento de la población en cada localidad, aunque sea conveniente y aun necesario hacer constar en él todo lo relativo á edad, sexo y naturaleza de las personas, su condición en la familia, su instrucción elemental, su profesión y residencia ha-

bitual, y la contribución que cada cual pague, dato este último que sirve principalmente para los fines fiscales, así como los demás para conocer la condición de las personas y para hacer las declaraciones de vecindad con los derechos y deberes á ella inherentes.

Otro medio para conocer el estado y movimiento de la población es el llamado *registro civil* destinado á hacer constar los nacimientos, defunciones, casamientos y cambios de naturaleza de los habitantes de un municipio. Este servicio ha estado encomendado en España principalmente á los párrocos en lo relativo á nacimientos, matrimonios y defunciones hasta fecha muy reciente, lo cual tenía su fundamento en la historia de nuestra patria, donde, mientras se conservó la unidad religiosa, parecía natural que la inscripción en el registro de actos civiles, cuya validez ó legitimidad dependía de la concurrencia, intervención ó reconocimiento religioso, se encargara á los sacerdotes ó ministros eclesiásticos que en ellos intervenían. El bautismo, necesario, según la ley XIII de Toro para que los hijos tuvieran la consideración de nacidos; el matrimonio, cuya validez y efectos civiles dependían de su celebración conforme á los sagrados cánones; las velaciones, necesarias en algún tiempo, ley XLVII de Toro, para la emancipación de los hijos; y la sepultura eclesiástica, propia de cuantos morían dentro del gremio de la Iglesia, hechos eran que pasaban ante los párrocos ó sus delegados, y nadie con más autoridad ó con mejor título que ellos podría tomar acta y certificar de tales hechos.

Sin embargo, la dificultad para el poder civil de exigir á los ministros eclesiásticos la responsabilidad debida por el abandono ó descuido en los asientos, la falta de una regla general y uniforme para llevar los registros, la posibilidad de que los dependientes de la parroquia, á cuya disposición se hallaban con frecuencia los libros parroquiales, hicieran en ellos enmiendas ó suplantaciones, y principalmente la proclamación de la libertad ó de la tolerancia religiosa hicieron preciso en-

comendar á las autoridades ó funcionarios del orden civil el registro de aquellos actos, pues claro está que, habiendo disidentes de la religión católica y siendo necesario hacer constar los actos relacionados con su estado, habría de optarse por uno de estos dos medios: ó encargar á los ministros de toda religión ó secta la inscripción de los actos de sus afiliados, lo cual, sobre la confusión que engendrara, sería dar una absurda consideración igual á todas las religiones y dejar además sin inscribir los actos de cuantos no profesaran religión alguna positiva, ó encomendar este servicio á los funcionarios civiles, lo cual se armoniza mejor con la función del Estado y con la responsabilidad que el mismo puede y debe exigir por la negligencia ó malicia de sus funcionarios. No se opone á lo dicho el que los párrocos hayan de hacer constar, para los efectos canónicos, los actos de sus feligreses, ni que el registro eclesiástico pueda ser también en algunos casos supletorio del civil, y aun prueba en ocasiones, juntamente con las otras admitidas en derecho, contra la autenticidad de las partidas ó certificaciones civiles.

Disposiciones relativas al censo de población.—Ley de 18 de Junio de 1887.—Artículo 1º El censo general de la población de España se verificará cada diez años en la Península, islas adyacentes y posesiones del Norte de Africa por la Dirección general del Instituto Geográfico y Estadístico, y en las islas de Cuba, Puerto Rico, Filipinas, Carolinas, Palaos y posesiones del Golfo de Guinea por sus respectivos Gobiernos generales.

El próximo censo deberá efectuarse el día 31 de Diciembre de este año.

Art. 5º El Ministro de Fomento dispondrá lo conveniente para que se publique el movimiento de la población ocasionado por los nacimientos, defunciones, emigraciones é inmigraciones que ocurran durante cada año en la Península é islas adyacentes..... También publicará el mismo Ministerio la estadística de los matrimonios celebrados en cada año.....

R. D. de 20 de Septiembre de 1887.—Artículo 1º El censo general de la población que según la ley de 18 de Junio último ha de verificarse en la noche del 31 de Diciembre de este año al 1º de Ene-

ro del de 1888, tendrá efecto simultaneamente en la Península é islas adyacentes por inscripción nominal de sus habitantes en cédulas de familia ó de colectividad, cuando así proceda.

Art. 2º En unas y otras deberán constar, en primer término, los datos necesarios para que pueda distinguirse desde luego cuál es la población de hecho y cuál la de derecho; esto es, ya se considere el punto donde cada habitante pase la noche de la inscripción, ya el término municipal en que tenga su residencia legal; y además para dar á conocer la población clasificada por sexo, edad, estado civil, instrucción elemental, nacionalidad y profesión. Al efecto y previo el extracto de las cédulas en hojas individuales, se formarán cuadernos municipales y provinciales, que se publicarán reunidos de la manera que se juzgue más conveniente.

Art. 3º Se publicará del mismo modo el total de habitantes que resulte en cada término municipal, y además su distribución en las diferentes entidades (ciudades, villas, lugares, aldeas, caserios, etc.), de que está compuesto el término.

Art. 7º Se aprueba la adjunta instrucción, en la que se determina el procedimiento que se debe seguir y los requisitos que han de tener todas las operaciones censales hasta su terminación.

Art. 8º El Ministro de Fomento queda encargado de la ejecución del presente decreto.

Real Decreto de 26 de Septiembre de 1891.—Artículo único. Se declara oficial el censo de la población de España, formado con arreglo al empadronamiento hecho el día 31 de Diciembre de 1887 en la Península, islas adyacentes y posesiones del Norte y Costa Occidental de Africa por la Dirección del Instituto Geográfico y Estadístico, y en las islas de Cuba, Puerto Rico, Filipinas y Golfo de Guinea, por sus respectivos gobiernos generales.

Disposiciones relativas al padrón vecinal.—*Ley municipal de 2 de Octubre de 1877.*—Artículo 17. Es obligación de los Ayuntamientos formar el padrón de todos los habitantes existentes en su término, con expresión de su calidad de vecinos, domiciliados y transeuntes, nombre, edad, estado, profesión, residencia y demás circunstancias que la estadística exija y el gobierno determine.

Art. 18 Cada cinco años se hará un nuevo empadronamiento, el cual será rectificado todos los años intermedios con las inscripciones de oficio ó á instancia de parte y las eliminaciones por incapacidad legal, defunción ó traslación de vecindad ocurridas durante el año.

Los vecinos que cambien de domicilio, los padres ó tutores de los que se incapaciten y los herederos y testamentarios de los finados, están obligados á dar al Ayuntamiento la declaración correspondiente para que tenga efecto la eliminación.

Art. 19 Hecho el empadronamiento quinquenal, ó su rectificación anual, el Ayuntamiento formará dos listas en extracto: una que exprese las alteraciones ocurridas durante el año, y otra comprensiva de todos los habitantes que resulten en el distrito al ultimarse la operación.

Estas listas se publicarán inmediatamente.

Art. 20 El empadronamiento y las rectificaciones se verificarán en el mes de Diciembre, y estarán, así como las listas, á disposición de cuantos quieran examinarlos en la Secretaría del Ayuntamiento los días y horas útiles.

En los 15 días siguientes el Ayuntamiento recibirá las reclamaciones que cualquier residente en el término hiciere contra el empadronamiento ó sus rectificaciones, y resolverá acerca de ellas en lo restante del mes, consignando en el libro de actas el acuerdo que tome respecto á cada interesado, á quien lo comunicará por escrito inmediatamente.

Art. 21 Contra estas decisiones de los Ayuntamientos procede el recurso de alzada para ante la Diputación provincial.

El recurso será entablado ante el Alcalde dentro de los tres días siguientes á la notificación escrita del acuerdo.

El Alcalde remitirá sin dilación alguna el expediente á la Diputación provincial.

La Diputación, en término de un mes resolverá ejecutivamente en vista de las razones alegadas por los interesados y el Ayuntamiento y comunicará á éste su fallo circunstanciado, después de lo cual, y hechas en la semana siguiente las rectificaciones á que hubiere lugar, se declarará ultimado el padrón y se publicarán las listas rectificadas.

Art. 22 El padrón es un instrumento solemne, público y fehaciente, que sirve para todos los efectos administrativos.

Art. 23 Los Ayuntamientos remitirán todos los años á la Diputación provincial en el último mes de cada año económico un resumen del número de vecinos, domiciliados y transeuntes, clasificado en la forma que para el censo de población determine el Gobierno.

Disposiciones relativas al Registro civil.—Ley provisional de 17 de Junio de 1870.—Artículo 1º La Dirección general del Registro de la propiedad, que en lo sucesivo se denominará *Dirección general de los Registros civil y de la propiedad y del Notariado*, los jueces municipales en la Península é islas adyacentes y Canarias, y los agentes diplomáticos y consulares españoles en territorio extranjero, llevarán un registro en el que se inscribirán y anotarán, con sujeción á las prescripciones de esta ley los actos concernientes al estado civil de las personas.

Art. 5º El Registro civil se dividirá en cuatro secciones denomi-

nadas: la primera de *nacimientos*, la segunda de *matrimonios*, la tercera de *defunciones*, y la cuarta de *ciudadanía*: habiendo de llevarse cada una de ellas en libros distintos.

Art. 20 Todos los asientos del Registro civil deben expresar:

1º El lugar, día, hora, mes y año en que son inscritos.

2º El nombre y apellido del funcionario encargado del Registro y del que haga las veces de secretario.

3º Los nombres y apellidos, edad, estado, naturaleza, profesión ú oficio y domicilio de las partes y de los testigos que en el acto inter vengan.

4º Las declaraciones y circunstancias expresamente requeridas ó permitidas por estas ú otras leyes con relación á cada una de las diferentes especies de inscripciones; pero no otras declaraciones ó circunstancias que por vía de observación, opinión particular ú otro motivo creyesen conveniente consignar el juez ó cualquiera de las demás personas asistentes.

Art. 26 Por las inscripciones ó anotaciones que se hagan en el Registro civil no se podrá exigir retribución alguna.

Art. 30 Los funcionarios encargados del Registro civil deberán facilitar á cualquiera persona que lo solicite certificación del asiento ó asientos que la misma designe, ó negativa si no los hubiera.

Art. 34 Las certificaciones expedidas de conformidad con lo prevenido en los artículos 30, 31 y 33 serán consideradas como documentos públicos.

Art. 37 Por las certificaciones expedidas con referencia al Registro civil ó á los documentos presentados al hacerse en él las inscripciones ó anotaciones, además del importe del papel sellado que se invierta, se pagarán los derechos que en el reglamento se fijen.

Art. 38 Al pié de las certificaciones libradas se anotará el pago de los derechos devengados, ó la circunstancia de haberse expedido gratis por estar legalmente declarado pobre el que las haya solicitado.

Código civil de 1889.—Artículo 325. Los actos concernientes al estado civil de las personas se harán constar en el Registro destinado á este efecto.

Art. 326 El Registro del estado civil comprenderá las inscripciones ó anotaciones de nacimientos, matrimonios, emancipaciones, reconocimientos y legitimaciones, defunciones, naturalizaciones y vecindad, y estará á cargo de los jueces municipales ú otros funcionarios del orden civil en España y de los agentes consulares ó diplomáticos en el extranjero.

Art. 327 Las actas del Registro serán la prueba del estado civil, la cual sólo podrá ser suplida por otras en el caso de que no hayan existido aquellas ó hubiesen desaparecido los libros del Registro, ó cuando ante los Tribunales se suscite contienda.

Art. 328 No será necesaria la presentación del recién nacido al funcionario encargado del Registro para la inscripción del nacimiento, bastando la declaración de la persona obligada á hacerla. Esta declaración comprenderá todas las circunstancias exigidas por la ley; y será firmada por su autor ó por dos testigos á su ruego, si no pudiese firmar.

Art. 329 En los matrimonios canónicos será obligación de los contrayentes facilitar al funcionario representante del Estado que asista á su celebración todos los datos necesarios para su inscripción en el Registro civil. Exceptúanse los relativos á las amonestaciones, los impedimentos y su dispensa, los cuales no se harán constar en la inscripción.

Art. 330 No tendrán efecto alguno legal las naturalizaciones mientras no aparezcan en el Registro, cualquiera que sea la prueba con que se acrediten y la fecha en que hubiesen sido concedidas.

Art. 331 Los jueces municipales y los de primera instancia en su caso, podrán corregir las infracciones de lo dispuesto sobre el Registro civil, que no constituyan delito ó falta, con multa de 20 á 100 pesetas.

Art. 332 Continuará rigiendo la ley de 17 de Junio de 1870, en cuanto no esté modificada por los artículos precedentes.

Sentencia de 13 de Junio de 1890.—Confirma la del inferior que declaró autor del delito que castiga el artículo 382 del Código penal á un cura ecónomo, por haberse opuesto abierta y ostensiblemente á que el juez municipal hiciese la inscripción de un matrimonio canónico que acababa de celebrarse, no permitiendo con actos, palabras y ademanes, que en sitio alguno de la Iglesia se tomasen notas, ni se escribiese nada.

II

SUBSISTENCIAS

«El Estado, dice *Manna*, no está llamado á dar vida y sustento á las personas, y si en ciertos tiempos los gobiernos se han creído obligados á este oficio, la necesidad nacía de graves é irremediables errores y de la presencia de una multitud ociosa, miserable y revoltosa, que constituía en el seno de

la ciudad el sostén y el castigo á un tiempo de las excesivas ambiciones políticas.»

En efecto, el Estado en épocas normales no debe preocuparse por la subsistencia de los individuos; su misión se concreta á dictar reglas para facilitar el ejercicio de la actividad particular y social, á evitar las intrusiones mútuas, y cuando más, á allanar los obstáculos que la perversión ó el atraso opusieren al desarrollo de las facultades y de la actividad social para el logro de sus fines.

Pero hay circunstancias excepcionales y calamitosas en la vida de los pueblos en que ni los esfuerzos individuales ni las energías sociales espontáneas bastan á conjurar los peligros que les rodean, y en tales casos el poder público debe en nombre y por bien de la misma sociedad á que dirige, intervenir directamente proporcionando medios de subsistencia, hasta materiales, á la gran masa del pueblo que gime en situación tan angustiosa por carecer de los recursos más necesarios á la vida. No todos los medios, sin embargo, son aceptables, ni todos útiles, dependiendo la eficacia de unos ú otros del origen del malestar social ó también de una necesidad del momento, por lo que la aplicación de la mayor parte de tales medios, como circunstancialmente útiles, sólo debe ser transitoria. Aun así, su eficacia es muy distinta según que la situación precaria provenga de esta ó de la otra causa, por ejemplo, de la pérdida de las cosechas, de las crisis económicas ó de la alteración de los precios. En este último caso la dificultad del remedio no es tan grave como en el primero por lo mismo que la penuria producida por la falta de productos de la tierra sólo se combate con éstos, y cuando la sociedad carece de ellos, todas las disposiciones administrativas son poco menos que inútiles, lo que no sucede con las crisis económicas, industriales ó mercantiles, remediables en parte por el acierto de los gobernantes y su buena dirección de los negocios. De todos modos el poder público, para conjurar el conflicto de la escasez de subsistencias, ó al menos para atenuar sus efectos, ha solido adoptar algunas

medidas, de las cuales examinaremos ligeramente las más comunes.

Una de ellas consiste en rebajar y aun en suprimir los derechos de importación de los artículos de consumo. La eficacia de esta medida es indiscutible, cuando el mal proviene únicamente de la falta de aquellas y hay en general medios materiales ó pecuniarios para adquirirlos, porque la ventaja de la reducción ó supresión de tarifas estimula á los especuladores y hace que afluyan al mercado aquellos productos que sobran ó se hallan depreciados en el extranjero; pero este recurso claro está que sólo puede utilizarse donde en poco ó en mucho se aplique el régimen proteccionista, y no basta si la situación económica de la sociedad no permite la fácil adquisición por todos de los artículos necesarios para la vida.

Parecida á la anterior por su naturaleza y efectos, cuando la crisis alimenticia no es general en el país, es la disminución ó supresión de los derechos de consumo establecidos en una localidad determinada, y su eficacia depende también de que los recursos pecuniarios no escaseen á la vez que las sustancias alimenticias, pues en este caso las clases menesterosas no podrán adquirirlos ni aun con la rebaja de precios que la abolición de aquellos derechos naturalmente produjera.

También se ha ideado y puesto en práctica, para conseguir la baratura en los artículos de primera necesidad, ofrecer una prima á los especuladores; pero tal medida, sobre tener un carácter marcadamente socialista, se presta á grandes abusos por parte de los funcionarios de la administración y á los amaños entre éstos y los especuladores.

El trabajo proporcionado por el Estado ó por las corporaciones populares á las clases necesitadas, que se emplea también con frecuencia para conjurar estos conflictos, sólo puede ser útil cuando la crisis es más bien económica que de subsistencias, y tiene el gravísimo inconveniente de que el sacrificio que á la sociedad se impone no se compensa, á menos que el trabajo se emplee en obras de verdadera utilidad pública; y

aun así, el trabajo obtenido por este medio es poco reproductivo, primero, porque los trabajadores no son muy activos por lo exiguo de los jornales, que miran más bien como una limosna, y segundo, porque la administración no puede realmente estimularlos por medios coercitivos, puesto que el fin principal é inmediato que se propone es el auxilio á los menesterosos.

También se ha acudido á los acopios por cuenta de la administración, que no deben confundirse con los pósitos, y que pueden ser útiles en algunos casos, como cuando sirvan para contrarrestar la confabulación entre los expendedores á fin de obtener una subida de precios artificialmente producida y no determinada por las leyes naturales del mercado.

Se ha recurrido también en ocasiones á la distribución de primeras materias y de comestibles entre las clases más necesitadas; medida que se presta mucho al abuso, impone grandes sacrificios al Estado y pugna con las leyes económicas, por lo cual sólo en casos extremos y muy perentorios puede admitirse.

La prohibición de exportar artículos de primera necesidad, decretada á veces, únicamente es admisible cuando la escasez no se concreta al país y, por extenderse al extranjero, puede haber temor fundado de que la exportación, ofreciendo grandes ventajas en los precios, prive á los naturales de aquellos artículos; y cuando la administración ó el gobierno haya apurado otros medios más suaves y menos atentatorios á la libertad.

En resumen, cualquiera de estas medidas y otras análogas, solas ó combinadas, pueden ser útiles circunstancialmente para hacer frente á una situación crítica y transitoria; pero su carácter socialista, contrario á la libertad y á la responsabilidad individual, exige que sólo se acuda á ellas en casos muy excepcionales.

Relación íntima con la falta de subsistencias en el país ó en una comarca suelen tener actualmente las emigraciones en

masa, que si acaso en otros tiempos, principalmente despues del descubrimiento del Nuevo Mundo, fueron debidas al deseo de enriquecerse ó hacer fortuna, hoy son una verdadera desgracia, tanto por la causa que las determina, casi siempre la indigencia, cuanto por la pérdida para la patria de los elementos de fuerza y de riqueza representados por los emigrantes.

La acción del poder público en este punto no puede ser directa ni menos prohibitiva, porque el derecho á la vida es lo más respetable en las personas, y cuando éstas no hallan medios de sostenerla en el seno de la patria, justo es permitirles buscarlos en tierras extrañas. Sin embargo, los gobiernos deben, por medios indirectos, procurar á los ciudadanos las condiciones de vida que la iniciativa individual ó la espontaneidad social no puedan conseguir, sin que por esto merezca llamarse socialista su acción, sino consecuencia lógica de la función complementaria que en Derecho político hemos asignado al Estado, el cual, según dijimos, ha de suplir la deficiencia de las fuerzas individuales. La apertura de obras públicas, la prestación de auxilios en épocas extraordinarias y otras medidas análogas pueden y deben emplearse para combatir la situación miserable de algunas gentes; pero cuando la extensión del mal fuera tan grande ó la situación del erario público ó del país tan precaria, que no permitiese el empleo de estos medios indirectos de combatir las emigraciones, aún estaría obligado el poder público á ejercer su acción tutelar sobre los desgraciados que se vieren precisados á emigrar, para evitar que sean víctimas de la sórdida especulación y del fraude.

Dejando aparte ciertas prohibiciones particulares, cuyo fundamento no es el propósito de combatir el mal de las emigraciones, sino el de evitar que se eluda la acción de la justicia ó que se burle al Estado, ó el de sostener las relaciones y vínculos en las familias y la autoridad de sus jefes, casos en que se hallan la prohibición de salir del territorio nacional á los procesados y sujetos á quintas y, sin permiso de los pa-

dres, tutores y maridos, á los menores de edad y á las mujeres casadas, la acción tutelar del Estado respecto á los desdichados emigrantes, ha de manifestarse interviniendo en los contratos que con las compañías ó especuladores celebren para evitar que se abuse de su necesidad ó ignorancia; para que se les garantice el cumplimiento de los contratos celebrados; para que las condiciones del transporte no pongan en inminente peligro la vida ó la salud de los emigrantes; y para que en los países á donde éstos hayan de ser trasportados, no les falte el amparo de la patria por medio de los representantes ó agentes diplomáticos ó consulares. Algunas de estas formas de intervención del poder público ó de los modos de ejercer su función tutelar, implican restricciones del derecho ó de la libertad de los que contratan; pero sabido es que ni éste, ni ningún otro derecho individual es absoluto, y claro es que así como en otros casos análogos, por ejemplo, al tratarse de la salud ó de la defensa del derecho, se impone á los individuos, por su bien, la obligación de encomendar la recuperación de aquella y la reclamación ó defensa de éste á personas peritas, como médicos y abogados, por razones análogas han de admitirse restricciones á la libertad de los emigrantes, sobre todo cuando por dichas restricciones sólo se procura el bien de aquellos, dejando á un lado la trascendencia que las emigraciones en masa puedan tener para el bienestar general, factor del que, sin embargo, la administración no debe prescindir.

Si la falta de medios de subsistencia en un país es la principal causa de las emigraciones, la abundancia de los mismos, coincidiendo con la penuria en otros países, suele producir las inmigraciones, respecto á las cuales el principio general es que no se prohíba á nadie establecerse en el país, ni se le nieguen los medios de vida que el mismo le proporcione mediante su trabajo ó el empleo de su capital, pues á ello tiene derecho por ley de la humanidad: lo cual no obsta para que, si las inmigraciones excesivas ocasionaran crisis de subsistencias ó industriales y sobre todo si llegaran á constituir un peligro

para el orden público ó para la integridad ó independencia de la patria, los gobiernos tomen todas aquellas medidas necesarias para hacer frente á tales peligros, inclusa la de prohibir las inmigraciones en masa ó la de expulsar á los extranjeros peligrosos, aun á riesgo de provocar conflictos internacionales, porque el derecho á la propia vida y á la legítima defensa es un derecho tan respetable en los pueblos como en los individuos.

La legislación española respecto á subsistencias ha versado principalmente sobre la policía de abastos, pues aunque en épocas anormales se hayan dictado disposiciones varias ordenando la aplicación de unas ú otras medidas de las arriba indicadas, sólo han tenido un carácter circunstancial y su fuerza de obligar fué sólo transitoria; y respecto á las emigraciones producidas por la penuria ó falta de subsistencias, se han dictado también algunos preceptos, de los cuales, así como de los relativos á policía de abastos, transcribimos los más notables.

Disposiciones sobre abastos.—Ley de 8 de Junio de 1813.—Artículo 8º
Así en las primeras ventas como en las ulteriores, ningun fruto ni producción de la tierra, ni los ganados y sus esquilmos, ni los productos de la caza y pesca, ni las obras del trabajo y de la industria estarán sujetas á tasas ni posturas, sin embargo de cualesquiera leyes generales ó municipales. Todo se podrá vender y revender al precio y en la manera que más acomode á sus dueños, con tal que no perjudiquen á la salud pública; y ninguna persona, corporación ni establecimiento tendrá privilegio de preferencia en las compras; pero se continuará observando la prohibición de extraer á países extranjeros aquellas cosas que actualmente no se pueden exportar y las reglas establecidas en cuanto al modo de exportarse los frutos que pueden serlo.

Art. 9º Quedará enteramente libre ó expedito el tráfico y comercio interior de granos y demás producciones de unas á otras provincias de la Monarquía, y podrán dedicarse á él los ciudadanos de todas clases, almacenar sus acopios donde y como mejor les parezca, y venderlos al precio que les acomode, sin necesidad de matricularse, ni de llevar libros, ni de recoger testimonios de las compras.

Real decreto de 20 de Enero de 1834.—Artículo 1º Se declaran

libres en todos los pueblos del reino el tráfico, comercio y venta de los objetos de comer, beber y arder, pagando los traficantes en ellos los derechos reales y municipales á que respectivamente estén sujetos.

Art. 2º En consecuencia, ninguno de dichos artículos de abastos, excepto el pan, estará sujeto á postura, tasa ó arancel de ninguna especie, cualquiera que sea la disposición, cédula ó privilegio en cuya virtud se les haya sujetado á esta formalidad.

Art. 5º En los pueblos en donde se paguen las contribuciones, ó se cubran otras necesidades locales con el producto de los puestos públicos, ó sea del estanco de algunos artículos de abastos, no se hará novedad por ahora.....

Real orden de 10 de Marzo de 1835.—Habiendo expuesto el gobernador civil de Sevilla la necesidad de suprimir un impuesto que el asistente exige para cada licencia de vender pan en las plazas públicas y por la renovación anual que tiene que solicitar el vendedor..... se ha servido S. M. mandar que cese desde luego la expresada contribución para vender pan en Sevilla y que se circule esta resolución á los gobernadores civiles como medida general por si en otros pueblos se hiciera semejante exacción.

R. D. de 6 de Septiembre de 1836.—Artículo único. Se restablece en toda su fuerza y vigor el decreto de las Cortes generales y extraordinarias de 8 de Junio de 1813, relativo al fomento de agricultura y ganadería.

Reales órdenes de 24 de Febrero y de 19 de Abril de 1853.—Declaran libres la fabricación y venta de pan.

R. O. de 19 de Abril de 1856.—Declara abolido el impuesto de correduría y cualquiera otra gabela sobre el pan elaborado.

R. D. é Inst. de 15 de Diciembre de 1856.—Restableció la contribución de consumos, permitiendo el establecimiento de puestos públicos para la venta al por menor de vino, aguardiente, aceite y carnes en los pueblos de menos de 500 vecinos, no situados en las carreteras generales, y para la venta de carnes en los pueblos de menos de 1000 vecinos.

Ley de presupuestos de 25 de Junio é Instrucción de 1º de Julio de 1864.—Permiten á los pueblos, para hacer efectivos sus encabezamientos generales por consumos, cualquiera de los medios de administración, encabezamientos parciales ó gremiales, arriendo á venta libre de todas ó algunas especies, arriendo con exclusiva y repartimiento.

Ley de 31 de Julio de 1876.—Permitió también el establecimiento de la exclusiva en los pueblos menores de 5.000 habitantes.

Ley municipal de 2 de Octubre de 1877.—Artículo 136. Los ingresos serán:..... Impuestos sobre artículos de comer, beber y arder.

Art. 137 Regla 2ª En conformidad á lo dispuesto en el artículo

anterior, puede autorizarse el establecimiento de arbitrios sobre los objetos siguientes:..... Puestos públicos.....

Regla 4^a Se autoriza la creación de arbitrios sobre la venta de bebidas espirituosas ó fermentadas.....

Regla 6^a Los arbitrios expresados en la regla 4^a de este artículo, salvo los relativos á casas de baños, espectáculos públicos, juegos y rifas, no serán autorizados en caso de existir los impuestos de consumos.....

Reglamento de consumos de 21 de Junio de 1889.—Art. 2^o.....

En ningún caso se utilizará por la Hacienda el arriendo á la exclusiva, ni el repartimiento vecinal.

Art. 70 En las poblaciones de menos de 5.000 habitantes podrán los Ayuntamientos establecer la facultad de venta á la exclusiva al por menor de los líquidos y carnes frescas y saladas; pero en la inteligencia de que no se privará á los fabricantes y cosecheros de la misma población de vender al por menor los productos de sus cosechas y fábricas, siempre que cada uno lo verifique en un solo local.

Art. 71 Se consideran ventas al por menor, para los efectos de la venta á la exclusiva, las que no lleguen á seis kilogramos ó litros.

Arancel de Aduanas de 31 de Diciembre de 1891.—Disposición 14.—Artículos prohibidos á la importación.—Letra D.—Substancias destinadas á la alimentación que contengan sacarina en cualquiera proporción.

Disposiciones relativas á emigraciones.—*R. O. Circular de 8 de Mayo de 1888.*—Dispone que se observen con la más rigurosa escrupulosidad las instrucciones siguientes:

1^a Todo español que pretenda emigrar ó dirigirse temporalmente á cualquiera punto de América, Africa ú Oceania, que no forme parte del territorio de España, deberá para verificarlo obtener el oportuno permiso del Gobernador de la provincia en que haya de embarcarse.

2^a El que trate de verificarlo en un puerto de Portugal deberá obtener autorización del Gobernador de la provincia de su naturaleza y del cónsul de España en aquel punto, cuyo requisito es indispensable con arreglo á lo convenido entre ambos países.

3^a Cuando el embarque tenga lugar en un puerto de otra nación, el cónsul de España no lo autorizará de modo alguno si el emigrante no le exhibe el correspondiente certificado del gobernador de su provincia, que acredite se halla libre de toda responsabilidad criminal ó de quintas.

5^a El permiso de embarque se solicitará quince días antes, por lo menos, de efectuarlo acompañando á la instancia, según el caso requiera, los documentos siguientes:

I Cédula personal, con las señas generales y particulares, escritas de igual letra que aquella, y el sello de la oficina respectiva.

II Los varones y las mujeres solteras que no hayan cumplido veinticinco años, una autorización de sus padres ó tutores.

III Los varones hasta la edad de quince años, partida de bautismo.

IV Los de quince á cuarenta, certificado de hallarse libres de toda responsabilidad de quintas, ó de haber asegurado que están á las resultas, consignando el depósito de 2000 pesetas en metálico.

V Los de cuarenta años en adelante, y las mujeres solteras que pasen de veinticinco, su cédula personal, con las señas y sello en la forma indicada anteriormente.

VI Los individuos pertenecientes á la reserva activa, á la segunda reserva ó á la clase de reclutas disponibles, presentarán, además de los expresados documentos, una licencia del Ministro de la Guerra que les autorice para verificar su embarque ó ausentarse de la Península.

VII Las mujeres casadas, permiso de sus maridos.

VIII Los varones y las mujeres de cualquiera edad, certificación de no estar procesados ni sufriendo condena, expedida por el juez de instrucción del distrito judicial correspondiente.

7^a Todos los documentos referidos serán visados por el alcalde del pueblo de que proceda el emigrante, ó legalizados por notario, según que hayan de surtir sus efectos en la misma ó en otra provincia.

9^a No se concederá permiso á ningún súbdito portugués residente ni transeunte, sin que antes exhiba un certificado-declaración.

11 No podrá contratarse el embarque, ni partir expedición alguna sin que preceda autorización especial para cada caso expedida por el gobernador de la provincia correspondiente, en la que expresará el número de individuos de que aquella ha de constar.

12 En armonía con lo prevenido en el artículo 20 de la ley de sanidad, se obligará á los respectivos armadores á dotar de médico, cirujano y botiquín, reconocido por el director de Sanidad del puerto, á todo buque que conduzca á bordo más de 60 pasajeros.

13 No se permitirá embarcar en ningún buque mayor número de individuos que los que pueda trasportar en proporción de su capacidad y toneladas, después de la carga de víveres, según lo que sobre el particular disponen las ordenanzas é instrucciones de Marina.

14 En los contratos deberá determinarse la cantidad y calidad de los alimentos y del agua que los pasajeros hayan de recibir á bordo durante el viaje, cerciorándose la autoridad, antes de la salida de los buques, de que los acopios son suficientes para cumplir esta condición.

15 En los mismos contratos se consignará el precio del transporte en relación con las estancias, el plazo del pago, procurando que sea

lo más largo posible, y las garantías del pago que, si se le piden, ha de dar el emigrante.

16 Estos contratos se extenderán por triplicado, quedando un ejemplar en poder del contratista, otro en el del emigrante y el tercero en el del gobernador de la respectiva provincia.

18 Igualmente remitirán los gobernadores al Ministerio una copia certificada del ejemplar del contrato que, según la disposición 16, debe quedar en el Gobierno de la provincia, y otra, por el mismo buque, al representante del Gobierno en el puerto á que la expedición se dirija, para que averigüe y manifieste si se han cumplido las condiciones estipuladas para el transporte y si el capitán del buque ha atendido como debía á los pasajeros.

20 Se procurará que los emigrados no obliguen la totalidad de su salario para el pago de fletes y gastos de traslación.

23 Los gobernadores vigilarán muy escrupulosa y especialmente, por sí ó por medio de un delegado, la formación de estas expediciones, y momentos antes de zarpar el buque harán practicar un reconocimiento minucioso para evitar abusos é impedir las emigraciones clandestinas.

24 Los españoles que pretendan dirigirse á las provincias ó posesiones españolas de Ultramar en buques que tengan servicio regular establecido, solicitarán, por lo menos con cuarenta y ocho horas de anticipación, el oportuno permiso del gobernador de la provincia en que hayan de embarcarse, presentando los siguientes documentos:

I Los de ambos sexos menores de veinticinco años, licencia de sus padres ó tutores.

II Los varones, hasta la edad de diez y ocho años, partida de nacimiento; los de diez y ocho á veinte, un acta extendida ante el alcalde del pueblo de su vecindad, en la que sus padres ó tutores respondan de su presentación, si fuere necesaria, certificando la autoridad municipal que el mozo en cuestión se halla inscrito ó tiene solicitada su inscripción en el ayuntamiento.

III Los comprendidos en la edad de veinte á cuarenta, su cédula de vecindad y certificado expedido por el alcalde de hallarse libres de responsabilidad de quintas, respondiendo en otro caso de su presentación sus padres ó tutores en la forma prevenida anteriormente.

IV Los individuos pertenecientes á la reserva activa, á la segunda reserva, ó á la clase de reclutas disponibles, presentarán además de los documentos expresados, una licencia del Ministro de la Guerra que les autorice para efectuar su embarque ó ausentarse de la Península.

V Las mujeres casadas, permiso de sus maridos.

25 Los que hayan cumplido cuarenta años y las mujeres solteras mayores de veinticinco podrán embarcarse libremente, llevando con-

sigu la cédula personal, con sus señas generales y particulares y el sello de la oficina correspondiente.

26 Todos los documentos antes referidos se visarán por el alcalde respectivo, ó se legalizarán por medio de notario público, según que hayan de surtir sus efectos en la misma ó en otra provincia.

28 Cuando el embarque haya de efectuarse en buques que no tengan servicio regular establecido con las posesiones de España en Ultramar, las formalidades que deben observarse se ajustarán á lo prescrito en las reglas 4^a (trata del informe de los permisos de embarque por una junta constituida al efecto) y 5^a de esta Real orden.

30 En todos los Gobiernos de las provincias en que haya Junta de emigración (todas las del litoral y fronteras) se abrirá un "Registro de emigrantes", en el que se hará constar el nombre, ambos apellidos, edad, naturaleza, profesión de cada uno, el punto á donde se dirijan, el objeto y móviles del viaje y cuantas observaciones sugiera la condición social y estado de cada persona.

III

SALUD PÚBLICA

El cuidado y la conservación de la salud es ante todo asunto particular, pero, cuando los recursos individuales no bastan para evitar la propagación de ciertas enfermedades que ponen en grave riesgo la existencia social ó la salud pública, la administración no puede cruzarse de brazos y ha de procurar prevenir ó combatir aquel peligro por el empleo de medios más ó menos enérgicos, que pueden resumirse en la observancia más estricta de las reglas de la Higiene y en la adopción de ciertas medidas de Policía sanitaria.

Tanto en uno como en otro caso, al prevenir como al combatir la propagación de las enfermedades, pueden restringirse derechos y lesionarse intereses, por lo cual es necesaria en este punto mucha circunspección y prudencia por parte del poder público; sin que por eso deba perderse de vista que nun-

ca mejor que en esta materia ha de tener aplicación el principio de que la salud del pueblo es la suprema ley, enfrente de los intereses particulares.

El indicar los casos en que la administración debe intervenir con el objeto indicado y las reglas principales que ha de tener presentes para conseguir aquellos fines, parecería invadir la esfera propia de las ciencias médicas, sino se considerase que los preceptos legales y las disposiciones administrativas á esta materia concernientes han de basarse en las enseñanzas de los profesores facultativos y en las máximas por ellos establecidas, quedando únicamente al poder público la misión de cumplirlos y hacerlos cumplir según las circunstancias, que también en muchos casos han de ser determinadas por los mismos profesores.

En épocas normales á la administración general no incumbe más que hacer guardar los preceptos de la Higiene pública, entre los cuales merecen notarse principalmente los relativos á la desecación de lagunas y pantanos, ejercicio de ciertas industrias, establecimientos públicos, fábricas y teatros, vacunación, depósito, inhumación y exhumación de cadáveres, ejercicio de profesiones médicas, baños y aguas minerales.

La desecación de lagunas y pantanos, cuyas emanaciones insalubres perjudican á la localidad y pueden á la vez llegar á constituir un foco de enfermedades infecciosas que se propaguen á toda una comarca, lucha en muchos puntos con los intereses exagerados de la ganadería ó de la agricultura: por lo mismo, antes de aplicar las disposiciones que ordenen la desecación, es preciso cerciorarse de si las aguas son verdaderamente estancadas y perjudiciales, empleando al efecto los procedimientos técnicos adecuados; pero una vez adquirido el convencimiento del peligro, debe procederse sin contemplaciones ni respetos á mal entendidos intereses.

La elaboración y la explotación de materias insalubres ó peligrosas ha de ser también objeto de las medidas administrativas, prohibiendo en el centro de las poblaciones la de to-

das aquellas que producen miasmas malsanos ó gases peligrosos, como los curtidos, las sustancias metalúrgicas, las materias explosivas y otras.

Debe asimismo vigilarse para evitar la aglomeración duradera de gentes en lugares cerrados, ó al menos procurar que los establecimientos en donde por su naturaleza ó destino ha de haber gran concurrencia, como los grandes talleres, los establecimientos de enseñanza y de recreo, los hospicios, cuarteles y hospitales, tengan las condiciones necesarias de ventilación, y que en el emplazamiento de algunos de ellos se procure evitar la propagación de ciertas enfermedades; pues, aun dada la libertad de reunión, la de enseñanza y la industrial, no se puede exigir á nombre de éstas que la administración vea indiferente los abusos de un mal entendido derecho ó de la codicia, que no se cuidan de los males que á la salud pública pueda acarrear la falta de observancia de las reglas higiénicas. Esto sin contar con que la aglomeración permanente de muchas personas en lugares determinados puede ser un peligro para la moralidad y aun para el orden público, y que bajo este aspecto la sociedad y la administración, que obra en su nombre, tienen también derechos respetables enfrente del derecho y del interés particular.

También la administración puede en nombre de la salud pública imponer á algunas clases, como los militares, acogidos en establecimientos benéficos, etc., y facilitar á todos, la adopción de medidas preventivas para precaver cierta clase de enfermedades contagiosas, y entre estas medidas se encuentra la vacunación, cuya eficacia para prevenir, ó al menos para atenuar los efectos del virus varioloso, es hoy reconocida por la generalidad: afirmación que aún no puede hacerse respecto al virus del cólera morbo asiático, del rábico, etc.; y como los ensayos en estas materias no están exentos de peligros, la administración debe velar para evitarlos, impidiendo sobre todo que la charlatanería y la temeridad abusen de la ignorancia y de la credulidad del vulgo.

De importancia también por su influencia en la salud pública es cuanto se refiere al depósito, inhumación, exhumación y traslación de cadáveres y construcción de cementerios. El desprendimiento de gases por efecto de la descomposición puede viciar el aire respirable y ser origen de enfermedades que deben precaverse, y al efecto puede la administración limitar el depósito de los cadáveres por un tiempo durante el cual no haya peligro para la salud pública; obligar á la inhumación, y aun proceder por sí misma, cuando no se lleve á cabo por cualquiera causa, pero nunca antes del tiempo necesario para cerciorarse por completo de la muerte; prohibir la exhumación y la traslación de los cadáveres mientras su estado pueda ser peligroso, excepto en aquellos casos en que una suprema necesidad, como la de la administración de justicia, lo hiciera necesario, ó cuando por los procedimientos y preparación de los cadáveres antes de la inhumación, por ejemplo si fueron embalsamados, por las precauciones tomadas al hacer la exhumación y por el informe de los peritos no hubiera riesgo en permitir una y otra; prohibir la construcción de cementerios cerca de las poblaciones, ó en lugares donde la descomposición sea muy paulatina, ó cerca de los manantiales y curso de las aguas potables, ó al paso de los vientos reinantes en las poblaciones de modo que los miasmas sean arrastrados hacia ellas, aislando también en lo posible dichos lugares de la comunicación con el exterior para evitar, juntamente con su profanación, el que las alimañas puedan desenterrar los restos humanos; y por último, prohibir el sepelio de éstos fuera de los sitios destinados al efecto, lo cual no obsta para la concesión especial de sepulturas á determinadas personas y aún clases, cuando, por ser muy reducidas en número y por realizarse las inhumaciones en condiciones excepcionales, no ofrezca peligro esta concesión y permita satisfacer las exigencias de la sociedad, si se trata de hombres ilustres, ó las de la piedad, si de obispos y religiosas.

En estos últimos tiempos se ha suscitado cuestión sobre

la conveniencia de reemplazar el sepelio ó la inhumación con la cremación ó incineración de los cadáveres, resucitando la costumbre de algunos pueblos antiguos y apoyándose los defensores de este procedimiento en su utilidad enfrente de los inconvenientes de los cementerios. Para la propagación de esta práctica se han fundado sociedades en Italia, Alemania, Suiza, Holanda, Austria, Francia, Inglaterra y los Estados Unidos, y se han ensayado hornos y aparatos diversos á fin de obtener la combustión rápida y la posibilidad de aplicarla por un corto precio; pero cualesquiera que fueren las ventajas de este procedimiento bajo el punto de vista de la higiene, hoy por hoy lucha en España con el espíritu público, con la tradición religiosa y hasta con los sentimientos de piedad para con los muertos; y no está exento de inconvenientes bajo otro aspecto, como el de impedir en muchos casos las investigaciones judiciales y exigir algunos gastos que, aun siendo pocos, no podrían soportar muchas familias. Como medida excepcional, en épocas de grandes epidemias ó de guerras, cuando graves obstáculos y peligros se oponen á la sepultura de los cadáveres, puede y debe recurrirse á su cremación para evitar la formación de focos infecciosos y la propagación del contagio.

La salud pública puede tambien resentirse por las condiciones de las substancias alimenticias y por el abuso en las bebidas alcohólicas, y aunque la administración no ha de llegar hasta intervenir en el uso que los particulares hagan de ellas, debe vigilar para evitar fraudes y adulteraciones perniciosas, y corregirlos; y esto no sólo ejerciendo su función tutelar ó supletoria, sino velando por el estricto cumplimiento del derecho en cuyo nombre obra. El medio más comunmente admitido para evitar la expendición de substancias alimenticias nocivas ó alteradas es el de establecer vedores que cuiden muy especialmente de inspeccionar las carnes, pescados, frutas y bebidas alcohólicas y denuncien á la autoridad administrativa las infracciones, para que imponga el correctivo correspondiente á

la falta y destruya las substancias denunciadas como nocivas ó peligrosas, ó procure se exija la responsabilidad criminal que procediere. Todo esto sin perjuicio de las correcciones ó penas que á los defraudadores en el peso, medida ó calidad pueda imponer la misma autoridad ó la judicial en su caso por lo que aquellos hechos tengan de atentatorio contra el derecho é independientemente de la relación de dichos abusos con la salud pública.

La autorización y la reglamentación para el ejercicio de las profesiones médicas es también en la actualidad un derecho y un deber de la administración. A primera vista parece que no estando nadie interesado como el individuo en la conservación ó en la recuperación de su salud y de la de su familia, la administración no debería inmiscuirse en estos asuntos; pero desgraciadamente la falta de cultura por un lado y la dificultad por otro de apreciar la trascendencia de unos ú otros procedimientos en cuanto á la salud concierne, facilitan la explotación de los crédulos por los charlatanes y los intrusos con grave riesgo casi siempre de la salud de los confiados. Para evitar los peligros que de tales causas puedan sobrevenir, el poder público tiene derecho á exigir que el ejercicio de las profesiones médicas se subordine á la demostración de ciertas condiciones de aptitud por parte de quienes hayan de ejercerlas y al empleo de ciertos procedimientos ó ejecución de ciertos actos que sirvan de garantía contra la temeridad ó la impudencia. La aptitud profesional ó idoneidad científica pudiera presumirse racionalmente por la posesión del título correspondiente, cuya exhibición debe exigirse por los delegados de la autoridad antes de que el facultativo principie á ejercer sus funciones; y como la posesión del título no da más que una presunción *juris tantum*, una administración solícita podría añadir, inspirándose en el dictamen pericial y procurando lesionar lo menos posible los derechos é intereses de los facultativos y la libertad particular, la concurrencia de algunos requisitos ó la práctica de algunos

actos para mayor seguridad. De esta índole son, por ejemplo, la ratificación que los farmacéuticos deben exigir á los médicos en sus recetas, cuando por las dosis ó por la índole de los medicamentos pedidos opinasen que su administración podría ser peligrosa. Todo esto sin perjuicio de las correcciones ó penas con que la administración ó los tribunales de justicia, según los casos, deban reprimir las faltas ó delitos que por ignorancia inexcusable, por negligencia ó malicia cometieren los facultativos.

No sólo la reglamentación en el ejercicio de las profesiones médicas, sino también el proporcionar á las clases menesterosas los auxilios de la ciencia, con la asistencia facultativa y con los medicamentos necesarios, influye poderosamente en la conservación de la salud pública, puesto que atajar ó circunscribir las enfermedades es evitar su desarrollo ó propagación, lo cual ciertamente es de interés general; de tal suerte, que la asistencia facultativa á los pobres ha de considerarse, no tanto como obra de beneficencia, sino como asunto que á todos importa; y de aquí que sea racional y conveniente establecer en todos los pueblos, en cuanto fuere posible ó compatible con los recursos de los municipios el servicio facultativo de médicos y boticas para la asistencia de los pobres.

Hemos de notar que la mayoría de los medios indicados para conservar la salud pública son más bien función social que jurídica, y en tal sentido corresponde en primer término á los municipios proveer á esta clase de necesidades, y sólo por modo de inspección y cuando más supletorio, al poder público del Estado.

No es tampoco indiferente que se utilicen ó no los medios que para la curación ó alivio de sus dolencias ha puesto Dios á servicio de la humanidad; de manera que cuando la incuria, el egoísmo ó el interés particular se opongan al aprovechamiento de tales medios ó pretendan desconsideradamente, aun á riesgo de la salud pública, explotarlos ó usarlos sin cautela, la administración debe intervenir, obligando á los pro-

pietarios de tales medios á ponerlos á disposición del público, sin menoscabar los derechos de aquellos, y reglamentando su uso cuando la libertad en esta materia pudiera entrañar peligros graves por lo enérgico ó arriesgado de su empleo. En este caso se hallan las aguas minerales y otras análogas, respecto á las cuales, la administración pública puede y debe obligar á los dueños de los terrenos donde radican á explotar su uso en condiciones adecuadas, ó acordar su expropiación forzosa por causa de utilidad general y previa la indemnización correspondiente, fijando reglas para usarlas, en baños, bebidas, ó aspiradas en gases, bajo la dirección facultativa encomendada á profesores que hayan demostrado conocimientos especiales en esta materia por la oposición ú otro medio análogo.

Todas estas medidas y otras semejantes, que en épocas normales puede adoptar la administración, se traducen á la corta ó á la larga en restricciones de los derechos individuales, y en tal sentido se ocupa de ellas el Derecho administrativo.

Por razones análogas son de la competencia de éste las medidas extraordinarias que en épocas anormales ó de epidemia deben tomarse contra la propagación del contagio.

En este punto es necesario proceder con mucha circunspección y tino y á la vez con grande energía, porque las disposiciones administrativas pueden facilmente por un lado ser ineficaces, y por otro irrogar perjuicios graves al comercio, á la industria y aun á los medios de subsistencia, restringiendo como han de restringir en muchos casos la libre comunicación entre los hombres.

Por lo mismo á toda medida extraordinaria debe preceder la seguridad ó al menos la gran probabilidad de su eficacia para combatir el mal que se intenta, y después ha de plantearse sin el menor detrimento posible de los demás intereses sociales y derechos particulares.

Con este propósito suelen distinguirse las medidas que

tienden á evitar la propagación de las epidemias, según la época en que han de adoptarse: esto es, según que se sospeche la existencia de la enfermedad contagiosa, ó se tenga de ella certeza. En el primer caso todas las medidas han de tener el carácter de preventivas ó traducirse en actos de precaución; por ejemplo, redoblando la vigilancia para que se cumplan los preceptos higiénicos, constituyendo juntas para la asistencia de los enfermos, si fuere preciso, preparando locales y edificios con los servicios necesarios para alojar y aislar á los invadidos, usando con frecuencia los desinfectantes, proporcionando recursos á los indigentes, puesto que la miseria es por desgracia condición muy favorable á la propagación de las enfermedades, etc., etc.

Cuando se tiene certeza de la existencia de la enfermedad contagiosa, no ha de ocultarse á pretexto de evitar la alarma y las funestas consecuencias que ésta pueda producir predisponiendo á los organismos por el miedo para las afecciones dominantes, pues la ocultación lleva tras sí el abandono ó descuido en la observancia de las reglas de la higiene; ni han de tenerse en cuenta los perjuicios que la difusión de la noticia pudiere acarrear al comercio ó á la industria, porque antes que los intereses económicos están los de la salud. Además, para que puedan utilizarse oportunamente los mayores recursos de que disponen las autoridades de orden más elevado, es conveniente que sus subordinados les hagan conocer la existencia del mal, las medidas adoptadas y los recursos con que cuentan para combatirle y los que necesitan obtener del concurso del Estado ó de la entidad superior representada por dichas autoridades.

Cuando la enfermedad toma grandes proporciones ó se desarrolla considerablemente puede llegarse hasta prescindir de los intereses y aún de los derechos individuales; pero sin que esto autorice en ningún caso para la falta de humanidad en el tratamiento de los enfermos, ni para el despojo en nombre de la sociedad que lucha con la epidemia. Así, pues, será

lícito disponer el aislamiento de los enfermos y aún su alojamiento en los hospitales destinados al efecto; que se quemen las ropas de los contagiados, sin perjuicio de la indemnización correspondiente, y que se cierren los establecimientos públicos y hasta los particulares en que sea muy frecuente la aglomeración de personas como las escuelas, teatros, cafés, etc. Pero en la adopción de todas estas medidas ha de procederse con gran tino por la alarma que producen y por los daños que ocasionan.

Las medidas indicadas corresponden á la especie de policía sanitaria que algunos llaman *interior*, contraponiéndola á otra que dicen *exterior* y tiende á evitar la comunicación con personas ó cosas procedentes de puntos infestados del extranjero; denominación cuya exactitud es discutible, pues muchas de las medidas sanitarias atribuidas á una ú otra especie son por igual aplicables tanto en el interior como en las relaciones exteriores. Se enumeran, no obstante, entre las de la clase segunda la prohibición de comunicación ó libre plática y las cuarentenas y espurgos que se pasan y ejecutan en los lugares llamados *lazaretos*, aplicables no sólo á las procedencias marítimas sino á las terrestres, cuando la comunicación entre dos países ó Estados se hace por fronteras de esta clase. Los riesgos principales que la adopción de estas medidas pueden acarrear son daños para el comercio, y aun conflictos internacionales, si se procede con precipitación é imprudencia.

A las disposiciones extraordinarias que se toman en épocas de epidemia han de preceder otras de precaución en todo tiempo como son los registros sanitarios y las *patentes*, que debe llevar y exhibir todo buque que ha hecho navegación de altura, y las visitas de inspección á las naves antes de admitirlas á libre plática. En los registros se hace constar el estado sanitario de los tripulantes y pasajeros durante la navegación; y las patentes son certificaciones relativas al estado de la salud pública en los puntos de donde ha partido ó con que se ha comunicado la embarcación de que se trata. Estas certifi-

caciones deben ser expedidas por las autoridades del país de donde procede la nave y visadas y ratificadas por los representantes del Estado á cuyas costas vaya destinada. Las patentes son limpias ó sucias: por las primeras se hace constar que el barco no ha comunicado con personas ni con cosas contagiadas ó sospechosas de contagio; las segundas indican lo contrario, y claro está que la conducta de la administración deberá estar en armonía con las indicaciones de las patentes. Cuando la patente es sucia y hay por lo mismo sospecha de que pueda existir en la nave algún foco contagioso, debe sometérsela á observación, haciéndola guardar cuarentena, es decir, aislándola ó privándola de la comunicación por tiempo más ó menos largo hasta cerciorarse de que no hay riesgo en alzarle la prohibición. Cuando en la nave se ha desarrollado la enfermedad contagiosa, no basta el aislamiento, sino que ha de procederse á descargarla y á expurgar su cargamento, desinfectando tanto á las personas como las cosas en el lazareto, sin permitir la comunicación libre hasta despues de pasado algún tiempo sin que haya ocurrido novedad en la tripulación y pasajeros.

Como se ve por lo dicho, estos procedimientos son también aplicables á las procedencias de tierra, pues nada se opone á que se exijan certificaciones del estado sanitario del punto de donde procedan á las personas y vehículos de transporte, ni que unas y otros sean detenidos antes de pasar la frontera y sometidos á observación en lazaretos y á expurgo y desinfección.

Por último, para evitar la propagación de las epidemias, se han ideado también los llamados *cordones sanitarios*, exteriores é interiores, ó sean líneas de tropas encargadas de impedir el ingreso en el país ó la salida de las poblaciones, ó de una zona determinada, á las personas sospechosas de infección por haber comunicado con otras personas ó cosas contagiadas.

Los cordones interiores, cuyo objeto es la defensa ó el

aislamiento de una comarca dentro del territorio nacional, se forman por dos líneas concéntricas de tropas, la una próxima á la población, aunque no en comunicación inmediata con ella, y la otra mucho más distante, quedando entre ambas líneas una ancha zona de territorio, en la cual pueden permanecer tanto las personas y cosas que salgan de la población, como las provenientes de fuera, pero sin que éstas penetren en la población ni aquellas traspasen la segunda línea de tropas hasta bastante tiempo después de haber salido de aquella.

La eficacia de los cordones sanitarios depende ante todo del medio de propagación de la epidemia, y claro está que, si ésta se verifica por el contacto, los cordones son utilísimos; pero esta utilidad es muy problemática cuando la propagación se realiza por el aire ó por el agua, de manera que para aplicarlos será muy conveniente oír en cada caso ó en las varias especies de enfermedades la opinión facultativa.

Disposiciones generales sobre sanidad.—Ley de 28 de Noviembre de 1855.—Servicio general de Sanidad.—Artículo primero. La Dirección general de Sanidad reside en el Ministerio de la Gobernación.

Art. 2º Corresponde á los gobernadores civiles la dirección superior del servicio de Sanidad en sus respectivas provincias, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación.

Art. 3º Habrá un Consejo de Sanidad dependiente del Ministerio de la Gobernación. Sus atribuciones serán consultivas además de las que el Gobierno determine en casos especiales.

Arts. 4º, 5º y 6º (Tratan de la organización y atribuciones del Consejo y carácter de sus vocales.)

Art. 7º En casos inminentes de epidemia ó contagio, y siempre que el Gobierno lo acuerde por sí ó á propuesta del Consejo, se girarán visitas ordinarias ó extraordinarias de inspección donde el bien público lo exija. Estas visitas serán desempeñadas por delegados facultativos del gobierno, nombrados también á propuesta del Consejo.

Arts. 8º, 9º, 10 y 11 (Tratan de los funcionarios que componen la secretaría del Consejo.)

Servicio sanitario marítimo.—Art. 12 En cada uno de los puertos habilitados se creará una Dirección especial de Sanidad.

Arts. 13 y 14 (Tratan de la clasificación de los puertos y de sus Direcciones sanitarias.)

Art. 15 Los directores especiales de Sanidad desempeñarán las funciones que determine el reglamento.

Art. 16 Estos directores se entenderán de oficio con el gobernador civil de su respectiva provincia, y los gobernadores con el ministerio. En todas las resoluciones facultativas oirán el dictamen del médico de visita de naves.

Art. 17 Las patentes serán uniformes en todos los puertos de la península é islas adyacentes, y se extenderán con arreglo á los modelos que publicará el Gobierno.

Art. 18 Sólo se expedirán dos clases de patentes, limpia cuando no reine enfermedad alguna importable ó sospechosa, y sucia en los demás casos.

Toda otra patente expedida en el extranjero, sea cual fuere su denominación, sufrirá el trato de la sucia.

Igual trato sufrirá la limpia que haya mudado de carácter por los accidentes del viaje, y la expedida en puerto extranjero que no esté visada por el cónsul español en él ó en alguno de los inmediatos si allí no lo hubiera.

Art. 19 Todos los buques llevarán patente, excepto los guardacostas, chalupas de la Hacienda y barcos pescadores.

Art. 20 Los vapores y los buques de vela de travesía que conduzcan á bordo más de sesenta personas, llevarán precisamente profesores de medicina y cirugía con su correspondiente botiquín reconocido por el director especial de Sanidad, y aparatos de cirugía competentes.....

Art. 21 No es obligatoria esta disposición á los buques que transporten pasajeros de un puerto de la Península á otro de la misma, ó á las Islas Baleares y viceversa.

Art. 22 Al respaldo de las patentes, y en caso de necesidad por listas supletorias visadas por el jefe de Sanidad, se anotarán siempre los nombres de los pasajeros que conduzcan.

Art. 23 Se reconocerán y visitarán, según prevenga el reglamento de Sanidad marítima, cuantos buques lleguen á los puertos, sin cuyo requisito no se les dará plática, ni se les permitirá dejar en tierra persona alguna ni parte del cargamento.

Art. 24 Los directores especiales podrán eximir de la visita y reconocimiento á los buques dispensados de llevar patente, como también á los de vapor y cabotaje de cuyas condiciones higiénicas y habitual aseo estén satisfechos.....

Art. 25 La visita se hará inmediatamente á todo buque, incluso los de guerra y destinados á correos, que arribe al puerto de sol á sol, y aun de noche en casos urgentes, como llegada de correos, naufragios ó arribadas forzosas.

Art. 26 Los lazaretos se dividen en sucios y de observación. En los primeros harán cuarentena los buques de patente sucia, de peste

levantina ó fiebre amarilla, y los que por sus malas condiciones higiénicas hayan sido sujetos al trato de patente sucia. En los lazaretos de observación, además de verificarse ésta para todos los casos que se señalarán, serán considerados como sucios para el cólera morbo asiático (1).

Arts. 27 y 28 (Tratan del número y empleados de los lazaretos.)

Art. 29 Las cuarentenas se dividen en rigurosas y de observación.

La de rigor lleva consigo el desembarco y expurgos de las mercancías que se enumeran en el art. 41, y se purga necesariamente en un lazareto sucio. La de observación puede hacerse en cualquiera de los puertos en que haya lazareto de tal naturaleza sin precisar el desembarco del cargamento.

Arts. 30 al 37 (Tratan de los buques y procedencias sujetos á cuarentena.)

Art. 38 Los directores, de acuerdo con las Juntas de Sanidad, podrán adoptar medidas cuarentenarias contra el tífus, viruela maligna, disentería y otra cualquiera enfermedad importable; pero estas medidas excepcionales se aplicarán tan sólo á los buques infestados, y en ningún caso comprometerán al país de su procedencia.

Ninguna medida sanitaria podrá llegar al extremo de rechazar ó despedir un buque sin prestarle los auxilios convenientes.

Arts. 39 y 40 (Fijan en 24 las horas de los días de cuarentena y la duración de éstas, según se trate de peste levantina, fiebre amarilla ó cólera morbo.)

Art. 41 En patente sucia y aun en la limpia, si el buque no reuniese buenas condiciones higiénicas, se desembarcarán y expurgarán en el lazareto ó en sitios adecuados los géneros siguientes: ropas de uso y efectos de la tripulación y pasajeros, cueros al pelo y de empaque, pieles, plumas y pelos de animales, lana, seda y algodón, trapos, papeles y animales vivos.

Art. 42 No se admitirán en los lazaretos substancias animales ó vegetales en putrefacción; cuando se hallaren con estas condiciones se quemarán ó arrojarán al mar.

La correspondencia oficial y la de particulares se admitirá desde luego, previas las precauciones necesarias.

Art. 43 Los efectos del cargamento no mencionados en el artículo anterior, se ventilarán abriendo las escotillas y colocando en ellas las mangueras de ventilación necesarias.

Art. 44 Se ventilarán en la misma forma que en el artículo anterior se prescribe, el algodón, lino y cáñamo cuando durante el viaje no hubiese ocurrido accidente alguno, pues en caso contrario se descargará en el lazareto y se expurgará convenientemente.

(1) Reformado por la ley de 24 de Mayo de 1866.

Art. 45 En todos los casos mencionados en la segunda parte del artículo 42, y en los dos siguientes, será el buque ventilado expuesto enseguida á las fumigaciones oportunas y sujeto á las demás medidas higiénicas que reclame su estado, á juicio del director de Sanidad del puerto.

Art. 46 En ningún caso se admitirán á libre plática y circulación los artículos ó géneros del cargamento de un buque cuarentenario, interin no haya terminado la cuarentena, exceptuándose los metales y demás objetos minerales, que podrán ser admitidos después de cuarenta y ocho horas por lo menos de ventilación sobre cubierta.

El numerario será recibido desde luego, previas las convenientes precauciones.

Arts. 47 al 51 (Tratan de los derechos sanitarios marítimos.)

Servicio sanitario interior.—Art. 52 En las capitales de provincia habrá juntas provinciales de Sanidad, y municipales en todos los pueblos que excedan de 1.000 almas.

Arts. 53 al 56 (Versan sobre organización y atribuciones de las Juntas provinciales y municipales.)

Art. 57 Se prohíbe, por regla general, la adopción del sistema cuarentenario (interior).

Art. 58 Cuando circunstancias especiales aconsejaren algunas medidas coercitivas interiores, el Gobierno dispondrá el modo con que deben ejecutarse.

Art. 59 También dictará el Gobierno las reglas para los acordamientos fronterizos cuando alguna epidemia los haga necesarios.

Art. 60 En cada partido judicial habrá tres subdelegados de Sanidad, uno de medicina y cirugía, otro de farmacia y otro de veterinaria.

Art. 61 Los deberes, atribuciones y consideración de los subdelegados serán objeto de un reglamento que formará el Gobierno oyendo al Consejo de Sanidad.

Arts. 62 y 63 (Sobre nombramiento y carácter de los Subdelegados.)

Art. 64 Las juntas provinciales de Sanidad invitarán á los Ayuntamientos á que establezcan la hospitalidad domiciliaria, y á que creen, con el concurso y consentimiento de los vecinos, plazas de médicos, cirujanos y farmacéuticos titulares, encargados de la asistencia de las familias pobres, teniendo también los facultativos titulares el deber de auxiliar con sus consejos científicos á los municipios en cuanto diga relación con la policía sanitaria.

Art. 65 Cuando los Ayuntamientos no correspondan á las invitaciones de las Juntas provinciales de Sanidad y las familias pobres carezcan de la asistencia facultativa y de los medicamentos necesarios para la curación de sus enfermedades, el gobernador civil, de acuerdo con la Diputación provincial, teniendo en cuenta las circunstancias

de los pueblos y oyendo á la Junta de Sanidad, podrá obligar á las municipalidades á que se provean de facultativos titulares para la asistencia de los pobres, exigiendo á las mismas la responsabilidad que hubiere lugar cuando ocurriese alguna defunción de la clase menesterosa sin habérsela prestado los auxilios facultativos.

Art. 66 Cuando un pueblo por su pobreza ó escaso vecindario no pueda por sí solo contribuir con suficiente cuota para cubrir las asignaciones de los facultativos titulares, se asociará á los más inmediatos, acordando entre ellos la cantidad con que cada uno ha de contribuir para este objeto.

Art. 67 (Sobre asignación de los titulares por contrato y pago de los mismos.)

Art. 68 No se podrá obligar á los facultativos á prestar otros servicios científicos que los consignados en sus contratos. Los profesores titulares son completamente libres en el ejercicio de su profesión, á no ser que estén contratados particularmente con los vecinos, en cuyo caso están obligados al cumplimiento de los deberes que se hubieren impuesto, del mismo modo que los vecinos contratados.

Art. 69 (Sobre nombramiento de los facultativos titulares.)

Art. 70 No podrán ser anuladas las escrituras de los médicos, cirujanos y farmacéuticos titulares, sino por mútuo convenio de facultativos y municipalidades, ó por causa legítima probada por medio del oportuno expediente y previo fallo de la Diputación provincial, en vista del informe de la Junta de Sanidad de la provincia.

Art. 71 Si el Ayuntamiento ó facultativos se creyesen agraviados por la resolución tomada por la Diputación provincial, podrán recurrir al tribunal contencioso-administrativo dentro de los treinta días siguientes al en que se les notifique el acuerdo de la Diputación provincial.

Art. 72 Los facultativos titulares están obligados á no separarse del pueblo de su residencia en tiempo de epidemia ó contagio. En las épocas normales podrán salir de las respectivas localidades, observando las cláusulas que se establezcan en sus contratos. Para ausencias de mayor tiempo que las marcadas en las escrituras, necesitan licencia del Ayuntamiento y dejar otro facultativo que cumpla las obligaciones del ausente.

Art. 73 Al facultativo titular que en épocas de epidemia ó contagio abandonase el pueblo de su residencia, se le privará del ejercicio de su profesión por tiempo determinado, á juicio del Gobierno, con arreglo á las causas atenuantes ó agravantes que concurren, oyendo siempre al Consejo de Sanidad.

Arts. 74, 75 y 76 (Sobre recompensas á los profesores que se inutilicen y á sus familias.)

Art. 77 Los profesores que disfruten sueldo ó destino pagado por el presupuesto general, provincial ó municipal están obligados, si

ejercen, á prestar sus servicios facultativos á la población en que residen, cuando la autoridad lo exija.

Art. 78 (Declara libre el ejercicio de la profesión por los facultativos.)

Art. 79 Siendo las profesiones médicas libres en su ejercicio, ninguna autoridad pública podrá obligar á otros profesores que á los titulares, excepto en caso de notoria urgencia, á actuar en diligencias de oficio, á no ser que á ello se presten voluntariamente.

En semejantes funciones, ya sean consultas, dictamen, análisis, reconocimiento ó autopsia, serán abonados á estos profesores sus honorarios y gastos de medicina ó en viajes, si hubieran sido precisos.

Art. 80 (Trata de la organización en cada provincia, de un jurado médico para censurar la conducta de los facultativos.)

Art. 81 Sólo los farmacéuticos autorizados con arreglo á las leyes podrán expender en sus boticas medicamentos simples ó compuestos, no pudiendo hacerlo sin receta de facultativo de aquellos que por su naturaleza lo exijan.

Art. 82 Las recetas de los profesores no contendrán abreviaturas, tachaduras ni enmienda alguna, y expresarán con la mayor claridad, y sin hacer uso de signos, en palabras castellanas ó latinas, el número, peso ó medida de los medicamentos.

Art. 83 Tampoco despacharán los farmacéuticos medicamentos heróicos, recetados en cantidad superior á la que fijan los farmacopeas ó formularios, y á la que la prudente práctica aconseja, sin consultar antes con el facultativo que suscriba la receta.

En caso de que no hubiera equivocación y de que el facultativo insistiere en que se despachase la dosis reclamada, pondrá al pié de la receta, para garantía del farmacéutico, la siguiente fórmula :

“Ratificada la receta á instancia del farmacéutico, despáchese bajo mi responsabilidad.” (Aquí su firma).

Estas recetas quedarán siempre en las oficinas de farmacia.

Art. 84 Se prohíbe la venta de todo remedio secreto. Desde la publicación de esta ley quedan derogados todos los privilegios ó patentes que se hubieren concedido para su elaboración ó venta.

Art. 85 Todo el que poseyere el secreto de un medicamento útil, y no quisiera publicarlo sin reportar algún beneficio, deberá presentar la receta al Gobierno, con una memoria circunstanciada de los experimentos ó tentativas que haya hecho para asegurarse de su utilidad en las enfermedades á que se aplique.

Arts. 86 al 89 (Tratan de los procedimientos para otorgar las recompensas á que alude el artículo anterior.)

Arts. 90, 91 y 92 (Sobre inspectores de géneros medicinales en las aduanas.)

Arts. 93, 94 y 95 (Tratan del nombramiento y derechos de los facultativos forenses.)

Arts. 96 y 97 (Anuncia el primero la publicación de un reglamento sobre baños y aguas minerales, y declara el segundo lo vigente entre tanto.)

Art. 98 Las reglas higiénicas á que estarán sujetas todas las poblaciones del reino, serán objeto de un reglamento especial, que publicará el gobierno, oyendo antes al consejo de Sanidad.

Real orden de 13 de Junio de 1856.—Declara exentos del pago por residencia en los lazaretos á los individuos del ejército y Armada, activos, retirados ó licenciados, á los empleados activos y pasivos con real nombramiento, á los niños menores de siete años y á los pobres de solemnidad é indigentes.

Real orden de 26 de Julio de 1859.—Resuelve que los gastos de visita de los subdelegados facultativos se abonen con cargo al presupuesto provincial ó municipal, según los casos.

Real orden de 10 de Mayo de 1860.—Dicta disposiciones sobre concesión de acotamiento de terrenos destinados al cultivo del arroz.

Real orden de 15 de Abril de 1861.—Reglamento para la ejecución de la real orden anterior sobre acotamientos para el cultivo del arroz.

Real decreto de 22 de Enero de 1862.—Aprobando el reglamento para la concesión de las pensiones establecidas en los artículos 74, 75 y 76 de la ley de Sanidad á favor de los profesores de medicina, cirugía y farmacia que en tiempo de epidemia ó contagio se inutilicen para el ejercicio de su facultad á causa del extremado celo con que hayan desempeñado su profesión en beneficio del público, y á favor de las viudas é hijos de los que mueran.

Real orden de 24 de Febrero de 1863.—Fijando las dietas que se deben abonar á los subdelegados de veterinaria por las comisiones que desempeñen fuera de su establecimiento.

Real orden de 9 de Marzo de 1865.—Determina algunas atribuciones de los subdelegados de Sanidad y las compensaciones á que tienen derecho por sus servicios.

Real orden de 18 de Septiembre de 1865.—Adopta algunas resoluciones contra ciertos facultativos que faltaron á sus deberes en tiempo de epidemia.

Real orden de 23 de Septiembre de 1865.—Mandando que en todas las poblaciones en que se haya declarado ó pudiere declararse oficialmente en adelante alguna enfermedad epidémica, permanezcan los profesores en sus puestos, aunque se suspendan los estudios.

Real orden de 17 de Noviembre de 1865.—Destituyendo y mandando se forme causa á un vocal de junta provincial de Sanidad, que lo era como propietario, por haber abandonado la capital invadida por el cólera.

Ley de 24 de Mayo de 1866.—Reforma los artículos 26, 27, 35,

40 y 101 de la ley de Sanidad de 28 de Noviembre de 1855 respecto á lazaretos, patentes, cuarentenas y derechos sanitarios.

Real orden de 11 de Julio de 1866.—Mandando considerar en vigor la recopilación de las instrucciones que deben observar los gobernadores y autoridades locales y adoptar medidas para prevenir el desarrollo de una epidemia ó enfermedad contagiosa, ó minorar sus efectos.

Real orden de 28 de Agosto de 1866.—Resuelve que los médicos y cirujanos de la Beneficencia provincial y municipal están obligados á suministrar ciertos datos estadísticos sanitarios sin devengar por ello clase alguna de honorarios, pero no informes y otros servicios no prescritos en la misma.

Real orden de 17 de Abril de 1867.—Declara obligados á los facultativos militares á presentar sus títulos á los subdelegados y alcaldes, cuando hayan de ejercer en lo civil.

Real orden de 18 de Junio de 1867.—Fija las dietas que deben abonarse á los subdelegados de Sanidad cuando desempeñen comisiones fuera del punto de su residencia.

Real orden de 28 de Agosto de 1867.—Prohíbe á los cirujanos tener como practicantes para sangrías y operaciones menores á personas que carezcan del título facultativo correspondiente.

Real orden de 15 de Enero de 1868.—Prescribe la vacunación y revacunación de todos los soldados antes de empezar la instrucción.

Real orden de 14 de Mayo de 1872.—Declara que no están obligados á prestar servicios forenses los directores especiales de Sanidad de los puertos.

Real decreto de 23 de Febrero de 1875.—Restableciendo el Real Consejo de Sanidad y su reglamento orgánico.

Real orden de 23 de Marzo de 1875.—Declara exceptuados de todo impuesto sanitario á los que por las disposiciones vigentes lo están del de lazaretos.

Circular de 17 de Enero de 1880.—Recomendando á los gobernadores la remisión á la superioridad de estados mensuales respecto á viruela y vacunaciones y dando reglas á los médicos para la aplicación de la vacuna de tubos y cristales.

Real orden de 17 de Mayo de 1880.—Dictando reglas para practicar la visita de naves, y sobre cuarentenas y patentes.

Real orden de 13 de Febrero de 1883.—Declara que los subdelegados de farmacia no pueden ser destituidos sino mediante expediente con audiencia de los interesados y de la Junta provincial de Sanidad.

Real orden de 9 de Octubre de 1883.—Dictando reglas sobre matanza de cerdos.

Real orden de 11 de Septiembre de 1884.—Sobre cordones y lazaretos interiores contra la epidemia colérica.

Real orden de 16 de Junio de 1885.—Prohíbe la introducción en España de todo remedio secreto no autorizado por la R. Academia de Medicina y la venta de toda clase de medicamentos á otras personas que los profesores de Farmacia con establecimiento legal donde expendierlos.

Real orden de 8 de Enero de 1886.—Mandando: 1º Que para el nombramiento y separación de los subdelegados de Sanidad los gobernadores deben atenerse, según está mandado, á lo prescrito en la real orden de 13 de Febrero de 1883.—2º Que el facultativo médico ó farmacéutico, sea ó no subdelegado, que venga desempeñando la plaza de titular con una antigüedad de diez ó más años como individuo de un cuerpo de Beneficencia constituido ó que ha debido constituirse en justo respeto al reglamento de 24 de Octubre de 1873 en una población cuyo número de vecinos exceda de 4.000, no podrá ser separado de dicha plaza sin expediente gubernativo del que aparezcan demostradas faltas graves en el desempeño de sus deberes, previa audiencia del interesado y de la Junta provincial de Sanidad.—3º Que en los pueblos menores de 4.000 vecinos, cuando la titular se desempeñe en virtud de contrato con el Ayuntamiento, se estará, en cuanto respecta á los derechos y deberes del profesor, á lo que el mismo contrato y las disposiciones vigentes sobre la materia determinen.—4º Que el cargo de farmacéutico municipal no debe considerarse inamovible por la sola circunstancia de hallarse desempeñado por un subdelegado de Sanidad.—5º Que debe darse carácter general á estas disposiciones.

Real orden de 11 de Febrero de 1886.—Sobre intrusiones en farmacia.

Otra Real orden de 11 de Febrero de 1886.—Dispone que los cirujanos-dentistas necesitan título para ejercer su profesión y deben presentarlo en las subdelegaciones de Medicina y Cirujía.

Real orden de 4 de Enero de 1887.—Sobre higiene de alimentos y castigo de las adulteraciones y venta de artículos de consumo sofisticados y nocivos.

Orden circular de 25 de Febrero de 1887.—Recomendando á las Diputaciones y Ayuntamientos presten auxilios pecuniarios á los enfermos pobres atacados de hidrofobia que manden á París.

Orden circular de 5 de Marzo de 1887.—Para evitar la propagación de la lepra.

Real orden de 21 de Octubre de 1887.—Sobre matanza de reses y fabricación de embutidos.

Real orden de 31 de Diciembre de 1887.—Dictando disposiciones para la importación de ganado vacuno, lanar, cabrío y de cerda, con destino al consumo.

Real orden de 30 de Enero de 1888.—Sobre venta de vinos, aguardientes y bebidas que contengan materias nocivas.

Reales órdenes de 23 de Marzo y 6 de Septiembre de 1888.—Sobre importación y reconocimiento de ganado.

Real orden de 6 de Febrero de 1889.—Sobre entrada y salida de ganado entre España y Portugal.

Real orden de 10 de Abril de 1889.—Considerando como potestativo de los alcaldes restringir la libertad de matar reses de cerda oyendo antes á las Juntas municipales de Sanidad.

Real orden de 18 de Julio de 1889.—Prohíbe la pesca y venta de ostras aun de procedencia extranjera desde 1º Mayo á 1º Octubre.

Real orden de 26 de Julio de 1889.—Sobre intrusiones en el ejercicio de la Medicina.

Real orden de 24 de Junio de 1890.—Mandando que para impedir la trasmisión de gérmenes morbosos se embalen los fardos de trapos en lonas embreadas.

Otra Real orden de la misma fecha.—Dictando reglas para prevenir y combatir la epidemia colérica y organizando Juntas de inspección higiénica.

Circular de 12 de Agosto de 1890.—Dictando, de acuerdo con lo informado por el R. Consejo de Sanidad, disposiciones para evitar la propagación y desarrollo de la actual epidemia colérica.

Real orden de 18 de Agosto de 1890.—Dictando disposiciones para prevenir y combatir la epidemia colérica en los establecimientos penales.

Real orden de 8 de Octubre de 1890.—Regulando á tenor de las instrucciones que dicta, el servicio de estadística demográfica sanitaria.

Real decreto de 18 de Diciembre de 1890.—Sobre calcinaciones al aire libre de minerales sulfurados.

Real orden de 4 de Febrero de 1891.—Sobre intrusiones en el ejercicio de profesiones médicas.

Real orden de 27 de Febrero de 1891.—Mandando que los doctores sean preferidos á los licenciados para el nombramiento de subdelegados.

Real orden de 5 de Marzo de 1891.—Derechos y deberes de los subdelegados respecto á inspección de manicomios y certificaciones.

Sentencia de 24 de Marzo de 1891.—Resuelve que no ha lugar á la percepción de derechos ú honorarios por un delegado, por no haberse cumplido las condiciones de las reales órdenes de 30 de Septiembre de 1848 y 16 de Junio de 1867.

Real orden de 30 de Marzo de 1891.—Fijando plazo para solicitar la cruz de epidemias.

Real orden de 19 de Junio de 1891.—Declara subsistente la de 25 de Mayo de 1885 que prohibió las inoculaciones anticólicas del Dr. Ferrán.

Real decreto de 18 de Agosto de 1891.—Dicta reglas para la va-

cunación, haciéndola obligatoria para los acogidos en establecimientos benéficos públicos.

Real orden de 15 de Noviembre de 1891.—Declara compatible el cargo de Alcalde ó de Subdelegado de medicina con el de médico libre de los establecimientos balnearios, y prohíbe á los médicos que establecen consulta libre anunciarse como médicos consultores del establecimiento.

Real orden de 4 de Julio de 1892.—Encargando el cumplimiento más rápido y exacto de las disposiciones dictadas para combatir la epidemia colérica y principalmente las Reales órdenes de 20 de Abril de 1886 y 12 de Agosto de 1890, que considera como resumen del código sanitario.

Real orden de 19 de Mayo de 1893.—Declara insalubre la fabricación de escobas de palma, que debe instalarse fuera de las poblaciones.

Real orden de 4 de Octubre de 1893.—Sobre obligaciones de los inspectores sanitarios provinciales y de distrito, y derecho á indemnizaciones y dietas.

Real orden de 19 de Mayo de 1893.—Prohibiendo la importación y venta de remedios secretos conforme al art. 84 de la ley de Sanidad.

Real orden de 27 de Julio de 1893.—Declara subsistente, como plazo general para realizar la matanza de reses de cerda, el señalado en la Real orden de 21 de Marzo de 1885, ó sea desde 1º de Noviembre hasta 31 de Marzo de cada año.

Disposiciones especiales sobre facultativos titulares.—*Reglamento de 24 de Octubre de 1873.*—Para la asistencia facultativa de los enfermos pobres. (Ha sido reformado principalmente por el *Reglamento de 11 de Junio de 1891*, inserto más abajo.)

Real orden de 15 de Abril de 1874.—Declara: 1º Que el facultativo titular separado indebidamente de su cargo tiene derecho al percibo de los sueldos correspondientes al tiempo de su separación indebida, que deben serle satisfechos por el Ayuntamiento, formando para ello, si necesario fuera, el presupuesto adicional correspondiente: 2º Que los individuos del Ayuntamiento que separó ilegalmente al facultativo deben reintegrar á los fondos municipales de la cantidad á que asciendan aquellos haberes.

Real orden de 17 de Enero de 1877.—No puede considerarse como renovación del contrato, á menos que expresamente se hubiera estipulado así, la continuación en el servicio de una plaza de facultativo titular por más tiempo del convenido.

Real orden de 17 de Abril de 1877.—El reglamento no autoriza á los Ayuntamientos para contratar la asistencia facultativa de los vecinos pudientes, ni permite que pueda imponérseles este gravamen.

Real orden de 11 de Marzo de 1878.—Nada compete al Gobier-

no respecto á la reclamación de un facultativo por haber asistido á más enfermos que los incluidos en las listas, puesto que según el párrafo primero del art. 84 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, compete á los Tribunales contencioso administrativos el conocimiento y fallo de las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia, rescisión y efectos de los contratos celebrados con la Administración para toda especie de servicios y obras públicas del Estado, provinciales y municipales.

Real orden de 11 de Junio de 1879.—Las juntas municipales pueden elegir libremente al aspirante que consideren más apto para desempeñar el cargo de titular, independientemente de la superioridad del título, siempre que éste sea bastante para el ejercicio de la profesión.

Real orden de 3 de Julio de 1879.—Sería conveniente que, á fin de evitar perjuicios á los facultativos, se restableciese lo dispuesto en el reglamento de 11 de Marzo de 1868 respecto al aviso que con dos meses de anticipación deben dar las municipalidades á los médicos titulares que cesan en el desempeño de su cometido; pero mientras tal disposición no se restablezca, preciso es reconocer que no existe plazo dentro del cual haya de darse el aviso de que se deja hecha referencia.

Real orden de 16 de Julio de 1879.—El Gobierno no puede resolver sobre reclamaciones de honorarios devengados por los médicos titulares interinos.

Real orden de 19 de Julio de 1880.—Los farmacéuticos de los establecimientos oficiales, ó sea del Estado, la provincia ó el municipio, que no tengan despacho para el público, no están comprendidos en el art. 13 de las ordenanzas de Farmacia de 1860.

Real orden de 23 de Julio de 1880.—El nombramiento de médico titular corresponde á la Junta municipal; el de presos pobres al Ministro de la Gobernación ó á la Dirección general de Establecimientos penales, según el sueldo; y el de médico forense al Ministerio de Gracia y Justicia... y estos cargos son incompatibles entre sí.

Real orden de 20 de Noviembre de 1880.—Las certificaciones expedidas por los Rectores de Universidad no autorizan para el ejercicio de ninguna facultad.

Real orden de 26 de Noviembre de 1880.—El Ayuntamiento de Madrid que acordó la asistencia médica domiciliaria y gratuita á favor de los vigilantes de consumos que disfruten un haber diario no eventual de 11 reales próximamente infringió el reglamento, porque los indicados vigilantes no pueden ser reputados pobres para estos efectos.

Real orden de 8 de Enero de 1886.—Dispone: 1º Que para el nombramiento y separación de los subdelegados de Sanidad los Gobernadores deben atenerse, según está mandado, á lo prescrito en la

Real orden de 13 de Febrero de 1883: 2º Que el facultativo, médico ó farmacéutico, sea ó no subdelegado, que venga desempeñando la plaza de titular con una antigüedad de diez ó más años como individuo de un cuerpo de Beneficencia, constituido ó que ha debido constituirse en justo respeto al reglamento de 24 de Octubre de 1873 en una población cuyo número de vecinos exceda de 4000, no podrá ser separado de dicha plaza sin expediente gubernativo del que aparezcan demostradas faltas graves en el desempeño de sus deberes, previa audiencia del interesado y de la Junta provincial de Sanidad: 3º Que en los pueblos menores de 4000 vecinos, cuando la titular se desempeña en virtud de contrato con el Ayuntamiento, se estará en cuanto respecta á los derechos y deberes del profesor á lo que el mismo contrato y las disposiciones vigentes sobre la materia determinen: 4º Que el cargo de farmacéutico municipal no debe considerarse como inamovible por la sola circunstancia de hallarse desempeñado por un subdelegado de Sanidad.

Real decreto de 29 de Agosto de 1887.—Declara que los créditos que un médico pueda tener contra un Ayuntamiento como consecuencia del contrato celebrado para la asistencia de los enfermos pobres no son reclamables ante los tribunales de justicia, correspondiendo á la Administración conocer de este asunto, visto el número 1º, artículo 84 de la ley de 26 de Septiembre de 1863 y el 143 de la ley municipal, á menos que la deuda estuviera asegurada con prenda ó hipoteca, en cuyo caso correspondería á los Tribunales; y declara también que la Administración es la única competente para resolver sobre la inteligencia y efecto de tales contratos por versar sobre un servicio público.

Real orden de 11 de Febrero de 1888.—Resuelve en términos análogos al anterior decreto.

Real decreto sentencia de 2 de Marzo de 1888.—Declara que el Ayuntamiento y Junta de asociados pudo rescindir el contrato celebrado con el médico titular fundándose para ello en lo oneroso del mismo, por la renumeración excesiva y por lo ilimitado del tiempo.

Real decreto sentencia de 12 de Octubre de 1888.—Resuelve, conforme á la Real orden de 26 de Mayo de 1880, que contra las providencias de los Gobernadores respecto á cumplimiento, interpretación, revisión y efectos de los contratos que celebren los Ayuntamientos, como los referentes á la asistencia de pobres, sólo procede la vía contenciosa ante la Comisión provincial.

Sentencia de 17 de Noviembre de 1888.—Atribuye exclusivamente al Tribunal contencioso-administrativo de primera instancia, conforme al art. 48 de la ley de 25 de Septiembre de 1863, la competencia para declarar sobre la rescisión ó anulación de los contratos entre las municipalidades y los facultativos titulares para la asistencia de enfermos pobres.

Real decreto de 30 de Julio de 1890.—Resuelve á favor de la Administración la competencia para conocer en la reclamación de honorarios de un médico titular, considerando dicha reclamación como incidencia del contrato administrativo.

Sentencia de 20 de Noviembre de 1890.—No puede someterse en alzada gubernativa al ministerio la providencia de un gobernador sobre validez ó nulidad de un acuerdo municipal nombrando médico titular, porque dicha providencia causa estado y sólo procede contra ella el recurso contencioso-administrativo ante el tribunal de primera instancia.

Real decreto y Reglamento de 14 de Junio de 1891 para el servicio sanitario de los pueblos.—Artículo 1º: En todas las poblaciones que no pasen de 4.000 vecinos habrá facultativos municipales de Medicina y Cirugía y Farmacia, costeados por los Ayuntamientos, debiendo poseer unos y otros profesores el título de Doctor ó Licenciado expedido por las Universidades del Reino. En las de mayor vecindario llevarán los municipios un registro de pobres que tengan derecho á la asistencia facultativa gratuita, y á cada uno se le proveerá de una cédula que lo acredite. En estas poblaciones habrá así mismo facultativos municipales para el desempeño de los propios deberes y para atender al servicio de las casas de socorro, si las hubiere; pero en su número, orden de ingreso y funciones especiales que se les encomienden, deberán acomodarse á lo que perceptúe en cada una el reglamento formado al efecto por el municipio y aprobado por el gobernador después de haber oído á la junta provincial de sanidad.

Art. 2º Además de la asistencia gratuita de las familias pobres, vacunación y asistencia á los nacimientos y abortos que ocurran en las mismas, ya sea en el domicilio de éstas ó en cualquiera asilo municipal, tendrán los facultativos municipales las obligaciones siguientes: 1ª Prestar los servicios sanitarios y de interés general que dentro del término jurisdiccional correspondiente les sean encomendadas por el Gobierno y las autoridades sanitarias superiores. 2ª Auxiliar con sus conocimientos científicos dentro de la misma demarcación, tanto á las corporaciones municipales respectivas, como á las provinciales, en cuanto se refiere á la policía de salubridad y á la estadística sanitaria. 3ª Comprobar y certificar gratuitamente las defunciones que ocurran en el distrito municipal cuando no se hallare organizado el servicio de reconocimiento de cadáveres por los médicos del Registro civil: 4ª Auxiliar á la Administración de justicia conforme á los arts. 346 y 348 de la ley de Enjuiciamiento criminal, sustituyendo al médico forense en las ausencias, enfermedades y vacantes, devengando en todos los casos los honorarios prescritos por el arancel para las actuaciones de estos profesores. Por la autoridad judicial les serán facilitados los medios necesarios para practicar la

diligencia que se les encomiende, según el art. 485 de la misma ley, y se dará aviso á los alcaldes, como superiores jerárquicos de los facultativos, al mismo tiempo de practicar su citación, á los efectos del artículo 425 de la ley de Enjuiciamiento criminal de 14 de Septiembre de 1882: 5^a Prestar en casos de urgencia, y con la debida retribución aquellos servicios que por el gobernador de la provincia se les encarguen en los pueblos cercanos á su residencia.

Art. 3^o Serán considerados pobres para los efectos de este reglamento: 1^o Los que no contribuyan directamente con cantidad alguna al Erario ni sean incluidos en los repartos para cubrir los gastos provinciales ni municipales: 2^o Los que viven de un jornal ó salario eventual: 3^o Los que disfruten de un sueldo ó pensión menor que la de un bracero en la localidad respectiva y cuenten con aquel solo recurso: 4^o Los huérfanos pobres y expósitos que lacten y se críen por cuenta de la Beneficencia pública en las respectivas jurisdicciones.

Art. 4^o Todo servicio extraordinario de Beneficencia que presten los facultativos municipales les será satisfecho por los Ayuntamientos, con cargo á la consignación que para gastos extraordinarios de Beneficencia debe figurar en sus presupuestos respectivos, como no comprendido en los contratos para la asistencia ordinaria de los vecinos pobres.

Art. 5^o (Establece la obligación para los Ayuntamientos de formar para cada año la lista de las familias pobres con derecho á asistencia facultativa y su publicación, así como el derecho á reclamar ante el gobernador por los facultativos é interesados que se crean perjudicados, y el de cualquier vecino para solicitar, sin perjuicio de dicha lista, su inclusión en el curso del año.)

Art. 6^o (Sobre la obligación de los Ayuntamientos menores de 4000 vecinos de tener un médico-cirujano para cada grupo de 300 familias pobres ó fracción mayor de 150, y división en distritos si fuera preciso; y sobre el servicio farmacéutico.)

Art. 7^o (Sobre la agregación de pueblos que no puedan sostener facultativo á otros formando agrupación, y necesidad de un farmacéutico para cada uno de éstos.)

Art. 8^o (Obligación de los Ayuntamientos de sostener y derecho de nombrar practicantes y ministrantes, previo informe de los facultativos.)

Art. 9^o Las funciones facultativas de los médicos municipales son independientes de la asistencia á los habitantes que no se hallen comprendidos en la lista de pobres, y los Ayuntamientos no podrán exigir de los facultativos municipales otros servicios que los propios de su profesión determinados en el art. 2^o.

Art. 10 En las igualas ó contratos que los facultativos municipales celebren con los vecinos, sea individualmente, sea en colectividad, no entenderán, por punto general los Ayuntamientos. Más si convi-

niere á los vecinos acomodados contratar en crecido número con los facultativos municipales ó con otros, podrán intervenir, mediante autorización del Gobernador respectivo, en la organización de aquella asociación, en ordenar las condiciones del contrato y en hacer efectivo el pago de la cantidad estipulada. En ningún caso afectará la terminación ó rescisión de tales contratos independientes á los facultativos encargados del servicio municipal; y su interpretación, alcance é inteligencia, así como las mutuas reclamaciones á que diere lugar, serán de la exclusiva competencia de los Tribunales ordinarios, como llamados á entender de los contratos entre particulares.

Art. 11 (Fija en ocho días el plazo para anunciar las vacantes, en treinta, como mínimo, para la admisión de solicitudes, y prescribe la publicación de la convocatoria y demás condiciones en el Boletín oficial por lo menos.)

Art. 12 (Trata de la forma de provisión por el Ayuntamiento y de la formalización del contrato.)

Art. 13 (Prohíbe la involucración en el contrato para la asistencia de las familias pobres de otros servicios de índole distinta, como asistencia á los vecinos no pobres, *reconocimiento de quintos*, auxilio á la Administración de justicia, tratamiento de lesiones, etc., etc.)

Art. 14 (Declara de la exclusiva competencia de la Administración todas las cuestiones relativas á estos contratos, conforme al Real decreto de 29 de Agosto de 1887).

Art. 15 (Sobre remisión al Gobernador en el plazo de 15 días de copias de los títulos de los facultativos nombrados y del contrato celebrado.)

Art. 16 (Sobre registro en el gobierno civil de los títulos y demás, y remisión para su custodia á las Juntas provinciales de Sanidad.)

Art. 17 (Registro de los mismos documentos por las Juntas provinciales de Sanidad y expedición por las mismas de certificaciones á los interesados.)

Art. 18 (Forma de hacer constar el comportamiento, méritos y servicios de los facultativos, una vez terminado el contrato.)

Art. 19 El hecho de la terminación del contrato celebrado entre el Ayuntamiento y el facultativo municipal para la asistencia de los enfermos pobres, no determina la vacante de dicho cargo, á los efectos del art. 11 del presente reglamento, en el caso de que por ambos contratantes se acuerde la renovación del anterior contrato en iguales condiciones que las en él establecidas, con la sola excepción de tiempo, que podrá variarse dentro del límite establecido en el precitado artículo.

Art. 20 (Obligación de los Alcaldes de dar cuenta al Gobernador en los últimos días de Junio y Diciembre de los nombres de los facultativos y fecha de sus nombramientos.)

Art. 21 (Obligación de nombrar interinos, mientras se provean

las vacantes, por los Ayuntamientos; en su defecto por la Comisión provincial, y á falta de ésta por el Gobernador.)

Art. 22 (Derecho de los farmacéuticos municipales á percibir una dotación fija por residencia y prestación de servicios sanitarios, sin perjuicio de cobrar el importe de los medicamentos que á los pobres suministren, y que podrán ser también fijados por mutuo acuerdo en una cantidad alzada; y obligación de los médicos municipales de poner en la parte superior de la receta *Beneficencia municipal* y al pié el nombre del enfermo ó familia de que forme parte.)

Art. 23 (Sobre surtido de las farmacias municipales.)

Art. 24 (Sobre obligación de los facultativos municipales y de sus auxiliares de estar provistos de los instrumentos y aparatos necesarios, y que deberán detallarse por una disposición al efecto.)

Art. 25 (Que los facultativos municipales son vocales natos de las Juntas municipales respectivas.)

Art. 26 Los facultativos municipales no podrán ser separados de sus cargos hasta la terminación del plazo estipulado en sus contratos, á no ser por mutuo convenio de facultativos y municipalidades, ó por causa legítima, probada por medio del oportuno expediente en que haya sido oído el interesado, y previo fallo de la Diputación provincial en vista del informe de la Junta de Sanidad de la provincia, conforme á lo prevenido en el art. 70 de la ley de Sanidad.

Art. 27 Los facultativos interinos podrán ser nombrados y separados libremente por los Ayuntamientos conforme al art. 78 de la ley municipal, sin adquirir otro derecho que el sueldo correspondiente al tiempo que hubiesen desempeñado su cargo, desde la fecha de su nombramiento á la del cese ó separación.

Art. 28 Cuando por motivos de salud no puedan los facultativos municipales desempeñar los servicios que les están encomendados, buscarán otro profesor legalmente autorizado que les reemplace.

Art. 29 Los facultativos municipales están obligados á no separarse del pueblo de su residencia en tiempo de epidemia ó contagio; y en épocas normales deberán siempre, durante su ausencia, dejar otro facultativo que cumpla las obligaciones á que por contrato se hallasen comprometidos, dando cuenta siempre al Alcalde respectivo.

Art. 30 Los facultativos municipales que en época de epidemia ó contagio abandonasen el pueblo de su residencia serán conminados con las penas establecidas en el art. 73 de la ley de Sanidad. Los que á consecuencia de aquellos se inutilizaren, su viuda y huérfanos, si fallecieren, tendrán derecho á las pensiones que la misma ley les otorga, conforme al reglamento de 22 de Enero de 1862.

Art. 31 Los facultativos municipales podrán adquirir derechos de jubilación y de pensiones de supervivencia en favor de sus viudas é hijos, cuando por sus servicios se hagan acreedores á esta recompensa, á juicio de los respectivos Ayuntamientos. Estas corporaciones se

sujetarán, sin embargo, para el otorgamiento de estas pensiones y jubilaciones municipales á las reglas establecidas por el Real decreto de 2 de Mayo de 1858.

Art. 32 (Sobre validez de los contratos conforme al reglamento de 24 de Octubre de 1873.)

Art. 33 (Sobre obligación de los gobernadores de vigilar para hacer cumplir á los Ayuntamientos este servicio facultativo.)

Real orden de 15 de Julio de 1891.—Resuelve que los arts. 1º y 32 del reglamento se entiendan sin perjuicio de los derechos creados por escritura otorgada con anterioridad á la fecha de su publicación y que se tenga por disposición adicional del referido reglamento.

Sentencia de 26 de Noviembre de 1891.—Necesidad de expediente previo con audiencia del interesado y justificación de causa para la destitución de facultativos.

Real orden de 25 de Enero de 1892.—A los gobernadores y no á las comisiones provinciales compete revisar enalzada los acuerdos de los Ayuntamientos respecto á facultativos titulares.

Sentencia de 15 de Junio de 1892.—Declara la competencia del tribunal provincial contencioso-administrativo para conocer de la cuestión sobre efectos de los contratos con facultativos titulares y condiciones que les afectan.

Disposiciones sobre cementerios, exhumaciones y traslaciones de cadáveres.—Circular de 17 de Octubre de 1805 (Suplemento á la Nov. Recop.)—Declara que no puedan las personas ó comunidades eclesiásticas así regulares como seculares, sean de la clase que fueren, establecer para su uso cementerios distintos de los que se construyan en los respectivos pueblos para el enterramiento de los cadáveres de todo el vecindario..... y que en los pueblos que tienen ya cementerios provisionales debe hacerse en estos el enterramiento de todos los cadáveres sin excepción alguna de estado, condición ó sexo, hasta que se establezcan los permanentes.

Real orden de 6 de Octubre de 1806.—Permite que sean enterrados en sus catedrales los MM. RR. Arzobispos y Obispos.

Real decreto de 19 de Abril de 1818.—Real cédula del 19 de Mayo del mismo año.—Manda que á todos los cadáveres de las religiosas profesas de los conventos del Reino, sin exceptuar ninguno, se les dé sepultura eclesiástica en su misma clausura.

Real orden de 30 de Octubre de 1835.—Dictando para cumplimiento de la Real cédula anterior las reglas siguientes: 1ª Que hayan de sepultarse los cadáveres de las religiosas precisamente en los atrios ó huertos de los monasterios ó conventos, señalándose en ellos para este destino un paraje, con prohibición de que pueda hacerse en los coros bajos ó en las iglesias: 2ª Que los gobernadores civiles reconozcan los huertos y atrios asegurándose de su ventilación y de-

más requisitos necesarios antes de prestar su aprobación para la inhumación de ellos: 3^a Que los cadáveres de la religiosas que fallecieren en monasterios ó conventos en que no haya huerto ó atrio ventilado donde sepultarlos, se conduzcan á los cementerios públicos, en los cuales se demarcará el lugar que pareciere más á propósito; 4^a y 5^a (Versan sobre vigilancia por los gobernadores y otros funcionarios para cumplimiento de las anteriores.)

Real orden de 19 de Marzo de 1848.—Dictó las reglas siguientes:

1^a No podrá verificarse la exhumación y traslación de cadáveres sin licencia expresa del jefe político de la provincia donde se hallen sepultados.—2^a No se permitirá la traslación de cadáveres más que á cementerio ó panteón particular. (Derogada).—3^a Se prohíbe la exhumación y traslación de cadáveres antes de haber trascurrido dos años desde la inhumación.—4^a Para verificar la exhumación dentro del tiempo de dos á cinco años después de sepultado un cadáver ha de preceder á la licencia del jefe político el permiso de la autoridad eclesiástica, y un reconocimiento facultativo por el cual conste que la traslación no puede perjudicar á la salud pública.—5^a Este reconocimiento será practicado por dos profesores de la ciencia de curar, y su nombramiento corresponde al jefe político.—6^a y 7^a (Sobre títulos y nombramientos de dichos profesores y certificaciones que expidan.)—8^a Después de cinco años de estar sepultado un cadáver, el jefe político puede ordenar su exhumación y traslación de la manera y con los requisitos que estime más oportunos, disponiendo que en todos los casos se haga con la decencia y respeto debidos, dando conocimiento al de la provincia, donde el cadáver haya de trasladarse, y obteniendo previamente el asentimiento de la autoridad eclesiástica.—9^a Los cadáveres embalsamados podrán exhumarse en cualquier tiempo, y sin necesidad del reconocimiento facultativo de que habla la regla cuarta.—10 (Sobre solicitud al Ministerio para traslación de cadáveres del ó al extranjero).—11 Todos los gastos que ocasionen los actos de exhumación serán de cuenta de los interesados.—12 y 13 (Sobre honorarios de los facultativos).—14 Quedan derogadas todas las disposiciones contenidas en las Reales órdenes de 27 de Marzo de 1845 y 21 de Febrero de 1846.

Real orden de 12 de Diciembre de 1853.—Exige certificación facultativa para el entierro de todo cadáver. (Sobre esta materia rigen los arts. 75 á 95 de la ley de *Registro civil* y 62 á 64 del reglamento.)

Real orden de 19 de Junio de 1857.—Manda que se dirijan al Ministerio de la Gobernación y no á los gobernadores las solicitudes para traslaciones de cadáveres de una á otra provincia y sólo al gobernador de la provincia dentro de la misma.

Real orden de 6 de Octubre de 1859.—(Sobre denegación de sepultura eclesiástica.)

Real orden de 18 de Marzo de 1861.—Declara que al párroco

y no al alcalde corresponde tener las llaves del cementerio, con la obligación de facilitarlas al alcalde ó á sus delegados siempre que las pidan para el ejercicio de su cometido.

Real orden de 29 de Octubre de 1861.—Sobre sepelio violento en un cementerio católico; reconociendo la autoridad del diocesano y destituyendo al alcalde que ordenó aquel.

Real orden de 8 de Septiembre de 1865.—Prohíbe la celebración de exequias de cuerpo presente.

Real orden de 19 de Septiembre de 1865.—Prohibiendo el depósito de cadáveres en las iglesias.

Real orden de 25 de Noviembre de 1871.—Dictada para resolver una cuestión sobre enterramiento de un suicida.

Real orden de 15 de Febrero de 1872.—Prohíbe la celebración de exequias de cuerpo presente en los templos ó iglesias donde se celebre culto, cualquiera que sea la religión á que estén consagrados, excepto si los cadáveres estuviesen embalsamados.

Real orden de 28 de Abril de 1875.—El tiempo de depósito ó permanencia de los cadáveres embalsamados, ya sea en las casas mortuorias, ya en las iglesias, no podrá exceder de tres días después del embalsamamiento; durante los cuales, y por si el estado del cadáver exigiera acortar el plazo, quedará bajo la vigilancia del subdelegado que intervino en la operación.

Real orden de 22 de Enero de 1883.—Vistas las Reales ordenes de 18 de Marzo de 1861 y otras que se citan, resuelve que el cementerio de Plasencia tenga dos llaves, una en poder de la autoridad municipal para ejercer cuanto se refiera á la higiene, policía y orden, y otra en poder de la autoridad eclesiástica para lo que hace relación á las materias espiritual y religiosa.

Real orden de 2 de Abril de 1883.—Manda ampliar los cementerios existentes y construir otros para enterrar decorosamente á los que mueran fuera de la comunión de la Iglesia.

Real orden de 26 de Julio de 1883.—Prohíbe la construcción de cementerios particulares, y manda que se reserven los privilegios concedidos en la Real orden de 12 de Mayo de 1849 en favor de los reverendos prelados y de las religiosas en clausura.

Real orden de 10 de Septiembre de 1884.—Aprobando el reglamento para la administración, cuidado y conservación de los cementerios municipales, católico y civil del Este de Madrid.

Real orden de 17 de Febrero de 1886.—Dictando reglas para la construcción de nuevos cementerios.

Real orden de 10 de Junio de 1886.—Negando á las religiosas del Sagrado Corazón de Jesús autorización para construir dentro del terreno de cada uno de sus conventos las criptas necesarias para su enterramiento. (Esta Real orden fué revocada por el Real decreto sentencia de 16 de Abril de 1888, dictado en via contenciosa.)

Circular de 11 de Noviembre de 1886.—Sobre el modo de pedir autorización para trasladar restos mortales de una provincia á otra, á Ultramar ó al extranjero.

Real orden de 18 de Julio de 1887.—Prohíbe las inhumaciones fuera de los cementerios, y declara las condiciones con que podrá concederse autorización para construir panteones fuera de poblado.

Real orden de 16 de Julio de 1888.—Manda que para la aprobación de los expedientes de nueva construcción de cementerios se observen las reglas siguientes:

Primera.—Los expedientes que se promuevan para la construcción de nuevos cementerios, cuyas obras importen 15.000 ó más pesetas, seguirán la tramitación siguiente:

1º El expediente se instruirá por los respectivos Ayuntamientos, oyendo á la Junta municipal de Sanidad y cura párroco.

2º Se harán constar en el mismo por medio del oportuno plano autorizado por un arquitecto, ingeniero ó maestro de obras, si en la localidad no hubiera de los primeros, la superficie del cementerio en proyecto, distancia media de la población, orientación contraria á los vientos reinantes en la localidad, fijación de rumbos y especificación de las condiciones geológicas del terreno.

3º Informe de dos médicos en que se hagan constar las condiciones higiénicas del nuevo cementerio, su proximidad á los rios más inmediatos, acueductos, manantiales, lagunas, etcétera, y cuanto sea conveniente para poder apreciar las buenas ó malas condiciones del sitio elegido para establecerlo.

4º Certificado expresivo del número de defunciones ocurridas en el último decenio, deduciéndose de él el de cadáveres que corresponden al año.

5º Informe razonado del Ayuntamiento respecto á los años que podrá utilizarse el nuevo cementerio, dado el número de cadáveres que haya de inhumarse cada año.

6º La capacidad del cementerio deberá ser bastante para que pueda utilizarse, cuando menos, por el espacio de veinte años sin necesidad de remover los restos mortales.

7º Hechos constar estos datos en el proyecto, y levantado el oportuno plano de edificación, marcando el perímetro que se destine á la capilla, habitación del capellan y empleados del cementerio, depósito de cadáveres, almacén de efectos fúnebres, sala de autopsias y cerca destinada al sepelio de los que fallezcan fuera de la religión católica, se pasará todo lo actuado al gobernador para que despues de oír á la Junta provincial de Sanidad y al arquitecto de la Diputación, lo eleve á la Dirección general de Beneficencia y Sanidad.

8º No se dará curso por la autoridad superior de la provincia á ningún proyecto de construcción de cementerio, si el lugar propuesto para emplazarlo no dista cuando menos 2 kilometros de la última

casa de la población, en el caso de que ésta sea ó exceda de 20.000 habitantes. En las de menos vecindario podrá construirse á 1000 metros de distancia si el censo no es menor de 5.000 habitantes, y si lo fuere, á 500 metros.

9º (Autoriza al Gobierno para que, oyendo á los Ayuntamientos y Juntas de Sanidad, pueda rebajar dicha distancia en los municipios cuyas casas están diseminadas.)

10 (Manda que el expediente, una vez llegado á la Dirección de Beneficencia y Sanidad pase al Real Consejo de Sanidad del Reino para informe, antes de resolver.)

Segunda.—Cuando el importe de las obras esté consignado en los presupuestos aprobados, la Dirección general de Beneficencia y Sanidad propondrá á S. M., á la vez que la aprobación del proyecto, la autorización para verificar la subasta de contratación en los términos marcados en el Real decreto de 4 de Enero de 1883. (Para esto enviarán los Ayuntamientos certificación de que el importe está consignado en el presupuesto aprobado y los pliegos de condiciones facultativas y económicas para la subasta.)

Tercera.—Los proyectos de nueva construcción de cementerios, cuyo coste no llegue á 15.000 pesetas se aprobarán por los gobernadores de las provincias, oyendo á la Comisión permanente de la Diputación provincial.

Cuarta.—Los gobernadores de las provincias quedan autorizados para dispensar á los Ayuntamientos de la construcción de las dependencias que se exigen como necesarias en la disposición primera, cuando la escasez del vecindario y los pocos recursos con que cuenta el municipio imposibiliten al Ayuntamiento de hacer esos gastos; pero en ningún caso podrán dispensar que en los nuevos cementerios haya una modesta capilla, sala de depósito de cadáveres, y un espacio destinado á dar decorosa sepultura á los cadáveres de los que fallezcan fuera del gremio de la religión católica.

Quinta.—Los gobernadores de las provincias darán cuenta todos los meses á la Dirección general de Beneficencia y Sanidad del número de expedientes en curso y de los proyectos que aprueben.

Sexta.—La resolución de estos expedientes deberán dictarla los gobernadores al mes de presentados éstos con los documentos que exige la referida disposición primera.

Séptima.—(Manda acusar recibo de esta Real orden é insertarse en el Boletín oficial.)

Real orden de 5 de Abril de 1889.—Dicta las siguientes reglas para autorizar la traslación de cadáveres:

1ª Corresponderá conceder las traslaciones al gobernador de la provincia en que se encuentren los cadáveres ó los restos, debiendo aquella autoridad dar inmediatamente cuenta de su acuerdo al gobernador de la provincia en que haya de verificarse la inhumación, á fin

de que pueda comunicar las órdenes oportunas á las autoridades locales.

2^a Será condición indispensable para conceder un traslado el que previamente se solicite en instancia firmada por el pariente más cercano del difunto, ó por persona á quien aquel autorice para ello.

3^a Nunca podrán autorizar la traslación de cadáveres no embalsamados, debiendo exigir que á la solicitud para el traslado se acompañe siempre la correspondiente certificación de embalsamamiento expedida por el subdelegado de Medicina, según previene la Real orden de 20 de Julio de 1881 sobre embalsamamientos.

4^a De conformidad con lo dispuesto en la Real orden de 18 de Julio de 1887, no se concederán traslaciones de cadáveres, ó de sus restos, cuando la inhumación se pretenda hacer fuera de los cementerios destinados al servicio público.

5^a En ningún caso se autorizará el traslado de cadáveres ya inhumados antes de haber transcurrido dos años desde su inhumación según previene la Real orden de 19 de Marzo de 1848, y con arreglo á la misma será indispensable, para conceder la traslación después de los dos años y antes de los cinco, que previamente se verifique el reconocimiento facultativo que preceptúa la regla 3^a de la citada Real orden. (V. también las reglas 4^a y 5^a de la misma.)

6^a (Reserva al Ministerio de la Gobernación la concesión de traslaciones de la Península á Ultramar y al extranjero ó viceversa.)

Real orden de 8 de Noviembre de 1890.—Resuelve: que la autoridad de los padres no se extiende hasta privar á sus hijos bautizados del derecho *espiritual* á sepultura eclesiástica; que es nulo, por anticánónico é ilegal, el enterramiento en cementerio civil del cadáver de un párvulo bautizado: que se proceda á la exhumación del mismo y se traslade al cementerio católico á costa de los autores del primer sepelio: que el alcalde se abstenga en lo sucesivo de conceder autorizaciones para las que no tiene competencia; y que *ésta resolución se tenga como regla de aplicación general* para los casos que ocurran en la práctica.

CAPÍTULO II

DEL ORDEN PÚBLICO

Tan importante como la vida individual es para la existencia del Estado la conservación del orden. El orden social se distingue en moral y jurídico. El primero representa el cumplimiento de las leyes ó preceptos que, dirigiéndose exclusivamente á la voluntad libre, se traducen en actos internos, resoluciones ó decisiones, y aun en actos externos que no afectan directamente al fin de nuestros semejantes. El jurídico depende del cumplimiento de las leyes ó reglas que afectando á la condicionalidad mutua de los hombres, á las relaciones entre éstos, se traducen en actos, ora de respeto para las condiciones y medios que nuestros semejantes tienen á su disposición sin que nosotros se los prestemos, ora de cooperación, por los que coadyuvamos á la realización del fin de aquellos. El orden moral, en cuanto se manifiesta por actos externos, influye en el perfeccionamiento social, cuando menos como ejemplo; y por el contrario, el trastorno de ese mismo orden puede acarrear la degeneración y aun la muerte de la sociedad. De manera que la conservación del orden moral viene á ser aunque indirectamente, pero no con menos eficacia, condición de vida ó de perfeccionamiento entre los hombres, pasando de la esfera moral pura á la jurídica, y debiendo caer por lo mismo bajo la acción del Poder público los actos que, aun apareciendo solamente morales, por su carácter individual predominante, afectan á la larga á las relaciones entre los hombres y á la vida social. El Estado, pues, no debe permanecer pasivo ante la conservación ó el trastorno del orden moral en cuanto puede ser condición de perfeccionamiento social y llegar á convertirse en jurídico. Y si esto

decimos del orden moral, con mayor razón podemos afirmarlo del propiamente jurídico, puesto que la misión directa é inmediata del Estado es cumplir y hacer que se cumpla el derecho.

El Estado ó el Poder que le representa ha de velar por la conservación de este orden y procurar su restauración cuando fuere trastornado, ya por el individuo en sus relaciones privadas con otros individuos, ya por una ó más personas en las relaciones que afectan á la colectividad. Pero en todo caso la vigilancia ó la acción del Estado para la conservación ó restablecimiento del orden jurídico en las relaciones individuales ó en las sociales han de ser en forma y modo tal, que el Poder público no principie por alterar él mismo este orden desconociendo ó no respetando la existencia ó actuación racional de aquellos medios ó facultades de que los individuos disponen para su conservación y progreso. De aquí la dificultad de trazar la línea divisoria entre el ejercicio de las facultades del Poder respecto al orden jurídico y los abusos del mismo contra los particulares. Para fijarla conviene distinguir entre el orden privado, que afecta á relaciones entre los individuos sin gran trascendencia al modo de ser y vivir la sociedad política, y el público, de cuya conservación depende la vida y perfeccionamiento social. El restablecimiento del primero ha de demandarse por la persona que se estima lesionada en sus derechos, puesto que como interés meramente privado, sería oficiosa una intervención del Estado no solicitada; lo cual no obsta para que por medio de sus autoridades haya de prestar auxilio al que le pida, á fin de rechazar cualquiera agresión ó reparar cualquier acto injusto. La autoridad á quien compete entender en estos conflictos y restablecer el derecho perturbado en las relaciones privadas es la judicial, que ha de conocer y resolver por procedimientos fijos, preestablecidos y en forma adecuada, como garantía de acierto en sus juicios ó decisiones.

La conservación y restauración del orden jurídico público compete al Poder administrativo, porque representa una

necesidad perentoria para la existencia de la sociedad; no dá en muchos casos lugar á indagaciones ni á juicios prévios para resolver sin detrimento del derecho; exige medidas rápidas y enérgicas; y todo esto hace muy difícil sentar principios generales á los cuales haya de ajustarse la acción del Poder, que será ó nó conforme á derecho según las circunstancias. En este punto las escuelas se dividen: una, partidaria de las medidas preventivas que tienden ante todo á la conservación del orden, á prever é impedir sus alteraciones: otra, que sólo admite como justas las medidas represivas ó reparadoras, las cuales se emplean para restablecerle.

El argumento capital de la primera escuela, aplicable también á otros fines y no sólo á la conservación del orden público, es que vale más evitar que corregir, porque á la sociedad y á los individuos se les infieren daños mucho menores con la prevención que con el castigo. La segunda se funda en el respeto debido á la libertad, contra la que no es lícito ir, ni es justo mermar mientras no se haga manifiesto que los actos por ella determinados son contrarios al derecho; añadiendo los partidarios de esta escuela que una sola infracción del derecho por parte del Poder público, un sólo atentado contra el justo ejercicio de la libertad tiene más trascendencia, es mucho más pernicioso para la sociedad que cuantos se cometieren por los individuos.

No suscribimos á ninguno de los dos sistemas, aplicados ó profesados exclusivamente. Rechazamos el preventivo cuando significa limitación innecesaria en el ejercicio de los derechos individuales; pero juzgamos racionales, justas y obligatorias para el Gobierno ó Poder público la adopción y empleo de todas aquellas medidas que, sin violar derechos verdaderos de los ciudadanos, puedan ser eficaces para prevenir ó evitar los posibles trastornos del orden público. Por consiguiente el sistema represivo llevado á su extremo límite, ó la pasividad del Poder público ante los peligros inminentes de alteración del orden, aun con la amenaza del castigo duro y

ejemplar, entendemos que no expresa bien el cumplimiento de la misión del Estado; y tanto menos, considerando que no hay derecho alguno por su naturaleza ilimitado y que en la colisión de dos pretendidos derechos, sólo uno es verdadero, y aun en la hipótesis de que ambos pudieran serlo, debería ceder el menos importante, ya por el fin á que tiende, ya por el sujeto para quien sirve; y claro es que en la existencia de un derecho social y de un derecho individual incompatibles, habrá de ceder el último por las razones dichas.

Esto sentado, pasamos á examinar las principales medidas adoptadas para la conservación y restauración del orden público.

La primera y más importante, la más eficaz y aun la indiscutible para prevenir ó evitar los delitos y las alteraciones del orden y para asegurar el castigo de los criminales, es la buena organización de los cuerpos de *vigilancia y seguridad*. Esta organización presupone ante todo que los elementos llamados á la composición de tales cuerpos estén dotados de las cualidades necesarias en relación con el fin que han de cumplir; y como éste es doble, dos deben ser estos institutos, y diversa la condición de sus miembros y su organización, ya que comúnmente no se dan unidas, sino por excepción, en una misma persona las cualidades especiales que exige cada uno de aquellos fines.

En el cuerpo de vigilancia, conocido vulgarmente con el nombre de *policía*, hay que buscar la probidad incorruptible, la inteligencia, la serenidad, la actividad incansable y aun la finura del trato. Estas condiciones reunidas no se hallan fácilmente, y para procurarlas son menester sacrificios de importancia para la sociedad; pero sacrificios que tienen la mejor compensación posible, una garantía sólida de la conservación del orden jurídico, en cuanto por los conocimientos y dotes de la policía pueden precaverse sus trastornos ó asegurar su restablecimiento y el castigo de los perturbadores.

Para organizar convenientemente este instituto ha de

procurarse también rodearle del mayor prestigio, de manera que los ciudadanos pacíficos, los cumplidores de su deber no vean en cada individuo de la policía un enemigo de su tranquilidad, un insoportable inquisidor, ni mucho menos un déspota, sino un verdadero amigo que vigila constantemente contra los enemigos de su sosiego y de la paz pública y á cuyas investigaciones y acción debe por lo mismo coadyuvar. Esto no puede conseguirse reclutando los elementos de este instituto de entre el vulgo sin cultura, sin educación, sin costumbres sociales, ni mucho menos de entre los malhechores, á pretexto de que los antecedentes y relaciones de éstos les prestan un conocimiento especial de los hábitos y medios de los criminales. Y esto por varias razones: la primera, porque una policía bien organizada ha de educarse, ó por lo menos tener comunicación más ó menos directa con toda clase de personas y centros para que nada le sorprenda: segunda, porque no pueden inspirar confianza aquellos que por su conducta anterior han merecido castigo de la sociedad, siendo de temer que sacrifiquen á su propio interés ó conveniencia, cuando la ocasión se les ofrezca, el cumplimiento del deber; y tercera, porque la admisión de tales personas en la policía produce necesariamente el desprestigio de todo el cuerpo, el recelo de la sociedad y la falta de cooperación de ésta, porque nadie se confía ni ayuda de buen grado á quien por sus malos antecedentes no puede estar nunca al abrigo de toda sospecha.

El prestigio y la utilidad práctica del cuerpo de vigilancia ó policía exigen además una gran consideración por parte de la sociedad, en justa recompensa del gran servicio que le presta velando por la seguridad, por la propiedad y por el honor de los asociados; una remuneración decorosa y hasta espléndida, proporcionada al trabajo fino, constante y arriesgado que ha de practicar, y la abundancia de medios morales y materiales bastantes para cumplir su cometido; todo lo cual representa ciertamente dispendios y sacrificios para el Estado, pero que nunca llegan á los ocasionados por los tras-

tornos del orden jurídico, y que, aun siendo iguales ó mayores, todavía serían aceptables por la tranquilidad y bienestar en que se traducen.

El cuerpo de seguridad, que representa la fuerza á disposición del Poder público para rechazar y reprimir, dentro de la sociedad, los atentados contra el derecho cuyo cumplimiento y restauración le está de un modo especial encomendado, ha de constituirse por elementos vigorosos, de valor probado, afectos á la disciplina incondicionalmente y de una adhesión indiscutible á las autoridades, sólo por serlo; lo cual implica la exclusión de este cuerpo de todo elemento díscolo, así como la de cualquiera otro cuyos antecedentes puedan inspirar recelo de que no secundarán siempre y en todo caso las órdenes de sus jefes ó superiores; de manera que nunca debe admitirse en dicho cuerpo á ningún individuo que haya tomado parte directa ni indirecta en motines, sublevaciones ó trastornos, ni á los que se hayan significado en las luchas políticas ó se hayan señalado como partidarios calurosos de tales ó cuales ideas. La Guardia civil en sus orígenes pudiera presentarse en España como modelo de un cuerpo de seguridad.

El conocimiento por el público de las buenas condiciones de tal cuerpo, de su acertada organización y del fin tutelar á que responde, le captaría necesariamente el respeto y la consideración de la sociedad, afirmando su prestigio; prestigio cuya conservación debe el Poder procurar y sostener no empleando dicha fuerza para fines particulares, ni empeñándola en empresas contrarias al sentimiento público.

Organizados convenientemente para garantía del orden jurídico los cuerpos de vigilancia y de seguridad, medida preventiva de las más eficaces, aún son útiles algunas otras que no pueden con justicia estimarse como merma de los derechos individuales ó como vejación para los asociados.

De tal clase son las referentes á la identificación de las personas; pero entre éstas es preciso distinguir unas de otras, porque no todas son por igual aceptables.

Los *pasaportes* y las *cédulas de vecindad* ó *personales* se han juzgado útiles por mucho tiempo para esta identificación. Los primeros, para acreditar la personalidad de los viajeros; y las segundas, exigidas á toda clase de personas.

Los pasaportes, por las formalidades y dilaciones que ofrece su expedición, por lo que limitan la libertad de locomoción, y por ser una traba para la industria y el comercio, y punto menos que ineficaces para el fin á que tienden, se consideran hoy como perjudiciales ó inútiles, y se han abolido, con razón, los exigidos á los naturales para viajar por el territorio nacional; y en cuanto á los exteriores ó necesarios para pasar las fronteras, sólo puede justificarlos la ley de la reciprocidad; esto es, la exigencia por otros Estados de tales documentos. Unos y otros, sobre todo los del interior, pueden ser reemplazados sin aquellos inconvenientes por las *cédulas personales*.

Pero la eficacia de éstas, como medio de identificación, depende de que se expidan por las autoridades municipales más concedoras de las personas, aunque siempre bajo la inspección ó vigilancia del Poder central ó de sus delegados, y de que se haga constar en ellas cuanto sea preciso para lograr aquella identificación en cada momento necesario. El fin de estos documentos rechaza que se conviertan en impuesto personal vergonzante, á pretexto de interés fiscal, y que se descuide ó desdeñe su expedición en forma adecuada para la obtención de aquél. Las contribuciones tanto directas como indirectas deben decretarse ó imponerse abiertamente y siempre en relación con la fortuna de las personas ó con la utilidad que se supone reportan de la vida social, lo cual no se realiza ni puede realizarse por las *cédulas personales*.

Otra de las medidas preventivas que aún está en vigor es la licencia para el *uso de armas* y el registro de venta de las mismas, impuesto como obligatorio á los comerciantes. Uno y otro nos parecen ineficaces, y la primera por punto general contraproducente. La experiencia enseña que á los malhechores y á los trastornadores del orden nunca les han faltado es-

tos medios para llevar á cabo sus criminales propósitos, dándose con frecuencia el caso de que las personas timoratas, por su respeto á la ley, se hayan visto privadas de poderlos utilizar para rechazar los atentados de aquellos; y tanto las licencias como los registros suponen una investigación constante, más vejatoria, cuanto más ineficaz para garantizar el orden. El precio por la expedición de licencias de esta clase adolece también, como impuesto, del vicio antes indicado respecto á las cédulas personales; y además, el usar armas no es en sí un acto punible, y, como lícito, no hay razón alguna para permitirle ó nó, según la voluntad ó el capricho del encargado de expedir las licencias. Pueden, sin embargo, éstas ser á veces medio de evitar que se multipliquen las ocasiones de expansión para los sentimientos aviesos ó pasiones levantiscas de los pendencieros y trastornadores, y dificultar acaso la acción de los criminales: en tal sentido pudieran ser admisibles las disposiciones administrativas que supieran regular el uso de armas y distinguirlo de un arbitrio fiscal y de un recurso político puesto en manos de los gobernadores que han sabido utilizarle para fines electorales ó de otra índole.

La intervención más ó menos directa de las autoridades en las *manifestaciones, reuniones y asociaciones*, puede también considerarse como medida preventiva para la conservación del orden público; mas en este punto dicha intervención se halla limitada en los países constitucionales por los preceptos de los códigos ó leyes fundamentales respectivas; lo cual no obsta para que ni las constituciones deban permitir, ni las autoridades tolerar la organización ni los actos de las reuniones, manifestaciones y sociedades que tiendan á fines ilícitos, atentatorios contra el orden social, contra el derecho, ó contra la moral, pues ésta última ha de estar también garantizada por el Poder, considerada en su aspecto público y en cuanto la conservación del orden moral es, según hemos repetido, medio para la consecución del fin humano, y por lo mismo condicionada jurídica respetable ó exigible.

Las medidas represivas y reparadoras deben limitarse á la imposición de las penas señaladas en el código ó en la legislación penal para las infracciones ordinarias, ó á la aplicación de leyes especiales, llamadas de *orden público*, que tienden á rechazar las agresiones y á reprimir y castigar en circunstancias extraordinarias los atentados de esta clase. Las condiciones que en las leyes penales y de orden público son exigibles consisten todas en armonizar el respeto á los ciudadanos honrados y pacíficos con la eficacia, rapidez y energía en la represión y castigo de los delincuentes, que produce el escarmiento; no perdiendo nunca de vista que esta clase de trastornos lleva tras sí males sin cuento, que sólo una excesiva filantropía puede hacer disculpables en algunos casos, pero que nunca lo son cuando, á pretexto del bien público, se va buscando por el trastorno el medro personal, como desgraciadamente ha sucedido en la mayoría de las revueltas, cuyos jefes han sacrificado casi siempre la sangre de miles de inocentes ó seducidos á las ventajas que aquellos esperaban y muchas veces obtuvieron de la sedición.

Reglamento de 18 de Octubre de 1887 para los cuerpos de Seguridad y Vigilancia.—Artículo 1º La Policía gubernativa, en sus dos secciones de Seguridad y de Vigilancia, tiene por objeto mantener el orden público y garantizar la libertad, la propiedad y la seguridad individual.

Art. 2º Corresponde á la primera: velar por el sostenimiento del orden público y por la observancia de las leyes y de los reglamentos relacionados con su instituto; prevenir los delitos, los accidentes y los siniestros; prestar auxilio á las víctimas de los unos y de los otros; garantizar la seguridad personal y el respeto de las propiedades; mantener el orden y la libertad de la circulación en la vía pública, así como también en las reuniones al aire libre, en los espectáculos y en los establecimientos igualmente públicos, y prestar auxilio á las autoridades y personas que lo reclamen para evitar un mal, impedir un delito ó aprehender á un delincuente.

Art. 3º Compete á la segunda: averiguar los delitos públicos y practicar las diligencias necesarias para comprobarlos y descubrir á los delincuentes; recoger los efectos y adquirir las pruebas de aque-

llos, poniendo unos y otros á disposición de la autoridad judicial; practicar las mismas diligencias con respecto á los hechos que sólo pueden perseguirse á instancia de parte, si al efecto fuesen requeridos; hacer las investigaciones prejudiciales; cumplir los servicios que se les encomienden, y se refieran á su instituto, por los funcionarios fiscal y judicial y demás autoridades competentes, y por último formar el padrón de vigilancia y llevar los registros determinados en este reglamento.

Art. 4º Ejercen funciones de la policía gubernativa todas las autoridades y dependientes de las mismas, y demás funcionarios públicos que se determinan en el artículo 283 de la ley de Enjuiciamiento criminal.

(Los tres primeros artículos transcritos corresponden á la sección primera, y el 4º á la segunda del primer capítulo del reglamento: la sección tercera del mismo capítulo trata de la Dirección general: la cuarta, de los inspectores generales; y la quinta, de las atribuciones de los gobernadores civiles como jefes de la policía gubernativa en las provincias.

El capítulo II se divide en cuatro secciones: 1ª del cuerpo de Seguridad: 2ª Obligaciones y facultades de los jefes de Seguridad: 3ª Del teniente coronel y comandantes de la zona de Madrid: 4ª Capitanes y subalternos.

Capítulo III: Sección 1ª Disposiciones generales referentes á las clases y guardias de Seguridad: Sección 2ª De las faltas y de su corrección: Sección 3ª Premios y recompensas: Sección 4ª Ascensos: Sección 5ª Licencias: Sección 6ª Obligaciones y deberes de las clases y guardias: Sección 7ª Servicios ordinarios: Sección 8ª Servicios en las prevenciones y puestos fijos: Sección 9ª Piquetes y otros servicios.

El capítulo IV trata del cuerpo de Vigilancia y se divide en tres secciones: 1ª Personal de Vigilancia: 2ª De las faltas y de su corrección: 3ª Premios y recompensas.

Capítulo V: Sección 1ª Atribuciones y deberes de los inspectores de distrito: Sección 2ª Inspectores que no lo sean de distrito y subinspectores: Sección 3ª Libros, registros y documentación de las inspecciones: Sección 4ª Deberes y atribuciones de los agentes de vigilancia.

Capítulo VI: Servicios especiales de vigilancia: Sección 1ª Padrones de vigilancia: Sección 2ª Servicio de vigilancia de los ferrocarriles: Sección 3ª Servicio de vigilancia en los puertos: Sección 4ª De la vigilancia referente á la compra y venta de armas y materias explosivas: Sección 5ª Servicio de vigilancia para la debida protección de los niños y menores de edad: Sección 6ª Auxiliares de la policía gubernativa y en especial del cuerpo de Vigilancia. —Disposiciones generales.

Reales decretos de 8 de Agosto de 1888.—Uno declarando en suspenso los artículos 111 hasta el 116 inclusivos, y el 118 del reglamento anterior, poniendo en vigor el 93 de la ley de 11 de Julio de 1877; y otro fijando la plantilla del personal de Seguridad y Vigilancia en Madrid.

Real decreto de 29 de Julio de 1892.—Disponiendo que la plantilla del personal del cuerpo de Seguridad de Madrid quede constituido en los términos que expresa.

Real decreto de 22 de Diciembre de 1892.—Establece un servicio especial de vigilancia en la zona de ensanche de Madrid.

Pasaportes y cédulas personales.—*Real decreto de 17 de Diciembre de 1862.*—Artículo 1º Se suprimen desde 1º de Enero de 1863 los pasaportes que se exigen aún á los viajeros para pasar al extranjero y Ultramar con arreglo al art. 7º del Real decreto de 15 de Febrero de 1854.

Art. 2º Quedan subsistentes todas las demás disposiciones que contiene el referido decreto.

(Los demás artículos del anterior decreto se refieren á los medios que han de adoptarse para evitar que los mozos eludan la responsabilidad de quintas, identificación de los extranjeros, supresión de refrendo por los cónsules españoles y expedición de pasaporte á los que lo soliciten por exigirse en el país á donde hubieren de trasladarse.)

Real orden de 20 de Noviembre de 1867.—Declara documento bastante para salir del Reino la cédula de vecindad, debiendo empero exigirse á los mozos de 17 á 25 años que acrediten hallarse libres de la responsabilidad de quintas ó que depositen 800 escudos ó presen fianza equivalente.

Real orden de 7 de Febrero de 1889.—Mandando que cese en los gobiernos, en que se halle establecida, la costumbre de expedir pasaportes á los que se ausenten á Ultramar ó al extranjero, limitándose á exigirles la cédula de vecindad con los requisitos y documentos que determinan las disposiciones vigentes.

Real orden de 21 de Agosto de 1891.—Declarando en vigor otra de 15 de Febrero de 1889, no publicada, y según la cual "ínterin no se establezca otra cosa en los respectivos convenios internacionales, pueden continuar expidiéndose pasaportes á los que lo soliciten para viajar por los países donde sea necesario tal requisito."

Real decreto de 27 de Mayo de 1884.—Aprobando la *Instrucción para la imposición, administración y cobranza del impuesto de cédulas personales.*—Artículo 1º Están sujetos al impuesto sobre cédulas personales todos los españoles y extranjeros de ambos sexos mayores de 14 años, domiciliados en España.....

Art. 5º Los que se hallen comprendidos en dos ó más categorías

estarán obligados á obtener la cédula de clase superior entre las varias que les correspondan.

Art. 6º Los militares y sus asimilados que no estén en situación de retirados se proveerán de cédulas de novena clase, excepto aquellos á quienes les corresponda de clase superior por otro concepto, quedando libres en el primer caso de recargos municipales.

Art. 7º Obtenidas las cédulas con arreglo á las circunstancias personales existentes al tiempo de la adquisición, no podrá exigirse la provisión de nuevas cédulas, sean cualesquiera las variaciones que hubiesen sufrido las indicadas circunstancias.

Art. 8º La exhibición de la cédula personal es indispensable:

Primero Para desempeñar toda comisión ó empleo público, entendiéndose por tales, para los efectos de este impuesto, los que procedan de nombramiento del Gobierno, de las Cortes, de la Casa Real, de las Corporaciones oficiales y de las Autoridades de todas clases y categorías.

Segundo Para el ejercicio de los cargos provinciales y municipales, aunque el nombramiento proceda de elección popular.

Tercero Para el otorgamiento de contratos, ya se consignen en instrumentos públicos, ya en documentos privados.

Cuarto Para ejercitar acciones ó derechos y gestionar bajo cualquier concepto ante los Tribunales, Juzgados, Corporaciones, Autoridades y oficinas de todas clases.

Quinto Para la inscripción en las matrículas de la enseñanza que no sea gratuita.

Sexto Para el ejercicio de cualquier industria fabril ó comercial, profesión, arte ú oficio.

Séptimo Para entablar cualquiera clase de reclamaciones ó solicitudes, ó practicar algun acto civil no expresado anteriormente, aun cuando por ellos no se adquieran derechos ni se contraigan obligaciones. Los que dirijan solicitudes á autoridades ú oficinas situadas en poblaciones distintas de las de su residencia no necesitan acompañar sus cédulas personales, siendo suficiente que expresen en el ingreso del escrito el punto y fecha de su expedición, sus números impreso y manuscrito, el barrio, calle y domicilio correspondiente; reservándose la Administración el derecho de practicar las comprobaciones que estime oportunas, y el de entregar á los Tribunales á los que por este medio cometan falsedad.

Octavo Para acreditar la personalidad, cuando fuera preciso, en todo acto público.

Noveno Para la realización de cualquiera clase de créditos.

Y décimo Para ser Directores, Administradores, Gerentes, Vocales, Consejeros ó empleados de cualquiera clase de sociedades ó empresas.

Art. 9º Se declaran exentos del pago de este impuesto:

Primero Las clases de tropa del Ejército y Armada de cualquier clase é Instituto que sean y sus asimilados.

Segundo Los acogidos en los asilos de Beneficencia y los mendigos que por causa no dependiente de su voluntad no encuentran acogida en estos asilos.

Tercero Las religiosas profesas que viven en clausura y las Hermanas de la Caridad.

Cuarto Los penados durante el tiempo de su reclusión.

(Los demás artículos del capítulo I tratan del modo de hacer efectiva la obligación de proveerse de cédula, imponiendo á las autoridades, empleados y funcionarios el deber de exigir su exhibición en los actos que se expresan y de hacerlo constar en los documentos correspondientes.)

El capítulo II trata: "De la forma, distribución y adquisición de las cédulas personales,": el capítulo III, "De la cobranza del impuesto,": el IV, "De la defraudación y penalidad,": y el V, "De la dirección é inspección en la administración del impuesto,."

Real orden de 11 de Septiembre de 1891.—Resuelve que así los señores Consejeros de Estado, aun de la clase militar, como todos los demás funcionarios de la Administración pública que desempeñan cargo de índole puramente civil, se hallan obligados á obtener la cédula personal asignada á su respectivo sueldo, si no les correspondiese otra de clase superior, con arreglo á las tarifas primera y segunda del art. 4º de la Instrucción de 27 de Mayo de 1884, cualquiera que sea la procedencia de los interesados.

Uso y registro de armas.—Ley XIX, título XIX, libro XII, de la Novísima Recop.—Conviniendo á mi Real servicio y bien de mis vasallos revalidar para todos mis reinos y señoríos, incluso los de Aragón y Valencia, Cataluña y Mallorca, las pragmáticas de 1663, 82 y 91, y de 1713 y 757 que son las leyes 8, 9, 10, 11 y 18 de este título, prohibitivas del uso de armas de fuego y blancas, mando se observen y cumplan en todo y por todo, y la prohibición del uso de dichas armas, como son pistolas, trabucos y carabinas que no lleguen á la marca de cuatro palmos de cañón, puñales, jiferos, almaradas, navaja de muelle con golpe ó birola, daga sola, cuchillo de punta, chico ó grande, aunque sea de cocina y de moda de faltriquera,..... Permiso solamente á todos los caballeros, nobles, hijos-dalgos de estos mis reinos el uso de pistolas de arzón cuando vayan montados en caballos, ya sea de paseo ó de camino..... pero quedando en su fuerza la prohibición y sus penas para el uso de pistolas de cinto, charpa y faltriquera, y para el que trajere las de arzón sin las expresadas circunstancias.

Real orden de 2 de Diciembre de 1824.—Manda se den gratis

licencias para el uso de armas á los rabadanes, pastores y zagales del ganado trashumante y demás hermanos del Concejo de la Mesta.

Real orden de 25 de Enero de 1845.—Declara que los dependientes de protección y seguridad pública y los de justicia, los conductores de caudales de la Hacienda nacional, los tesoreros, depositarios, estanqueros, peones camineros, y, en fin, todos los empleados que por razón de sus destinos tengan que perseguir malhechores, velar por el orden y tranquilidad pública, custodiar ó conducir caudales, puedan ser autorizados por los jefes políticos para *usar las armas prohibidas* en la referida ley XIX (tit. XIX, lib. XII de la Novísima Recop.)

Real orden de 20 de Mayo de 1846.—Dispuso que los ordenanzas de telégrafos pudieran usar armas en los actos de servicio.

Real orden de 22 de Agosto de 1847.—Resuelve que los Alcaldes, como agentes de la Administración, están autorizados para usar armas sin licencia.

Cartilla de la Guardia civil aprobada en la Real orden de 29 de Julio de 1852.—Cap. V, Art. 10. Las armas de fuego no prohibidas son: las escopetas de encaro de vara castellana, esto es, que el cañón, medido desde el oído á la boca, tenga una vara cumplida de longitud, que sólo calce la carga ordinaria y la bala de catorce á dieciseis adarmes á lo más.

Art. 11 Todas las armas de fuego que sean más cortas y calcen municiones de mayor calibre que el designado en el artículo anterior, están prohibidas por la ley; así como á los paisanos el uso de los fusiles y las pistolas, y otras armas que sólo son propias de militares.

Art. 12 Las armas blancas son prohibidas, por regla general, y muy particularmente las navajas de muelle ó que sin él tengan la hoja calada; los bastones de estoque, chuzos, puñales y demás de esta especie.

Real orden de 29 de Abril de 1865.—Concediendo licencias gratis á los receptores, verederos y colectores de la limosna de la Santa Cruzada.

Real orden de 26 de Junio de 1871.—Declara que no están exceptuados de adquirir licencia para el uso de armas los guardas jurados de particulares, aunque sí los guardas rurales municipales.

Otra Real orden de 26 de Junio de 1871.—Declara que los Alcaldes pueden usar armas no prohibidas sin necesidad de licencia.

Real orden de 16 de Abril de 1872.—Con arreglo á lo que dispone la ley de población rural, los colonos agrícolas deben continuar disfrutando, al tenor y con las limitaciones que aquella ley determina, el uso gratuito de armas.

Real decreto de 23 de Junio de 1876.—Artículo 1º Quedan derogados los decretos y Reales órdenes que prohibían la entrada en

el Reino sin un permiso del Ministro de la Gobernación, dado expresamente en cada caso especial, de las armas, municiones y material necesario para su fabricación, y el transporte de estos mismos objetos en el interior del Reino.

Art. 2º (Faculta á los cónsules de España en el extranjero para autorizar el embarque ó dirección de aquellos efectos.)

Arts. 3º y 4º (Encomiendan á los gobernadores de provincia las autorizaciones para la admisión y circulación de armas.)

Art. 5º Los gobernadores de provincia por medio de los alcaldes cuidarán de que los armeros y comerciantes de armas lleven siempre con exactitud los libros en que deben constar las armas que fabriquen ó reciban en sus establecimientos, las que expendan con expresión del día en que salen de su poder, y los nombres, apellidos y residencia de los compradores. Los alcaldes pasarán á los gobernadores una nota circunstanciada del resultado que presenten estos libros en el último día del mes; y los gobernadores, en los primeros días del siguiente, remitirán al Ministerio de la Gobernación un estado que comprenda las armas que, con arreglo á los indicados registros, existan en poder de los particulares, de los armeros y de los comerciantes de armas, con expresión de las que hayan entrado ó salido de su provincia para otros puntos.

Real decreto de 10 de Agosto de 1876.—Artículo 1º Nadie podrá usar armas, de cualquiera clase que sean, ni dedicarse al ejercicio de la caza ó de la pesca, sin haber obtenido antes la correspondiente licencia, expedida por la autoridad competente, con sujeción á las condiciones que prescribe este decreto.

Art. 2º Corresponderá á los gobernadores, bajo su responsabilidad, previos los informes que juzgue necesarios y ateniéndose á lo que sobre el particular disponen las leyes, conceder licencias para uso de armas para cazar y pescar.

Art. 3º Habrá seis clases de licencias:

Primera Para uso de todo género de armas.

Segunda Para uso de armas de fuego con destino á la defensa de la propiedad rural.

Tercera Para uso de armas de fuego de bolsillo, pistola ó revolver, con destino á la defensa personal fuera de poblado.

Cuarta Para uso de armas de igual clase y con el mismo destino dentro de poblado.

Quinta Para uso de armas de caza y para cazar.

Sexta Para pescar en los ríos, lagunas, estanques y charcas.

Art. 4º Podrán obtener las licencias de la clase primera todos los españoles mayores de 25 años, jefes de familia y contribuyentes al Estado por cualquiera cuota, exceptuados, sin embargo, los procesados criminalmente y los que hayan sufrido condena.

Art. 5º Podrán obtener las licencias de las clases segunda, terce-

ra y cuarta todos los españoles mayores de 20 años, como no se hallen comprendidos en las excepciones del artículo anterior.

Art. 6º Podrán obtener las licencias de la clase quinta:

Primero Los que tengan aptitud para obtenerla de las cuatro clases anteriores.

Segundo Los jóvenes menores de veinte años y mayores de quince, á quienes garanticen por escrito ante la autoridad los padres ó tutores.

Art. 7º Podrán obtener las licencias de la sexta clase todos los españoles sin excepción.

Art. 8º (Petición por instancia en papel del sello correspondiente, y anotación en el registro del Gobierno de la provincia.)

Art. 9º (Concesión por los gobernadores á los funcionarios para usar armas en el desempeño de su especial cometido.)

Art. 10 (Autorización por los alcaldes en el caso de somatenes, conducción de presos ó persecución de malhechores.)

Art. 11 (Permiso por los gobernadores á los de Orden público, municipales y del resguardo para usar armas blancas y de guerra.)

Art. 12 (Facultad á las autoridades militares para visar en estado de guerra todas las licencias expedidas por los gobernadores.)

Art. 13 (Autorización á los gobernadores para declarar en suspenso las licencias concedidas, en casos extraordinarios ó por motivos de orden público.)

Art. 14 (Las licencias á que se refiere este decreto son personales é intrasmisibles.)

Arts. 15 y 16 (Casos de responsabilidad por infracción de las disposiciones de este decreto y penas correspondientes á aquella.)

Art. 17 (Forma material de las licencias ó tarjetas en que consten.)

Art. 18 Serán expedidas únicamente en las Administraciones económicas de las provincias y costarán: las de primera clase, 80 pesetas; las de segunda clase, 5 pesetas; las de tercera clase, 20 pesetas; las de cuarta clase, 30 pesetas; las de quinta clase, 20 pesetas, y las de sexta clase, 5 pesetas.

Art. 19 (Vigilancia de las autoridades para que se cumpla lo preceptuado en este decreto.)

Art. 20 Quedan derogadas todas las disposiciones dictadas hasta la fecha sobre concesión de licencias de uso de armas, de caza y de pesca.

Real orden de 20 de Agosto de 1876.—Dictando reglas para cumplimiento del decreto anterior.

Real orden de 24 de Noviembre de 1876, aclaratoria del Real decreto de 10 de Agosto.—Artículo 1º Las licencias de la clase primera que determina el art. 3º del referido Real decreto, expedidas para uso de todo género de armas, comprenden así las blancas como

las de fuego, siempre que unas y otras no sean de uso prohibido y tengan aplicación conocida.

Art. 2º Para los efectos del art. 9º se considera como funcionarios de la Administración del Estado á los que prestan sus servicios en despoblado, tales como ingenieros de caminos, montes y minas, peones camineros, celadores de telégrafos, guardas de ferrocarriles, montes y canales, y otros análogos; disfrutando de igual beneficio los alcaldes de barrio y pedáneos, diputados rurales, recaudadores del Banco de España y guardas juramentados de propiedad particular; entendiéndose únicamente autorizados para los actos de sus respectivos servicios.

Art. 3º Se concederá también autorización para usar armas á todos los comprendidos en el art. 5º de la ley de 3 de Junio de 1868 sobre fomento de la agricultura y población rural.

Art. 4º Los rabadanes y pastores y cuantos se ocupen en la custodia de ganados deben usar licencia de segunda clase, toda vez que no pueden considerarse como guardas juramentados.

Art. 5º (Faculta á la autoridad militar para recoger las licencias en una provincia declarada en estado excepcional, sin perjuicio de revalidarlas al cesar el estado de sitio.)

Art. 6º (Encargo á las autoridades y sus delegados para que las licencias estén expedidas en la forma de tarjetas talonarias, y en su defecto en el papel sellado equivalente, sopena de nulidad de la licencia.)

Ley de 31 de Diciembre de 1881.—Artículo 17 Se extenderán en el timbre correspondiente según la siguiente escala de licencias: 1ª De 25 pesetas las de caza: 2ª De 10 pesetas las de usode armas: 3ª De 5 pesetas las de pesca.

Reuniones y asociaciones.—*Ley de 15 de Junio de 1880, sobre reuniones.*—Artículo 1º El derecho de reunión pacífica que concede á los españoles el art. 13 de la Constitución puede ejercitarse por todos, sin más condición, cuando la reunión haya de ser pública, que ya de dar los que la convoquen conocimiento escrito y firmado del objeto, sitio, día y hora de la reunión, venticuatro horas antes, al gobernador civil en las capitales de provincia y á la autoridad local en las demás poblaciones.

Art. 2º (Entiende por reunión pública la que conste de más de 20 personas y haya de celebrarse en edificio que no sea el domicilio habitual de los que la convoquen.)

Art. 3º (Exije el permiso previo y por escrito de las autoridades indicadas en el art. 1º para celebrar en las plazas, calles ó cualquier lugar de tránsito, reuniones públicas, procesiones cívicas, séquitos y cortejos de igual índole.)

Art. 4º (Facultad de la autoridad para asistir por sí ó por delega-

do á toda reunión pública, ocupando el sitio de preferencia, pero sin presidir, ni intervenir en las discusiones.)

Art. 5º La autoridad mandará suspender ó disolver en el acto:

Primero Toda reunión pública que se celebre fuera de las condiciones de esta ley.

Segundo Todas aquellas que, habiéndose convocado con arreglo á ella, traten de objetos no consignados en el aviso, ó se verifiquen en sitio diverso del designado.

Tercero Las que en cualquiera forma embaracen el tránsito público.

Cuarto Las definidas y enumeradas en el art. 189 del Código penal (1).

Y quinto Aquellas en que se cometa ó se trate de cometer cualquiera de los delitos especificados en el tít. III, lib. II del mismo Código (2).

En todos estos casos la autoridad dará inmediatamente cuenta al Gobierno, y en los dos últimos pasará además al Tribunal competente el oportuno tanto de culpa.

Art. 6º (Faculta al delegado de la autoridad para suspender las reuniones públicas celebradas con fines electorales, si incurren en alguno de los casos del art. 5º, pudiendo no obstante verificarse dentro de las veinticuatro horas siguientes, si los que la convocaren lo ponen en conocimiento de la autoridad, y siendo definitivamente disuelta, si dieran lugar á segunda suspensión.

Art. 7º No están sujetas á las prescripciones de esta ley:

Primero Las procesiones del culto católico.

Segundo Las reuniones de este mismo culto y las de los demás tolerados que se verifiquen en los templos ó cementerios.

Tercero Las que verifiquen las asociaciones y establecimientos autorizados, con arreglo á sus estatutos aprobados por la autoridad.

Cuarto Las que tienen lugar en las funciones de teatro y demás espectáculos.

Ley de 30 de Junio de 1887, sobre asociaciones.—Artículo 1º El derecho de asociación que reconoce el art. 13 de la Constitución podrá ejercitarse libremente conforme á lo que preceptúa esta ley. En

(1) Estas son: 1º Las que se celebraren con infracción de las disposiciones de policía establecidas con carácter general ó permanente en el lugar en que la reunión ó manifestación tenga efecto: 2º Las reuniones al aire libre ó manifestaciones políticas que se celebraren de noche: 3º Las reuniones ó manifestaciones á que concurriere un número considerable de ciudadanos con armas de fuego, lanzas, sables, espadas y otras armas de combate.

(2) Que son: los delitos de rebelión; sedición; atentados contra la autoridad y sus agentes, resistencia y desobediencia; desacatos, insultos, injurias y amenazas á la autoridad, á sus agentes y á los demás funcionarios públicos; y desórdenes públicos.

su consecuencia, quedan sometidas á las disposiciones de la misma las asociaciones para fines religiosos, políticos, científicos, artísticos, benéficos y de recreo ó cualesquiera otros lícitos que no tengan por único y exclusivo objeto el lucro ó la ganancia.

Se registrarán también por esta ley los gremios, las sociedades de socorros mutuos, de previsión, de patronato y las cooperativas de producción, de crédito y de consumo.

Art. 2º Se exceptúan de las disposiciones de la presente ley:

Primero Las asociaciones de la religión católica autorizadas en España por el Concordato.

Las demás asociaciones religiosas se registrarán por esta ley, aunque debiendo acomodarse en sus actos las no católicas á los límites señalados por el art. 11 de la Constitución del Estado.

Segundo Las sociedades que no siendo de las enumeradas en el artículo 1º se propongan un objeto meramente civil ó comercial, en cuyo caso se registrarán por las disposiciones del derecho civil ó mercantil respectivamente.

Tercero Los institutos ó corporaciones que existan ó funcionen en virtud de leyes especiales.

Art. 3º (Manda que los gobernadores impidan que funcionen y celebren reuniones los asociados de aquellas en que se cometieren delitos ó se falte á los requisitos establecidos en la presente ley, poniendo además los hechos en conocimiento del juzgado de instrucción dentro de las veinticuatro horas siguientes al acuerdo.)

Art. 4º Los fundadores ó iniciadores de una asociación, ocho días por lo menos antes de constituirla, presentarán al gobernador de la provincia en que haya de tener aquella su domicilio dos ejemplares, firmados por los mismos, de los estatutos, reglamentos, contratos ó acuerdos, por los cuales haya de regirse, expresando claramente en ellos la denominación y objeto de la asociación, su domicilio, la forma de su administración ó gobierno, los recursos con que cuenta ó con los que se proponga atender á sus gastos, y la aplicación que haya de darse á los fondos ó haberes sociales caso de disolución.

(Iguales formalidades se exigirán para las sucursales ó dependencias de las asociaciones ya formadas.)

(También deberán presentarse á los gobernadores dos ejemplares firmados de los acuerdos que introduzcan alguna modificación en los contratos, estatutos ó reglamentos sociales.)

En el acto mismo de la presentación se devolverá á los interesados uno de los ejemplares con la firma del gobernador y el sello del Gobierno de la provincia, anotando en él la fecha en que aquella tenga lugar.

(También deben dar cuenta los representantes de cualquiera asociación, dentro de ocho días, de los cambios de domicilio de aquella.)

En el caso de negarse la admisión de los documentos á registro,

los interesados podrán levantar acta notarial de la negativa, con inserción de los documentos, la cual acta surtirá los efectos de la presentación y admisión de los mismos.

Art. 6° Si los documentos presentados no reúnen las condiciones exigidas en el art. 4°, el gobernador los devolverá á los interesados, en el plazo de ocho días, con expresión de la falta de que adolezcan, no pudiendo por consiguiente constituirse la asociación mientras la falta no se subsane.

(Si por los documentos presentados debiera reputarse ilícita la asociación, según el Código penal, el gobernador remitirá inmediatamente al Juzgado ó Tribunal copia certificada de aquellos documentos, dando cuenta á los interesados dentro de ocho días.)

Podrá la asociación constituirse ó reanudar sus funciones, si dentro de los veinte días siguientes al de la notificación del acuerdo á que se refiere el párrafo anterior no se confirma por la autoridad judicial la suspensión gubernativa.

Art. 7° (Registro especial en cada Gobierno de provincia para todas las asociaciones domiciliadas en su territorio, considerándose como parte del mismo registro los documentos exigidos por esta ley.)

Art. 8° La existencia legal de las asociaciones se acreditará con certificados expedidos con relación al registro, los cuales no podrán negarse á los directores, presidentes ó representantes de la asociación.

Ninguna asociación podrá adoptar una denominación idéntica á la de otra ya registrada en la provincia, ó tan parecidas que ambas puedan facilmente confundirse, aplicando el gobernador en este caso lo dispuesto en el párrafo primero del art. 6°.

Art. 9° Los fundadores, directores, presidentes ó representantes de cualquiera asociación darán conocimiento por escrito al gobernador civil en las capitales de provincia, y á la autoridad local en las demás poblaciones, del lugar y días en que la asociación haya de celebrar sus sesiones ó reuniones generales ordinarias, veinticuatro horas antes de la celebración de la primera.

Las reuniones generales que celebren ó promuevan las asociaciones quedarán sujetas á la ley de reuniones públicas, cuando se verifiquen fuera del local de la asociación ó en otros días que los designados en los estatutos ó acuerdos comunicados á la autoridad, ó cuando se refieran á asuntos extraños á los fines de aquella, ó se permita la asistencia de personas que no pertenezcan á la misma.

Art. 10 Toda asociación llevará y exhibirá á la autoridad, cuando ésta lo exija, registro de los nombres, apellidos, profesiones y domicilios de los asociados, con expresión de los individuos que ejerzan en ellas cargo de administración, gobierno ó representación.

Del nombramiento ó elección de éstos deberá darse conocimiento

por escrito al gobernador de la provincia dentro de los cinco días siguientes al en que tenga lugar.

También llevará uno ó varios libros de contabilidad, en los cuales, bajo la responsabilidad de los que ejerzan cargos directivos ó administrativos, figurarán todos los ingresos y gastos de la asociación, expresando inequívocamente la procedencia de aquellos y la inversión de éstos. Anualmente remitirá un balance general al registro de la provincia.

La falta de cumplimiento de lo prevenido en este artículo se castigará por el gobernador de la provincia con multa de 50 á 150 pesetas á cada uno de los directores ó socios que ejerzan en la asociación algún cargo de gobierno, sin perjuicio de las responsabilidades civiles ó criminales que fueren procedentes.

Art. 11 Las asociaciones que recauden ó distribuyan fondos con destino al socorro ó auxilio de los asociados ó á fines de beneficencia, instrucción ú otros análogos, formalizarán semestralmente las cuentas de sus ingresos y gastos poniéndolos de manifiesto á sus socios y entregando un ejemplar de ellos en el Gobierno de provincia, dentro de los cinco siguientes á su formalización.

La inobservancia de este artículo se castigará por los medios expresados en el anterior.

Art. 12 (Faculta á la autoridad gubernativa para penetrar en el domicilio ó local de las asociaciones; para suspender sus reuniones cuando cometiere ó acordare cometer delitos; así como también para suspender las funciones ó actos de cualquier asociación, si los reputare ilícitos, dando cuenta al juzgado dentro de las veinticuatro horas con remisión de antecedentes.)

(La suspensión gubernativa quedará sin efecto, si antes de los veinte días siguientes al acuerdo no fuese confirmada por la autoridad judicial.)

Art. 13 (Amplía los términos de esta ley con un día más por cada 20 kilómetros, cuando la asociación no tenga su domicilio en la capital ó residencia del Tribunal competente.)

Arts. 14 al 17 (Sobre atribuciones de la autoridad judicial para suspender y disolver asociaciones ilícitas, y efectos de sus sentencias ó providencias.)

Art. 18 Las asociaciones quedan sujetas, en cuanto á la adquisición, posesión y disposición de sus bienes, para el caso de disolución, á lo que dispongan las leyes civiles respecto á la propiedad colectiva.

Art. 19 Quedan derogadas todas las disposiciones anteriores en cuanto se opongan á la presente ley.

Real orden circular de 22 de Abril de 1891.—Exponiendo el criterio del Gobierno respecto á reuniones en local cerrado y en plazas, calles, paseos y lugares de tránsito; y la interpretación que debe darse á la ley de reuniones de 15 de Junio de 1880.

Ley de ORDEN PÚBLICO de 20 de Abril de 1870.—Artículo 1º Las disposiciones de esta ley serán aplicadas únicamente cuando se haya promulgado la ley de suspensión de garantías á que se refiere el artículo 31 (hoy 17) de la Constitución, y dejarán de aplicarse cuando dicha suspensión haya sido levantada por las Cortes.

Art. 2º Son objeto de esta ley: 1º Las medidas gubernativas que las autoridades civiles y militares pueden y deben adoptar para mantener y restablecer el orden público, y para prevenir los delitos contra la Constitución del Estado, contra la seguridad interior y exterior del mismo, y contra el orden público, que la vigente ley condena. 2º La competencia de los jueces y tribunales en las causas criminales que se formen sobre dichos delitos, y el procedimiento á que éstas han de ajustarse.

Art. 3º Publicada la ley de suspensión de garantías, á que se refiere el art. 1º, se considera declarado por el mismo hecho el estado de prevención, hallándose facultada desde este momento la autoridad civil para adoptar cuantas medidas preventivas y de vigilancia conceptúe convenientes á fin de asegurar el orden público.

Art. 4º (Dispone que la autoridad civil excite á la judicial para la persecución de los delitos expresados en el art. 2º.)

Art. 5º Si se formaren grupos, dictará las medidas oportunas para su disolución, intimando á los fautores y auxiliares de la agitación que se disuelvan; y en el caso de no ser obedecida á la tercera intimación, utilizará la fuerza de que disponga, al efecto de restablecer la calma y dejar expedita la vía pública.

Art. 6º (Sobre suspensión de publicaciones.)

Art. 7º (Faculta á la autoridad civil para detener á los perturbadores.)

Art. 8º (Idem para compeler á mudar de residencia ó domicilio hasta 150 kilometros á las personas peligrosas.)

Art. 9º (Dispone que el destierro, que puede acordar la autoridad hasta 250 kilometros, se entiende levantado desde que termine el periodo de suspensión de garantías, así como el cambio de domicilio.)

Art. 10 (Faculta á la autoridad civil para penetrar en el domicilio de cualquier español ó extranjero sin su consentimiento y examinar sus papeles y efectos á su presencia, de alguno de su familia, y con los testigos y en la forma que se indica.)

Art. 11 (Sobre el modo de cumplir los deberes y ejercer sus atribuciones la autoridad en el estado de agitación, alarma, desorden ó tumulto.)

Art. 12 (Dispone que la autoridad civil encargue á la militar la adopción de las medidas que reclame la paz pública, previa la declaración del estado de guerra, cuando aquella no pueda por sí sola, ni auxiliada por la judicial, dominar la agitación y restablecer el orden.)

Art. 13 Cuando la rebelión ó sedición se manifiesten desde los

primeros momentos, rompan el fuego los rebeldes ó sediciosos, ó comprenda la autoridad civil la urgente necesidad de apelar á la fuerza y resignar el mando para dominarlos, se pondrá de acuerdo con la autoridad judicial y la militar, y dispondrá la inmediata declaración del estado de guerra.

Si no hubiese acuerdo entre estas autoridades ni tiempo para tomarlo, se entrará desde luego provisionalmente en el estado de guerra en los dos primeros casos del párrafo anterior, dando directamente cuenta de todo al Gobierno y á las autoridades superiores jerárquicas respectivamente.

Art. 14 Si ocurriese la rebelión ó sedición en capital de provincia, la autoridad civil, para los efectos del artículo anterior, lo será el gobernador de la misma ó el que haga sus veces, y las autoridades judicial y militar las superiores en el orden jerárquico. En los demás pueblos se reunirán para dicha declaración el juez de primera instancia ó el decano si hubiera más de uno, el alcalde popular y el jefe militar que ejerza el mando de las armas.

En el caso de que en dichos pueblos no existiere autoridad militar que ejerza el mando de las armas, el alcalde popular, jefe superior de la Milicia, asumirá las facultades que según esta ley corresponden á la autoridad militar en el estado de guerra.

Art. 15 En la capital de la Monarquía y puntos donde residan el Rey ó la Regencia del Reino, no podrá declararse el estado de guerra sin autorización del Gobierno.

El Gobierno, cuando hayan ocurrido actos de rebelión ó sedición en dos ó más provincias, ó se hayan presentado grupos considerables de rebeldes ó sediciosos armados en ellas, determinará el territorio que queda sujeto al estado de guerra.

Arts. 16 al 19 (Disponen que los juzgados ó salas de Gobierno de las Audiencias se constituyan en sesión permanente, ofreciendo su cooperación á la autoridad civil y dedicándose preferentemente á la instrucción de causas por delitos contra el orden público, rebelión y sedición.)

Art. 20 Resignado el mando por la autoridad civil en la militar, y en los casos á que se contrae el art. 13 de esta ley, quedará declarado en estado de guerra el territorio de la provincia en que ocurran aquellos sucesos, lo que se hará saber al público por medio de bandos y edictos que contengan las prevenciones y medidas oportunas.

Art. 21 En dicho bando se intimará á los rebeldes ó sediciosos y perturbadores que depongan toda actitud hostil, y presten obediencia á la autoridad legítima.

Los que lo hicieren en el término que el bando fije, y no habiendo término señalado en el de dos horas, quedarán exentos de pena, excepto los autores ó jefes de la rebelión, sedición ó desorden, y los reincidentes en estos delitos.

Los autores y jefes referidos serán indultados de la pena que les corresponda, caso de rendirse dentro del término que expresa el párrafo anterior, y sufrirán la inmediata inferior en su grado mínimo al medio. Los reincidentes quedarán sujetos á la vigilancia de la autoridad por el hecho de serlo.

Art. 22 Publicado el bando y terminado el plazo que en él se señale, serán disueltos á todo trance los grupos que se hubieren formado, empleando la fuerza, si fuere necesario, hasta reducirlos á la obediencia, prendiendo á los que no se entreguen, y poniéndolos á disposición de la autoridad judicial, cuando deban ser juzgados por ella en la forma que se expresa en el título IV de esta ley.

Serán considerados como presuntos reos los que se encuentren ó hubieren estado en los sitios del combate durante éste, sin perjuicio de probar su inculpabilidad, hallándose en el mismo caso los que sean aprehendidos huyendo ó escondidos, despues de haber estado con los rebeldes ó sediciosos.

Los habitantes de las casas en que se hubieren hecho fuertes los rebeldes ó sediciosos no serán considerados presuntos criminales por el solo hecho de encontrarse en ellas. Pero sí resultase haber tenido participación en los delitos á que se refiere esta ley, sufrirán la pena correspondiente.

Se exceptúan de lo dispuesto en el párrafo segundo de este artículo los individuos de las asociaciones filantrópicas legalmente establecidas para socorro de los heridos en caso de guerra.

Art. 23 Los delitos de rebelión y sedición y los comunes cometidos con ocasión de ellas, serán castigados respectivamente según lo dispuesto en el Código penal y en la forma determinada en el art. 184.

Arts. 24 al 26 (Obligación de todos los funcionarios y corporaciones de auxiliar á las autoridades civil y militar, bajo pena de suspensión y proceso en su caso; continuación de las autoridades civiles en el ejercicio de sus funciones, y en las que la militar les deje expeditas ó les delegare respecto á orden público; instrucción inmediata de las causas á que hubiere lugar, y formación de los Consejos de guerra.)

Art. 27 Los Consejos de guerra ordinarios fallarán las causas en que, siendo la rebelión de carácter militar, aparezcan reos de estos delitos ó sus anejos militares de mar y tierra en activo servicio, cualquiera que sea su situación y categoría.

Las causas á que se refiere el artículo anterior se considerarán de carácter militar cuando los rebeldes ó sediciosos estén mandados por jefes militares, y cuando el movimiento se inicie ó sostenga por fuerzas armadas del ejército ó milicia popular.

Art. 28 También quedan sujetos á la jurisdicción de los Consejos de guerra ordinarios, con arreglo á la Ordenanza, los jefes, los oficiales de la milicia popular armada ó los que en su defecto y de cual-

quier modo hagan veces de tales, y los rebeldes ó sediciosos que en número mayor de 12 individuos se levanten en armas ó sostengan con ellas la bandera de la rebelión y sedición en despoblado, si fueren aprehendidos por fuerzas públicas, sean ó no del ejército permanente, destinadas á su persecución, ya por las autoridades militares, ya por las civiles.

Los jefes principales de una rebelión ó sedición armada de carácter no militar, durante el periodo de guerra, quedan también sujetos al Consejo de guerra ordinario.

Art. 29 Todos los demás milicianos populares armados, y los que sin pertenecer á la Milicia popular tomen parte con armas y en poblado en una rebelión ó sedición, sean éstas ó no de carácter militar, si hicieren resistencia á las fuerzas públicas, serán juzgados y sentenciados también por el Consejo de guerra ordinario, siguiéndose en el procedimiento los trámites que señalan las ordenanzas militares y disposiciones especiales que lo determinen.

(Los párrafos siguientes de este artículo tratan de la constitución del Consejo de guerra, y del nombramiento de defensores, que pueden ser oficiales ó letrados, á voluntad de los procesados.)

Art. 30 Todos los demás que se consideren responsables en cualquier concepto de los expresados delitos de rebelión y sedición, serán juzgados y sentenciados por la jurisdicción comun y conforme al procedimiento á que por esta ley ha de ajustarse.

(También dispone este artículo la remisión por los fiscales militares á los jueces civiles del tanto de culpa correspondiente, y de los presuntos reos, si por las sumarias instruidas por la autoridad militar apareciesen comprometidas personas no sujetas á la jurisdicción de los Consejos de guerra.)

Art. 31 (Adopción por la autoridad militar de las medidas para cumplir su misión y para seguridad de las conducciones de presos.)

Art. 32 Para declarar levantado el estado de guerra, luego que haya terminado la rebelión ó la sedición, se celebrará previamente un Consejo por las autoridades militar, civil y judicial de la capital de la provincia declarada en dicho estado de guerra, y si hubiere unanimidad de votos, se llevará á cabo el acuerdo, dándose inmediatamente cuenta al Gobierno.

Si el acuerdo no fuese por unanimidad, sino por mayoría de votos, no se llevará á cabo ínterin el Gobierno, á quien se dará asimismo cuenta con urgencia, no resuelva lo que corresponda en Consejo de Ministros.

Sólo al Gobierno corresponde levantar el estado de guerra cuando haya hecho la declaración en los casos que determina el art. 15.

Art. 33 Levantado que sea el estado de guerra, serán remitidas á los juzgados competentes, para su continuación y demás efectos de justicia todas las causas contra aquellas personas que se hallen so-

metidas al tribunal excepcional por virtud de esta ley.

Arts. 35 al 42 (Tratan de los bandos que dictan las autoridades y de sus infracciones.)

Arts. 43 al 90 (Versan sobre el procedimiento ante la autoridad judicial ordinaria en las causas por los delitos que se expresan en el art. 2º de esta ley.)

Artículos adicionales.—Art. 1º Las disposiciones precedentes sobre el procedimiento regirán hasta que se plantee el juicio por jurados, como prescribe el art. 93 de la Constitución, en cuyo caso se modificarán las de esta ley, según lo requiere la orgánica de Tribunales y la de procedimiento en materia criminal.

Art. 2º Establecido por una ley el recurso de casación en materia criminal, se acomodará la presente á las prescripciones que se dicten en aquella, salvas las modificaciones que se creyere conveniente introducir á fin de asegurar la celeridad, economía y sencillez de la tramitación en las causas sobre los delitos que son objeto de esta ley.

Art. 3º La presente ley no abraza los casos de guerra extranjera, ni de guerra civil formalmente declarada.

Circular de 10 de Agosto de 1885.—Da las instrucciones siguientes:

Primera Con arreglo á lo dispuesto en el art. 13 de la ley de Orden público, en toda rebelión ó sedición, cuando los amotinados hostilicen á la fuerza del ejército, la autoridad militar, aunque haya obrado hasta entonces por requerimiento de la civil, y sin encargarse del mando, lo tomará desde luego asumiendo la plenitud de atribuciones que le confiere el estado de guerra, el cual se entenderá declarado con carácter provisional, si no hubiera precedido el acuerdo entre las autoridades que el citado artículo establece.

Segunda En los casos en que sea posible procurar ese acuerdo, la convocatoria de la junta para declarar el estado de guerra corresponde al Gobernador civil.

Tercera El Consejo de autoridades para levantar el estado de guerra, con arreglo al art. 32 de la ley de 23 de Abril de 1870, luego que terminen la rebelión ó sedición, será convocado por la autoridad militar.

Real orden de 16 de Abril de 1892.—Dicta instrucciones á las autoridades militares y civiles para los casos de alteración del orden público.

Ley de 10 de Julio de 1894, sobre atentados por medio de sustancias ó aparatos explosivos, sociedades ilícitas, etc.

Artículo 1º El que atentare contra las personas ó causare daño en las cosas, empleando para ello sustancias ó aparatos explosivos, será castigado:

Primero Con la pena de cadena perpetua á muerte, si por consecuencia de la explosión resultare alguna persona muerta ó lesionada.

Con la misma pena si se verificase la explosión en edificio público, lugar habitado ó donde hubiere riesgo para las personas y resultare daño en las cosas.

Segundo Con la de cadena temporal en su grado máximo á muerte, si se verificase la explosión en edificio público, lugar habitado ó donde hubiere riesgo para las personas, aunque no resultare daño en las cosas.

Tercero Con la de cadena temporal en los demás casos si la explosión se verifica.

Art. 2º El que colocare sustancias ó aparatos explosivos en cualquier sitio público ó de propiedad particular para atentar contra las personas ó causar daño en las cosas, será castigado con la pena de presidio mayor en su grado máximo á cadena temporal en su grado medio, si la explosión no se verificase.

El que empleare sustancias ó aparatos explosivos para producir alarma, será castigado con la pena de presidio mayor, si la explosión se verifica, y con la de presidio correccional en su grado medio á la de presidio mayor en su grado mínimo, si la explosión no tuviere lugar.

Las penas del presente artículo serán aplicadas á los hechos en él comprendidos, á menos que el resultado de los mismos esté castigado con otras mayores en el Código penal.

Art. 3º El que tenga, fabrique, facilite ó venda sustancias ó aparatos explosivos, será castigado:

Primero Con la pena de presidio correccional á presidio mayor, cuando destinase ó supiese que se destinan las sustancias ó aparatos explosivos á la ejecución de alguno de los delitos castigados en esta ley.

Segundo Con la pena de presidio correccional á presidio mayor, en su grado mínimo, cuando existieran motivos racionales para afirmar que el tenedor, fabricante ó vendedor de sustancias ó aparatos explosivos sospechaba que habrían de ser empleados en la ejecución de los referidos delitos.

Tercero Con la pena de arresto mayor, si hubiera cometido únicamente la infracción de los reglamentos relativos á la fabricación, tenencia y venta de las sustancias ó aparatos explosivos.

En la aplicación de las penas de este artículo procederán los Tribunales, según su prudente arbitrio dentro de los límites de cada una, atendiendo á las circunstancias del caso.

Lo dispuesto en el número 1º de este artículo no tendrá lugar cuando los actos ejecutados por el culpable constituyan además delitos castigados con mayor pena en esta ley ó en el Código penal.

Artículos 4º, 5º, 6º y 7º (Castigan la conspiración, la proposición, las amenazas, la provocación y la apología de los delitos ó delincuentes penados por esta ley.)

Art. 8º Las asociaciones en que de cualquier forma se facilite la comisión de los delitos comprendidos en esta ley, se reputarán ilícitas y serán disueltas, aplicándoseles, en cuanto á su suspensión, lo dispuesto en la ley de asociaciones, sin perjuicio de las penas en que incurran los individuos de las mismas asociaciones por los delitos que respectivamente hubieran cometido.

Art. 9º Corresponde al Tribunal del Jurado el conocimiento de las causas que se instruyan por cualquiera de los delitos á que se refiere esta ley.

Arts. 10 al 14 (Tratan del procedimiento que ha de seguirse para la instrucción y conocimiento de las causas indicadas, y de los términos para preparar, interponer y sustanciar los recursos de casación.)

Disposición final. Se aplicarán las disposiciones establecidas en el Código penal y en las leyes de Enjuiciamiento criminal y del Jurado, tanto generales como especiales, en todo lo que no se hallen expresamente modificadas por la presente ley.

FIN DEL TOMO PRIMERO

INDICE



INTRODUCCIÓN.	1
I—Concepto del Derecho Administrativo.	1
II—Carácter del Derecho Administrativo.—Sus relaciones principales.	8
III—Fuentes del Derecho Administrativo.—Codificación de sus reglas.	14
IV—División y plan del Derecho Administrativo.	19

PARTE GENERAL

<i>Capítulo primero.</i> —De la acción administrativa.	26
I—Caracteres y condiciones de la acción administrativa.	26
II—Límites de la acción administrativa.	30
<i>Capítulo segundo.</i> —Del poder administrativo. X	37
I—Atribuciones del poder administrativo.	37
II—División del poder administrativo.	49
<i>Capítulo tercero.</i> —De la jerarquía administrativa.	56
<i>Capítulo cuarto.</i> —De los funcionarios públicos.	65
I—Relación entre la Administración y los funcionarios.	65
II—Cualidades y nombramiento de los funcionarios.	74
III—Derechos y deberes de los funcionarios.	84
IV—Responsabilidad por los actos de los funcionarios.	91
<i>Capítulo quinto.</i> —De la centralización administrativa.	97
<i>Capítulo sexto.</i> —De la división territorial.	106

PARTE ESPECIAL

SECCIÓN PRIMERA

SUJETO DE LA ADMINISTRACIÓN

A—ADMINISTRACIÓN CENTRAL

<i>Capítulo primero.</i> —De los Ministros.	113
<i>Capítulo segundo.</i> —Del Consejo de Estado.	133

B—ADMINISTRACIÓN PROVINCIAL

<i>Capítulo primero.</i> —De los Gobernadores de provincia.	143
<i>Capítulo segundo.</i> —De las Diputaciones provinciales.	153

C—ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

<i>Capítulo primero.</i> —De los Municipios.	176
<i>Capítulo segundo.</i> —De los Alcaldes.	192
<i>Capítulo tercero.</i> —De los Ayuntamientos.	205

SECCIÓN SEGUNDA

FINES DE LA ADMINISTRACIÓN

A—FINES DE CONSERVACIÓN

<i>Capítulo primero.</i> — De la población.	242
I—Estadística de la población.	242
II—Subsistencias.	251
III—Salud pública.	262
<i>Capítulo segundo.</i> —Del orden público.	296

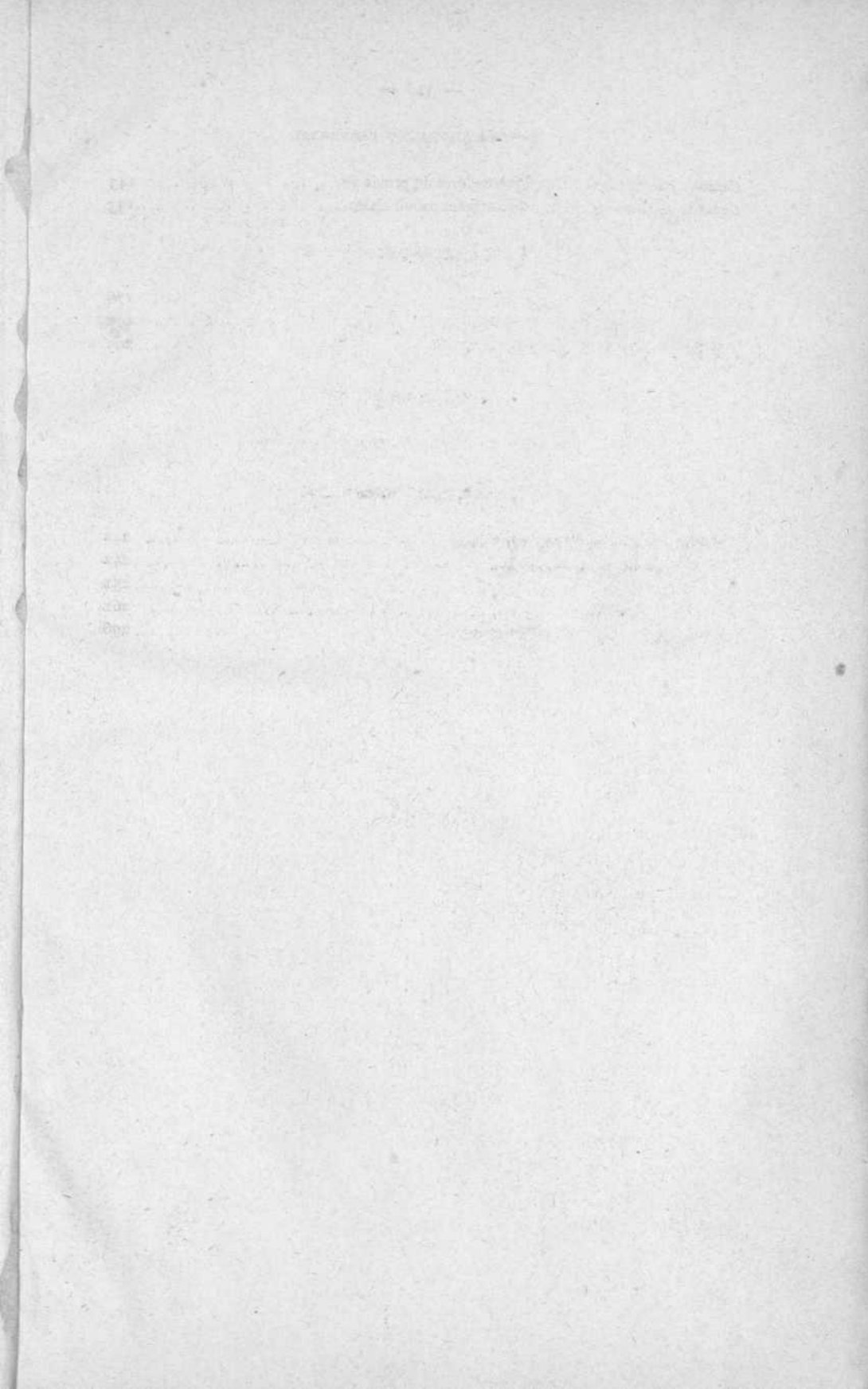


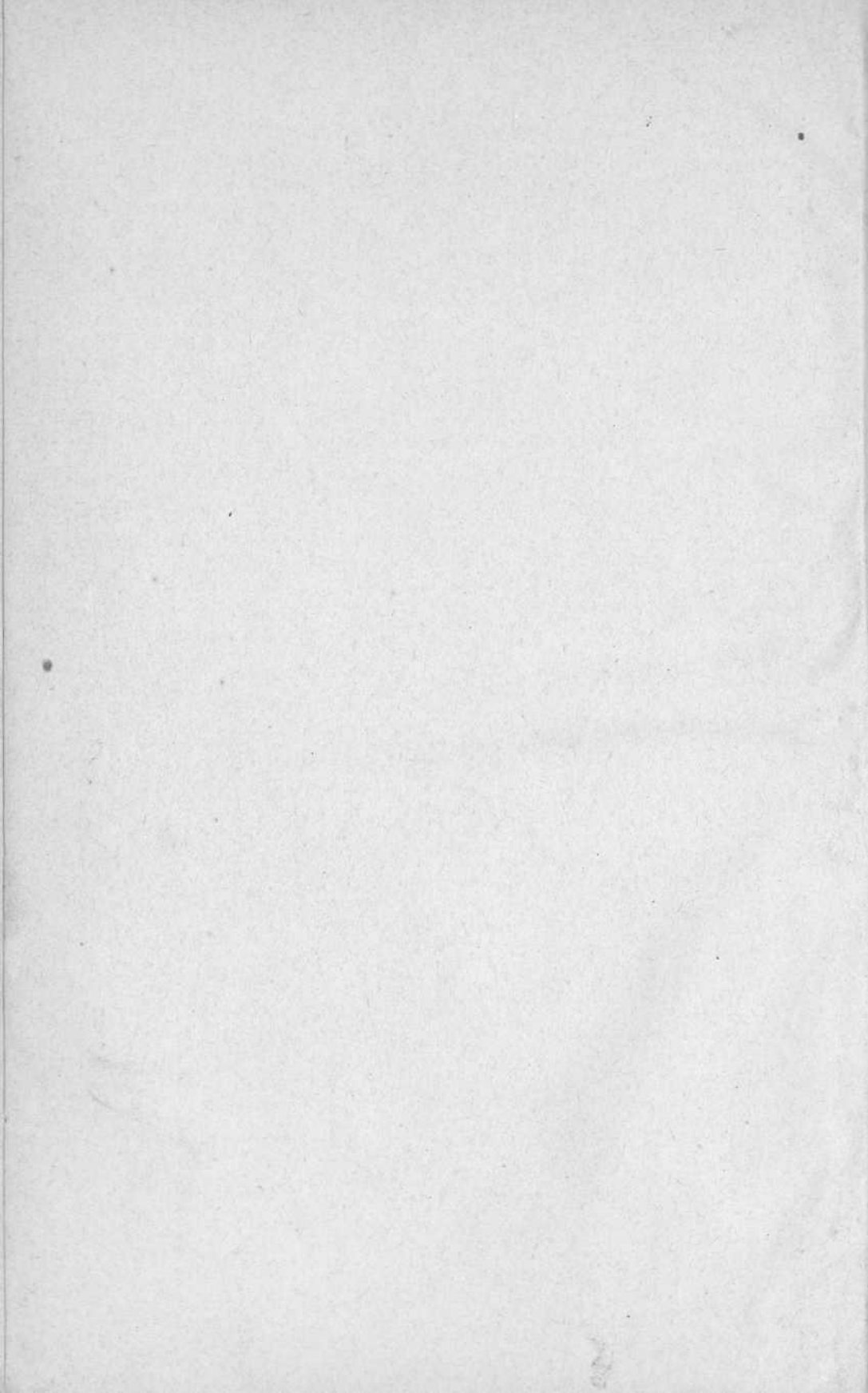
X640458164

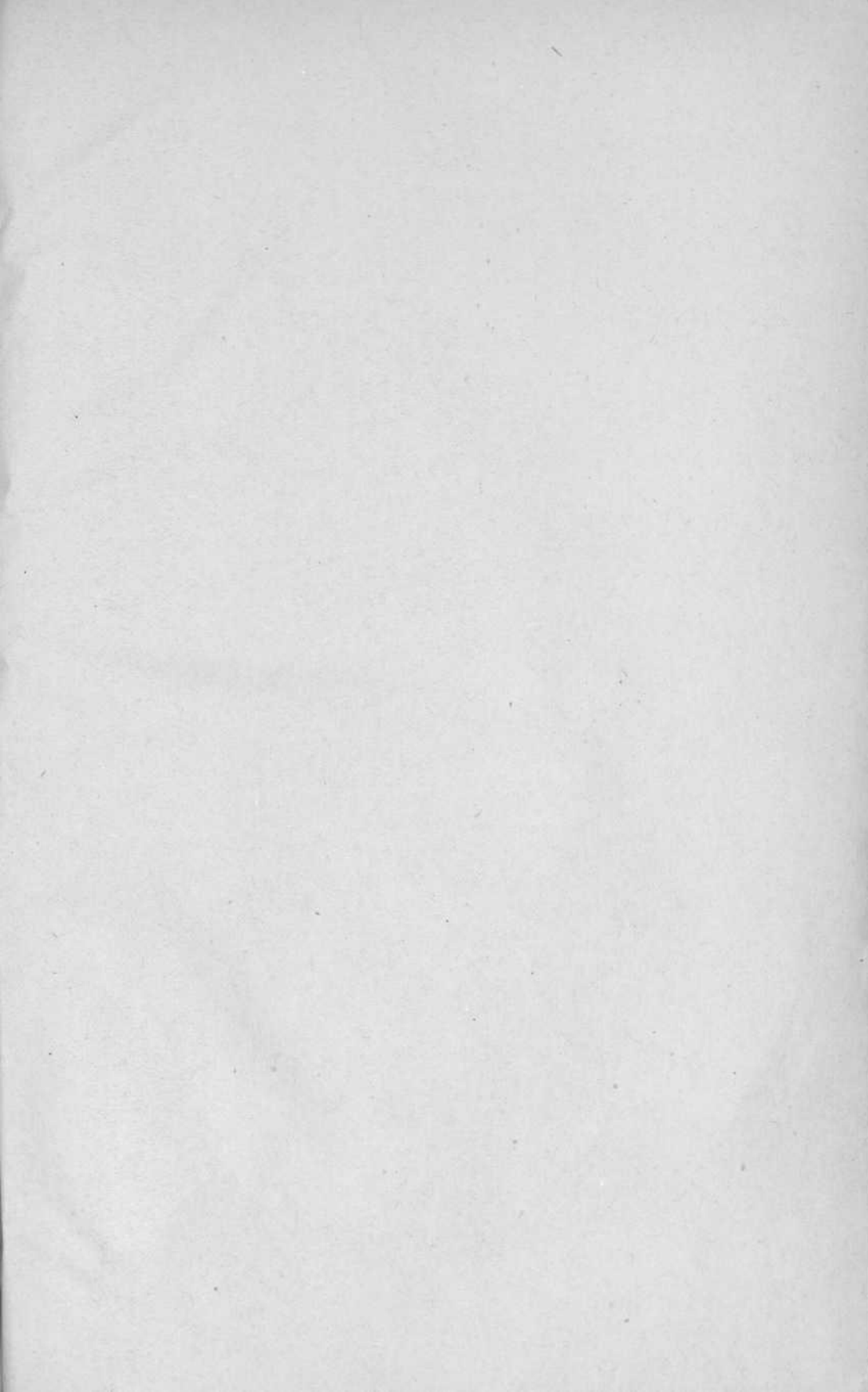
UNIVERSIDAD DE SALAMANCA

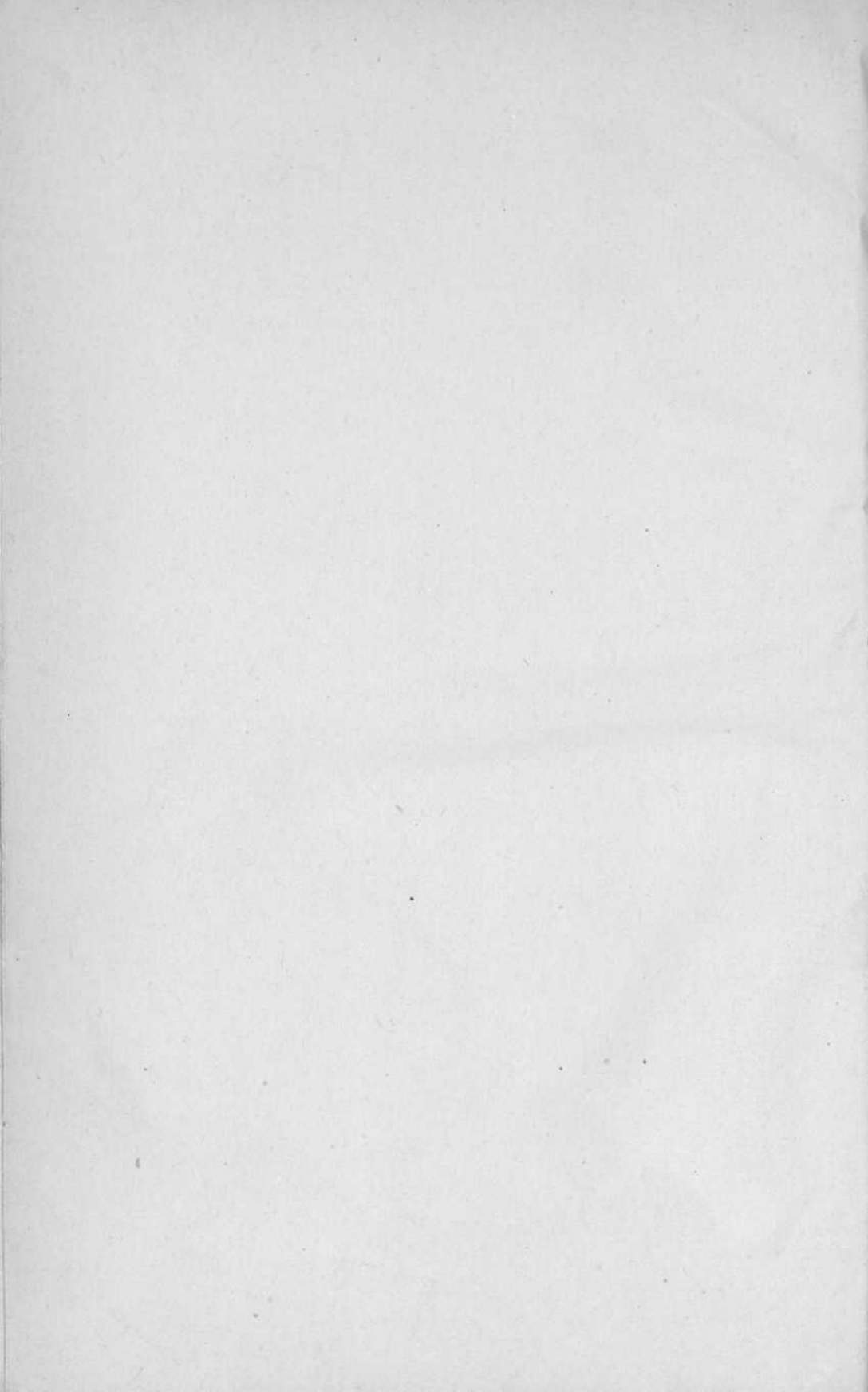


6403409825













CUESTA.

DERECHO

ADMINISTRAT

60441