



COLMERO  
—  
DERECHO  
ADMINISTRATIVO

I-II

KJ20  
.E8  
C6  
1858

79978



FONDO.  
ABELARDO A. LEAL LEA



1080033389



FONDO  
ABELARDO A. LEAL

## DERECHO

# ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

POR EL DOCTOR

**DON MANUEL COLMEIRO,**

DE LAS REALES ACADEMIAS DE LA HISTORIA Y DE CIENCIAS MORALES Y POLITICAS,  
INDIVIDUO CORRESPONDIENTE DEL INSTITUTO IMPERIAL DE FRANCIA, DEL ILUSTRE  
COLEGIO DE ABOGADOS DE MADRID, CATEDRATICO DE DERECHO POLITICO Y ADMINIS-  
TRATIVO DE LA UNIVERSIDAD CENTRAL, ETC.

Segunda edicion,

DA 3025

AJUSTADA A LA LEGISLACION VIGENTE,

y copiosamente aumentada con nuevos tratados y un apéndice de  
jurisprudencia administrativa.

**TOMO I.**



MADRID Y SANTIAGO:  
Librerías de Don Angel Calleja,  
EDITOR.

VALPARAISO Y LIMA.  
Lib. Española de los Sres. Calleja  
Y COMPAÑIA.

79978

### OBRAS DEL AUTOR.

- Economía política, ó PRINCIPIOS DE LA CIENCIA DE LAS RIQUEZAS, por J. Dros: un tomo en 8.º mayor.
- MEMORIA SOBRE EL MODO DE REMEDIAR LOS MALES INHERENTES Á LA EXTREMA DIVISION DE LA PROPIEDAD TERRITORIAL EN GALICIA: un folleto en 4.º
- TRATADO ELEMENTAL DE ECONOMÍA POLÍTICA: dos tomos en 8.º mayor.
- DE LA CONSTITUCION Y DEL GOBIERNO DE LOS REINOS DE LEON Y CASTILLA: dos tomos en 8.º mayor.
- DE LOS POLÍTICOS Y ARBITRISTAS ESPAÑOLES DE LOS SIGLOS XVI Y XVII Y SU INFLUENCIA EN LA GOBERNACION DEL ESTADO: un folleto en fólio menor.

### EN PRENSA.

ELEMENTOS DEL DERECHO POLÍTICO Y ADMINISTRATIVO DE ESPAÑA.



ABELAR



FONDO  
ABELARDO A. LEAL LEA

KJ20

E8

C6

1858

v. 1 y 2



79978

### ADVERTENCIA.

Sale á luz pública esta segunda edición, no tan solo copiosamente aumentada con las leyes, decretos, órdenes, reglamentos é instrucciones posteriores á la primera, sino tambien mejorada en la parte doctrinal y en noticias históricas, y enriquecida además con un breve tratado de jurisprudencia administrativa.

Para que el lector pueda formar una idea aproximada de estos aumentos y mejoras, basta decir que la segunda edición contiene vários capítulos del todo nuevos, como los que tratan del *Patrimonio real*, de los *Puertos*, de los *Caminos de hierro*, de los *Contratos de servicios y obras públicas*, de los *Bancos*, de la *Bolsa* y otros no menos importantes por su frecuente aplicacion en los tribunales y oficinas del Estado.

La jurisprudencia administrativa forma un apéndice á la obra, en donde con suma brevedad y concision se ha procurado reunir, explicar y comentar las decisiones y sentencias del Consejo Real y del Tribunal Contencioso-administrativo en los casos dudosos y que dieron ocasion á controversia. Insertar integros los documentos

y razonar sobre ellos, seria una tarea prolija y nada análoga al pensamiento y propósito del autor. Extraer, por decirlo así, la quinta esencia de la doctrina y declararla en reglas fundamentales que puedan aprovechar para resolver las cuestiones iguales ó semejantes que ocurran en la administracion ó en el foro, parece un método mas natural y expedito y conforme á la índole didáctica del libro.

La novedad del estilo en esta parte de la obra solo sorprenderá á los poco versados en los estudios administrativos, porque el mérito de la invencion pertenece á Mr. Cormenin. El autor se contentará con haber seguido con mediana fortuna los pasos de aquel publicista, disculpando los yerros del ensayo la circunstancia de ser todavía nuevo el asunto, y no hallarse tan bien asentada la jurisprudencia administrativa en España como en el vecino imperio.

La benévola acogida que tuvo la primera edicion en el foro, la administracion y la enseñanza; el favorable juicio que del *Derecho administrativo español* formaron las Academias y sábios extranjeros y el grado de autoridad que alcanza dentro y fuera del reino, son deudas que obligan al autor á perfeccionar su trabajo; y si á pesar de su buena voluntad no logra este fruto, á lo menos no se le podrá acusar de ingrato, ni pedir residencia del ocio.

## INTRODUCCION.

Cuatro ciencias auxilian principalmente el estudio de la administracion, el derecho politico, la jurisprudencia civil, la economia pública y la estadística. La primera le señala sus fuentes, la segunda le traza sus limites, le comunica sus principios la tercera y la última le sugiere datos y noticias.

Entran á componer toda legislacion dos cantidades, una fija y constante y otra variable ó movable. Los antiguos jurisconsultos explicaban esta doctrina distinguiendo en las leyes la bondad absoluta y la bondad relativa, y Mr. Savigny la expone diciendo que son dos los elementos de todo derecho, el *técnico* y el *politico*.

Constituye el elemento técnico la reunion de principios y de reglas ciertas y constantes por su naturaleza; de modo que la ley viene á ser la expresion de la verdad abstracta, susceptible de modificaciones solamente cuando grandes sucesos exigen cambios análogos. La estabilidad forma su esencia y la mudanza es una excepcion.

El elemento político del derecho es la base en que descansan la posibilidad de la ley y la utilidad de su

aplicacion. Este elemento es la nacion misma para quien se dicta, con sus necesidades, sus riquezas, su religion, su carácter, sus hábitos, su territorio, su industria, y en fin, con todas aquellas circunstancias que constituyen la historia de cada pueblo y se manifiestan en su jurisprudencia consuetudinaria. Estas leyes, por lo mismo que son de suyo variables, ceden dificilmente á la codificacion.

Cuanto mas uniforme sea el derecho, tanto mas fácil será de codificar; y de ahí nace que mientras las leyes civiles fundadas en relaciones, si no invariables, muy permanentes, fueron codificadas en casi toda Europa, las administrativas, expresion de los mas leves accidentes de la vida social, no se han sistematizado todavia en parte alguna.

A decir verdad, la codificacion del Derecho administrativo compuesto de preceptos, unos de observancia constante y general, y otros contraidos á una época ó lugar, ofrecería graves inconvenientes y leves resultados bajo el aspecto de la fijeza; mas siempre será mejor para los administrados y mas favorable á la ciencia misma reducirlos á un método, que abandonarlos á la confusion actual con su libertad de razonamiento y su falta de sancion positiva. El jurisconsulto busca en vano los principios generales que pueden auxiliarle á colmar los vacios de la jurisprudencia y á resolver las cuestiones no previstas por la ley; y el no jurisconsulto pierde mucho tiempo y trabajo en hojear voluminosas colecciones, antes de encontrar la disposicion adaptable á una especie ó caso dado.

Hé aqui el pensamiento dominante en esta obra. Codificando el Derecho administrativo he intentado exponer los principios, descubrir las reglas é investigar la consecuencia en esta parte de nuestra legislacion.

Codificar es atributo del poder legislativo, cuando la codificacion emana de la autoridad pública; mas si procede de una persona privada, no tiene otra fuerza que la correspondiente al grado de confianza individual que merece el jurisconsulto; y asi establezco la misma diferencia entre la ley y este libro, que media entre un código y un tratado científico de derecho. Mi objeto ha sido ordenar por categorias las leyes y actos administrativos para facilitar su estudio á todo el mundo, su enseñanza en las aulas y á las autoridades su aplicacion.

En la disposicion de las materias he seguido un sistema enteramente nuevo y distinto de los hasta ahora recibidos. Lo preferi despues de larga meditacion por su claridad y sencillez, y por la perfecta analogia que reina entre el derecho civil y el administrativo que son dos ramas paralelas de la jurisprudencia. La rigurosa filiacion de las doctrinas exige desmembrar á veces un tratado ó capitulo; mas esta aparente irregularidad indica que su ordenacion no depende de una disposicion arbitraria de las ideas, sino que el análisis penetra hasta el fondo en busca de relaciones y analogias que no salen á la superficie.

Si hubiese códigos especiales para la administracion, hubiera podido concretar mas mi trabajo; pero á falta de compilaciones, he creido prestar un servicio al Estado

formando un copioso repertorio de legislacion y jurisprudencia administrativa, y acaso ofreciendo á las autoridades un guia que las conduzca en el ejercicio de su potestad al través del confuso laberinto de infinitas leyes, decretos, órdenes y reglamentos, ordenanzas é instrucciones.

No es sin embargo mi obra una relacion descarnada de las disposiciones administrativas, sino una exposicion crítica en la cual se hallarán á cada paso enlazadas la teoria y la práctica, habiendo consultado las tres fuentes de esta clase de doctrinas, á saber: la ciencia, la historia y el derecho.

# DERECHO ADMINISTRATIVO

ESPAÑOL.

## LIBRO PRIMERO.

DE LA CIENCIA ADMINISTRATIVA.

### CAPITULO I.

Del estado.

- |  |                                       |
|--|---------------------------------------|
| 1.—Fundamento de la sociedad política. | 5.—Elementos que componen el estado.  |
| 2.—Origen y objeto del poder social.   | 6.—Soberanía.                         |
| 3.—Su naturaleza y sus formas.         | 7.—Accion social y accion individual. |
| 4.—Idea del estado.                    |                                       |

1.—La sociedad no fué adquirida ni premeditada: el sistema de las convenciones ó pactos, sustentado por Locke, Rousseau y otros publicistas de su escuela como origen y fundamento de la vida civil, repugna á las leyes de la creacion, porque supone contingente lo que en su esencia es necesario. La sociedad coexiste y coexistió siempre con el hombre, y es una ley iniolable de su naturaleza sensible, de donde nacen los instintos de sociabilidad y conservacion, así como efecto de la conciencia que tiene del destino moral señalado por la Providencia á la especie humana. Si fuese la mútua proteccion el objeto único de la sociedad, su existencia seria condicional y relativa, y de ningun modo universal y absoluta como forma necesaria de la vida: de manera que la sociedad es necesaria en el orden metafísico, obligatoria en el orden moral, y en el hecho universal é indisoluble.

2.—Así como la sociedad nació con el hombre, así el po-