

CAPITULO IX.

De los puertos.

- 1371.—Importancia de los puertos. 1375.—Fondos que se aplican á la conservación y limpia de los puertos.
 1372.—Obras de los puertos. 1376.—Autoridades á quienes corresponde su policía.
 1373.—Clasificación de los puertos.
 1374.—¿A quién pertenece clasificarlos?

1371.—Entre las obras públicas de carácter civil que por esta razón corren á cargo del ministerio de Fomento, ocupan un lugar muy alto en el ánimo del Gobierno los puertos cuya construcción y policía son objeto de prolijas ordenanzas.

El mar antes acerca los continentes que los aleja; pues si en la infancia de la navegación pudo el océano oponer al trato y frecuentación de las gentes la inmensidad de sus aguas, con los adelantos de la astronomía, la invención de la brújula, el uso del vapor y demás maravillas logradas por la industria del hombre, se trocó en un camino llano y expedito abierto á todos los pueblos, sin que haya región tan apartada y escondida que no exploren los navegantes acostumbrados á domar el ímpetu de los vientos y la soberbia de las olas.

El comercio no se contenta con las vías terrestres, ni satisface sus deseos con la navegación fluvial, ni se acobarda al perder de vista las costas, ni le hartan las riquezas esparcidas por las playas de un mar interior. Surcan las naves el globo, salvan las distancias con celeridad increíble, descubren tierras, pueblan desiertos, llevan la paz y la guerra á los confines del mundo, y cuando detienen sus quillas los istmos, el genio de nuestro siglo pretende romperlos, allanando los diques que la naturaleza puso á la comunicación de los mares.

Los puertos son puntos de escala donde el comercio toma y deja sus riquezas, las puertas por donde salen los productos

de abril y 7 de agosto de 1853; reales órdenes de 20 de febrero, 1.º de marzo y 12 de setiembre de 1854 y real decreto de 14 de junio del mismo año; instruc. de 13 de febrero de 1856 y reales órdenes de 11 de abril, 16 y 21 de julio y 4 de octubre de dicho año, y real decreto de 11 de marzo de 1857.

nacionales y entran los que nos ofrecen en cambio los extranjeros; el asilo de los navegantes necesitados de hospitalidad en caso de avería ó tormenta, y por último, el depósito de materiales de construcción naval, buques de guerra, municiones y demás aparejos de los armamentos marítimos.

1372.—Siendo tan grande su importancia, la conservación, limpia y obras de los puertos constituyen un servicio administrativo que interesa á la seguridad del estado y á la riqueza y prosperidad de las naciones en cuanto favorecen la agricultura, la industria y el comercio.

1373.—Los puertos de la Península española y sus islas adyacentes se dividen para este efecto en puertos de interés general y puertos de interés local.

I. Son puertos de interés general:

i. Aquellos cuyo comercio cede en utilidad de varias provincias, porque están en comunicación directa con los principales centros de la producción situados en lo interior, y favorecen la agricultura é industria del reino con el movimiento de sus importaciones y exportaciones.

ii. Los de refugio, es decir, aquellos que el Gobierno considera necesarios para el abrigo de las naves, cuando reinan temporales y se temen siniestros.

II. Los puertos de interés local se distinguen en puertos de primer y segundo orden:

i. Llámase de primer orden aquellos en cuyas obras están interesados no solamente los pueblos ó provincias donde se hallan, pero también otros pueblos ó provincias á quienes alcanzan sus beneficios; de manera que creciendo su prosperidad, pueden ser declarados con el tiempo de interés general.

ii. Son de segundo orden todos los demás que, conteniendo obras artificiales, no se comprenden en las categorías anteriores.

1374.—Corresponde al Gobierno clasificar los puertos y trasladarlos de una á otra categoría, instruyendo el oportuno expediente en el cual deben reunirse los informes de los guber-

nadores, Diputaciones provinciales, Juntas de Comercio y Agricultura y Sociedades de amigos del país de tres provincias comarcanas, si la declaración hubiere de ser de puerto de interés local de primer orden; y de seis, si de puerto de interés general.

Clasificar los puertos es satisfacer una necesidad pública ordenando el servicio administrativo conveniente: cosas todas que por su naturaleza caen en el dominio de la administración. Y como las necesidades de tal linaje son movibles en sumo grado, conviene encomendar al prudente arbitrio del Gobierno la facultad de introducir las alteraciones análogas á las vicisitudes mismas del comercio. Sin embargo, este poder discrecional reconoce justos límites en la consulta previa de las autoridades y corporaciones mas competentes para informar con acierto.

1375.—El estado costea en su totalidad las obras y limpieas de los puertos de interés general con el producto de los impuestos de fondeadero, carga y descarga, y auxilia las de los puertos de interés local con las sumas de aquel origen que pueda distraer, dando la preferencia á los de primer orden. Para que la distribución de estos fondos sea acertada y equitativa, el ministro de Fomento consigna cada año las cantidades necesarias, en vista de la relación de las obras que deben construirse ó repararse, formada por el gobernador de la provincia en el último trimestre del anterior, oyendo al ingeniero jefe del distrito.

1376.—Las autoridades superiores de la provincia y las locales tienen en el servicio de administración, construcción y policía de los puertos las atribuciones que los reglamentos particulares les señalan, además de la comun inspección y ordinaria vigilancia, y el deber de proponer al Gobierno las mejoras que su celo les sugiera. Los gobernadores, como delegados de la administración central, pueden dictar cualesquiera providencias encaminadas á corregir los abusos que adviertan y necesiten pronto remedio, dando cuenta inmediata al ministerio de Fomento para su resolución definitiva.

La recaudación de los derechos de carga, descarga y fondea-

dero corre unida con la de faros y se verifica por las oficinas de la Hacienda pública; mas en el caso de establecer algun impuesto especial para obras de puertos determinados, el ministerio de Fomento se reserva acordar la manera de percibirlo (1).

CAPITULO X.

De los contratos de servicios y obras públicas.

- | | |
|---|---|
| 1377.—Obras públicas. | 1386.—Adjudicación del remate. |
| 1378.—Servicios públicos. | 1387.—Otorgamiento de escritura. |
| 1379.—Contratos administrativos. | 1388.—Efectos de los contratos administrativos. |
| 1380.—Su forma legal. | 1389.—Responsabilidad del concesionario. |
| 1381.—Subasta. | 1390.—Caducidad de los contratos. |
| 1382.—Excepciones. | 1391.—Interpretación de las condiciones del contrato. |
| 1383.—Garantías de los licitadores. | 1392.—Competencia. |
| 1384.—Lugar donde debe abrirse la licitación. | |
| 1385.—Modo de hacer las proposiciones. | |

1377.—Queda dicho en otra parte qué se entiende por obras públicas, y cómo se ejecutan ó directamente por la administración, ó indirectamente llamando á los particulares que se obligan á emprenderlas y terminarlas en nombre del Gobierno bajo ciertas condiciones.

Para mayor claridad de este asunto, todavía conviene añadir que son obras públicas aquellas que interesan á la universalidad del reino, ó á una comunidad de habitantes en cuanto forman parte del todo político y queda oscurecido su carácter de persona moral. Los bienes que constituyen el patrimonio de una provincia, ayuntamiento ó corporación, entran en el dominio privado, están sujetos al derecho comun y engendran actos civiles muy distintos de los actos administrativos. La reparación de una casa perteneciente á los propios de un pueblo ó de una finca de beneficencia, no debe reputarse obra pública, sino carga aneja á la condición del propietario.

1378.—Hay además servicios públicos que el Gobierno en-

(1) Real decreto de 17 de diciembre de 1851 y reglamento de 30 de enero de 1852.

comienda asimismo á la industria particular, celebrando obligaciones en la forma establecida por el derecho comun. Son tambien verdaderos actos civiles cuyo objeto es el suministro de víveres, la fabricacion de papel para el sello, el transporte de géneros estancados, la recaudacion de los derechos de portazgos, y otros medios de gestion de los intereses colectivos de la competencia propia del Gobierno, y que solo por una delegacion de su potestad, caen en las manos de una persona privada; pero excluyendo la administracion de los bienes, rentas y arbitrios y todas aquellas cosas que constituyen el patrimonio de los pueblos ó corporaciones (1).

1379.—La delegacion de las facultades propias de la administracion en favor de los particulares se hace en virtud de contratos ajustados á reglas de equidad y prudencia, para concertar los intereses del estado con los de los empresarios de las obras y servicios públicos, porque sin esta concordia no hay justicia, ni conveniencia, ni seguridad en punto á la satisfaccion de semejantes necesidades en lo venidero. El Gobierno debe procurar el bien general con justicia y economía, y sobre todo manteniéndose fiel á sus promesas, porque el grado de crédito que inspire, será un poderoso auxiliar en la próspera y en la adversa fortuna.

No es obligatorio, sino potestativo en la administracion, ejecutar dichas obras y desempeñar tales servicios por sí misma ó por medio de particulares que se comprometen á suplir los cuidados del Gobierno mediante una cantidad convenida; mas cuando prefiere el medio de los contratos, es la primera máxima en este punto que se celebren con publicidad y concurrencia: dos circunstancias que manifiestan su fuerza y su celo esquisito en promover y adelantar los intereses del estado. Sin ellas no reina la confianza en el ánimo de los pueblos, y así ni se prestan con docilidad á los sacrificios que se les exigen, ni

(1) Reglamento para la ejecucion de la ley de beneficencia de 14 de mayo de 1852, y real decreto de 22 de abril de 1857.

se ofrecen capitales para las empresas de utilidad comun.

1380.—Considerando tan graves razones, ordenan nuestras leyes que por regla general los contratos para toda clase de obras y servicios por cuenta del estado, se otorguen mediante subasta y en remate público y solemne ante la autoridad á quien corresponda.

1381.—Para que las subastas y remates tengan la publicidad conveniente, deben:

I. Anunciarse por medio de carteles, en la Gaceta y en los Boletines oficiales con treinta dias á lo menos de anticipacion en los casos ordinarios; y solo en los urgentes puede la administracion acortar el plazo hasta diez dias.

II. Publicar los pliegos de condiciones, y cuando no fuere posible, señalar el sitio donde se halla de manifiesto con las relaciones, memorias, planos, modelos, muestras y demás objetos cuyo conocimiento sea necesario para la cabal inteligencia del negocio.

III. Expresar la forma de la subasta con el modelo de las proposiciones que se han de presentar por escrito en pliegos cerrados, las garantías que deben ofrecer los licitadores, el lugar, dia y hora y la autoridad en cuya presencia se ha de celebrar el remate.

IV. Advertir si en el caso de presentarse dos ó mas proposiciones iguales, se ha de suspender la adjudicacion ó se ha de verificar en el acto ó en otros sucesivos y en que forma, en el supuesto de que no se admiten á la nueva licitacion sino los autores de las proposiciones iguales.

V. Fijar el tipo ó precio del servicio objeto de la subasta, insertándolo en el pliego de condiciones para que llegue á noticia de todos. Cuando las leyes tengan establecido reservar el precio, ó las circunstancias especiales del servicio lo exijan á juicio del Gobierno, se consigna en un pliego cerrado y sellado por el ministro del ramo, el cual se entrega de este modo al presidente de la subasta para su apertura, despues de leidas las proposiciones.

1382.—Exceptúanse de las reglas comunes de publicidad y concurrencia:

I. Los contratos para operaciones del tesoro relativas á su deuda flotante, y las negociaciones, descuentos y traslación material de caudales que están sujetos á una legislación especial.

II. Los que no excedan de treinta mil reales en su total importe, ó de seis mil las entregas que deban hacerse anualmente, si se celebran con algun ministro.

III. Los que no excedan de quince mil reales en su total importe, ó de tres mil las entregas anuales, si se celebran con alguna direccion general.

IV. Los que no excedan de cinco mil reales en su total importe, ó de mil las entregas anuales, si se celebran en las provincias por delegacion del Gobierno.

V. Los relativos á objetos cuyo productor disfrute privilegio de invencion ó introduccion.

VI. Los relativos á los artículos en que hubiere un solo productor.

VII. Los relativos á los artículos en que haya un solo poseedor.

VIII. Los de reconocida urgencia que por circunstancias imprevistas demandan un pronto servicio incompatible con la lentitud de los trámites ordinarios.

IX. Los que se verifiquen después de dos subastas consecutivas sin haber licitadores, con tal que no excedan del tipo fijado en las condiciones.

X. Aquellos en que la seguridad del estado exige garantías especiales, ó una gran reserva de parte de la administracion.

XI. Los de explotacion, fabricacion ó abastecimiento que se hacen por vía de ensayo.

Para celebrar cualquiera de estos contratos, debe preceder un real decreto de autorizacion expedido con acuerdo del Consejo de ministros, y en los casos comprendidos en los núme-

ros V, VI, VII y VIII, el dictámen del Consejo Real en pleno ó de las secciones respectivas, segun la gravedad del asunto. Sin embargo, es obligatorio formar de antemano el pliego de condiciones y expresar las garantías que ha de ofrecer el contratista.

La validez de estos contratos depende de la aprobacion superior en el orden ascendente de las autoridades encargadas de celebrarlos; y si los celebra un ministro, están sujetos á la de todo el ministerio.

La doctrina tocante á la forma legal y á los efectos de los contratos exceptuados de publicidad y concurrencia se relaja:

I. Cuando una necesidad de fuerza mayor obligue á la administracion á prescindir de los trámites particulares á ellos.

II. En los casos previstos en los reglamentos generales de cada servicio (1).

1383.—No quedarían á salvo los intereses del estado sin tomar precauciones contra una concurrencia insensata que alejando á los hombres de buena fé de los remates, pusiese el Gobierno á merced de especuladores aventureros sin medios y acaso sin voluntad de llevar á cabo las obras y servicios que toman por su cuenta. Por esta razon se adopta la prudente cautela de exigir cierta garantía provisional á los licitadores, que consiste en la consignacion de una cantidad proporcionada á la importancia del negocio en la Caja general de depósitos, si la subasta se hubiere de verificar en la Corte, y en la respectiva Tesorería, si en las provincias. Debe acreditarse el cumplimiento de este requisito presentando el licitador el documento legal que acredite la entrega del metálico, papel del estado ó acciones con el pliego cerrado, sin lo cual no es admisible su postura. Terminado el remate se devuelve la garantía á todos los licitadores que han tomado parte en él, excepto aquel ó aquellos en cuyo favor se hiciere la adjudicacion.

1384.—Las subastas para obras y servicios públicos que se

(1) Real decreto de 27 de febrero de 1852, arts. 1-8.

hallen exclusivamente en el término de la provincia de Madrid, se celebran en la Corte ante la dirección general del ramo á que correspondan; y si se hallan comprendidos en todo ó en parte en el territorio de otras provincias, se celebra la subasta en la Corte y en la provincia ó provincias interesadas el mismo día y á la misma hora.

1385.—Todas las proposiciones deben hacerse en pliegos cerrados para evitar confabulaciones y la intervención de terceros movidos por el deseo de alcanzar una prima: ardid de la codicia que ceden en menoscabo de los intereses del estado. Los pliegos se entregan en el acto mismo de la subasta y durante la primera media hora, término fatal de su admisión. En seguida se procede á su lectura, se declara la proposición mas ventajosa, se extiende el acta por el escribano que inter venga, y legalizada en forma, se eleva al Gobierno para la resolución definitiva.

Si concurren dos ó mas proposiciones iguales en una subasta que se celebre solo en Madrid, se abre en el acto nueva licitación entre los concurrentes. Si la igualdad fuese de proposiciones presentadas en la Corte y una provincia, se abre asimismo nueva licitación en la forma antes dicha, señalando día con la anticipación conveniente.

1386.—El remate se adjudica siempre al mejor postor, con tal que su proposición esté ajustada á la forma previamente establecida para la subasta. Por eso el Gobierno se reserva el derecho de examinar el expediente y declarar su validez ó nulidad, aunque en este último caso debe oír el dictámen de la sección respectiva del Consejo Real.

1387.—Aprobado el remate, el adjudicatario otorga la escritura de obligación, constituye la fianza estipulada y renuncia el fuero de su domicilio para los casos en que sea preciso proceder ejecutivamente hasta lograr el cumplimiento de lo pactado (1).

(1) Real decreto de 27 de febrero de 1852, arts. 7, 8 y 9 é instrucción de 18 de marzo del mismo año, arts. 1—12.

1388.—Resulta de la doctrina anterior que contratista es la persona legal y directamente obligada con la administración á construir ó reparar ciertas obras ó desempeñar ciertos servicios públicos conforme á las condiciones del remate. Esta definición abre al discurso un extenso horizonte y ofrece campo á varias cuestiones de jurisprudencia administrativa; por lo cual conviene descender á pormenores.

I. Para que los contratos de obras y servicios públicos produzcan obligación, es preciso que se celebren *en forma legal*, porque si faltan las condiciones y solemnidades prescritas para las subastas, ni el Gobierno queda ligado de una manera eficaz é irrevocable, ni los particulares pueden deducir derecho alguno contra la administración. No hay justo título para reclamar cantidades, daños y perjuicios cuando la petición se funda en un vicio de nulidad que no admite siquiera la excusa de buena fé, porque no atenua la responsabilidad del contratista su ignorancia de las leyes. Este por su parte queda obligado y á merced del Gobierno, supuesto que el interés público lo demanda y no se opone la justicia, habiendo él renunciado implícitamente la protección de las formas legales: de manera que el contrato pierde su carácter de bilateral y se convierte en unilateral mientras el Gobierno no lo revoca de su propio arbitrio, ó no se suscita controversia ante los tribunales administrativos y hallan ocasión de pronunciar la nulidad.

II. Son de la competencia administrativa y producen una obligación especial todos los contratos de obras y servicios públicos celebrados *directamente* con la administración; pero no gozan de este beneficio los cesionarios del contrato, salvo cuando la cesión se hubiere hecho con el consentimiento expreso del Gobierno; ni los asociados á la empresa, que son personas extrañas de todo punto á la subasta y remate; ni los terceros contrayentes ó destajistas, proveedores de materiales, jornaleros y demás sustitutos ó auxiliares del empresario. Puede sin duda el contratista verificar dichos actos y queda por ellos obligado; mas la administración no reconoce agentes subsidiarios de los

servicios y obras públicas, sino personas directa é inmediatamente responsables; y así las cuestiones suscitadas con motivo de cualesquiera segundos contratos son de derecho privado, pertenecen al orden civil y entran de lleno en la jurisdicción ordinaria.

III. La obligación del contratista empieza en el momento de la adjudicación del remate y se extiende hasta donde alcanzan las condiciones de la subasta; pero la administración no contrae ningún empeño definitivo, mientras el expediente de remate no fuere aprobado por la autoridad superior á quien la ley reserva este derecho en cada caso; de modo que la obligación celebrada ante la subalterna tiene el carácter de condicional, es decir, queda pendiente de la aprobación posterior que la convierte en definitiva, ó anula el acto y desata los vínculos ya contraidos, sin que el empresario pueda pretender la más leve indemnización.

De la homologación nace, pues, un contrato bilateral revestido con toda la fuerza que el derecho común imprime á las convenciones legalmente celebradas. Antes de la homologación el contrato es firme y valedero para el contratista, en tanto que la administración puede aprobarlo ó desaprobarlo vista su conformidad ó no conformidad con las leyes y reglamentos, porque no existe un derecho de tercero que se oponga á su libre arbitrio de procurar los intereses del estado.

IV. La obligación del contratista se extiende á llevar á cabo las obras y servicios públicos según las condiciones estipuladas.

Hay dos clases de condiciones en este linaje de contratos; las generales ó comunes á todas las obras y servicios, y las particulares ó privativas de tal ó cual negocio determinado. Las primeras son la regla general y constante dictada por la administración como necesaria al orden, la unidad y el concierto en la ejecución de las obras y en el desempeño de los servicios públicos: las segundas son cláusulas de la escritura, variables por su naturaleza y sin vigor ni eficacia en otros casos distintos. Aquellas no pueden relajarse, porque forman parte de las le-

yes y reglamentos administrativos: estas se modifican al prudente arbitrio del Gobierno, considerando el bien común, las razones de equidad y los preceptos mismos de la justicia.

Puede la administración, cuando la utilidad ó la economía lo reclamen, alterar las condiciones particulares mientras dura la empresa, pero dentro de límites razonables y satisfaciendo la mayor costa de las obras ó servicios. Puede asimismo, y aun debe pagarlos más caros que lo convenido, si por circunstancias extraordinarias hubieren subido considerablemente los precios de los materiales, de los salarios, etc. Entonces cabe que el empresario en tiempo hábil y en debida forma solicite una indemnización proporcionada á la diferencia de precios, ó la rescisión del contrato.

1389.—Para exigir el cumplimiento de las condiciones así generales como particulares del contrato, son las garantías estipuladas en la escritura de adjudicación, sin perjuicio de los demás medios coercitivos á que hubiere lugar. En efecto, la administración procede gubernativamente contra los empresarios haciendo efectivas las multas é indemnizaciones:

I. En las sumas en metálico ó efectos de la deuda del estado consignados en garantía de las obligaciones.

II. En otra clase cualquiera de efectos ó bienes dados en fianza ó especialmente hipotecados por los mismos contratistas ó sus fiadores.

III. En los demás bienes que á unos ú otros pertenezcan (1).

Sucede alguna vez que un licitador ó contratista, no pudiendo cumplir sus obligaciones, pierda el depósito legal, y luego acude al Gobierno para que se le devuelva la suma consignada en seguridad del contrato. Esta petición no se funda en principio alguno de rigurosa justicia, porque sobre ser la pérdida del depósito una condición general, el contratista queda obligado desde la adjudicación del contrato al cumplimiento de

(1) Real decreto de 27 de febrero de 1852, art. 10.

sus obligaciones á todo riesgo y ventura. Sin embargo, cuando una fuerza mayor manifiesta hubiere sido la causa de su quebranto, bien puede la administracion acceder por via de gracia á los deseos del empresario; pero observando tal grado de prudencia, que huya de la debilidad, vicio que dejaria desamparados los intereses públicos, y de un rigor inmoderado que mortificando á las empresas, las alejaria del Gobierno. Para dictar una providencia acertada, un ministro cáuto y celoso del bien comun y de su propia fama, procuraria formar su juicio, oyendo préviamente al Consejo Real.

1390.—Los contratos de servicios y obras públicas caducan:

I. Por convenio de ambas partes.

II. Por la muerte del empresario, porque la administracion escoge especuladores hábiles y dignos de su confianza; y así como no puede verificarse una sustitucion de personas sin el expreso conocimiento del Gobierno, tampoco puede la muerte producir novacion de contrato. La administracion debe liquidar cuentas con el heredero, y proveer nuevamente al remedio de aquellas necesidades.

III. Por la fuerza mayor, cuando es de todo punto imposible al Gobierno ó al empresario cumplir las obligaciones estipuladas.

IV. Por la rescision. Dos maneras hay de rescindir los contratos celebrados con la administracion: la una por voluntad del empresario, y la otra por voluntad del Gobierno.

1. El empresario puede solicitar la rescision cuando el Gobierno no cumple las condicones del contrato, en cuyo caso es aplicable la doctrina del derecho comun acerca de las obligaciones mútuas, á saber: que el contrayente que primero incurre en falta, absuelve al otro de su compromiso. Entonces se debe al empresario de toda justicia una amplia compensacion.

II. El Gobierno por la misma causa y razon, puede tambien rescindir su contrato y exigir al empresario el resarci-

miento de daños y perjuicios en pena de su descuido ó mala fé.

III. Procede asimismo la rescision de parte del Gobierno mediante indemnizacion, cuando el contrato resulta oneroso á los intereses públicos, como si las obras ó servicios adjudicados en el remate fuesen ya innecesarios por la reforma de un proyecto, el término de una guerra, etc. La administracion que tiene á su cuidado el bien de los pueblos, rescinde el contrato como encargada de la tutela del estado, salvo el derecho de tercero en punto á la reparacion de daños y perjuicios. Es una reserva de autoridad que no cae en lo arbitrario, porque si bien toda rescision es un acto del poder discrecional, cuando la demanda del empresario se funda en un título positivo y obligatorio, procede la via contenciosa y está su derecho bajo la proteccion de los tribunales administrativos. Por eso estas cuestiones se resuelven muchas veces, mas que por reglas generales, por la interpretacion de las condiciones del contrato.

IV. No cabe el remedio de la rescision por causa de lesion ó engaño en mas de la mitad del justo precio, ya porque es doctrina corriente y de muy antiguo recibida en la legislacion fiscal del reino, que en los arriendos de las rentas del estado, y por identidad de razon en los contratos de suministros para servicios y obras públicas no procede este recurso, y ya porque se estiman celebrados á riesgo y ventura de cualquier caso fortuito pensado ó impensado que sobrevenga despues de su otorgamiento (1).

1391.—Todas las dudas y controversias que ocurran con motivo del cumplimiento, inteligencia, rescision y efectos de los contratos de esta clase los resuelve la administracion, primero por la via gubernativa, y luego, en caso de agravio, por la contenciosa (2).

(1) Real órden de 8 de agosto de 1850 y real decreto de 4 de marzo de 1857.

(2) Leyes de 2 de abril de 1845 art. 9, y 6 de julio del mismo año, art. 11.

1392.—La defensa de los intereses públicos, la exactitud y celeridad del servicio, la economía en los gastos y otras mil causas semejantes, recomiendan la jurisdicción administrativa con preferencia á la ordinaria. En el fuero comun hay trámites lentos, preceptos de rigurosa justicia, hábitos de dirimir cuestiones privadas, y en suma un espíritu diferente del que conviene á la fácil expedición de los negocios conforme á las reglas de equidad y conveniencia del estado. El licitador sabe que sus contiendas con la administración se ventilan en los tribunales administrativos, y de antemano se sujeta á su fallo.

Ningun contrato de obras y servicios públicos puede someterse á juicio de árbitros, porque la competencia de las diversas jurisdicciones es de orden constitucional, y ninguna autoridad puede renunciar ni delegar las facultades que le pertenecen por derecho propio y la ley le confía como interesantes á su ministerio (1).

SECCION 3.^a

DEL DOMINIO DEL ESTADO.

CAPITULO XI.

De los bienes del estado.

1393.—Dominio nacional.

1394.—Bienes del estado.

1393.—En la expresión genérica *dominio nacional* ó *propiedad de la nación* se comprenden el dominio público y el del estado; dos derechos que si bien distintos entre sí, proceden de una raíz común.

1394.—Son bienes del estado aquellos que pertenecen en plena propiedad á la nación y forman una especie de patrimonio comun á todos los ciudadanos. Entre estos y los bienes públicos media una gran diferencia, porque si los unos se destinan á cierto uso general, los otros se administran exclusiva-

(1) Real decreto de 27 de febrero de 1852, art. 12.

mente por el Gobierno. El los adquiere y conserva, los aprovecha y enajena segun las necesidades del servicio á los intereses de la sociedad.

Los bienes públicos (*res publicæ*) corresponden á la nación en conjunto por el derecho de soberanía, y todos los ciudadanos los poseen y aprovechan *ut singuli* los del estado (*res universitatis*) pertenecen á la nación: á título de dominio, y los posee y aprovecha *ut universitas*, esto es, como el ente colectivo ó la persona moral llamada pueblo, representada en su Gobierno. La conservación, uso y fomento de los primeros constituyen actos verdaderamente administrativos; y de los segundos nacen actos de pura gestión económica.

Entran en la categoría de los bienes del estado los baldíos, los montes, las minas, los bienes mostrencos y los nacionales.

CAPITULO XII.

De los baldíos.

1395.—Terrenos baldíos.

eficacia.

1396.—Su origen.

1404.—Medios de atenuar sus inconvenientes.

1397.—Causas de su multiplicación.

1398.—Inconvenientes de este sistema rural.

1405.—Carácter de nuestras leyes de colonización agrícola.

1399.—Enajenación de baldíos.

1406.—Concesión de terrenos.

1400.—Efecto de estas leyes.

1407.—Sus efectos.

1401.—Nueva legislación.

1408.—Exenciones en favor de los colonos.

1402.—Colonias agrícolas.

1409.—Administración de los baldíos.

1403.—Examen de su utilidad y

1395.—Llámanse *baldíos* los terrenos ociosos que el estado conserva en su dominio y cuyas producciones consisten en los frutos espontáneos del suelo, ó sean los terrenos que no correspondiendo al dominio privado, pertenecen al dominio público para su comun disfrute ó aprovechamiento y no están destinados á labor ni adhesionados (1).

1396.—El origen de los baldíos data, segun Jovellanos, del tiempo de los Visigodos, los cuales ocupando y repartiendo

(1) Real orden de 12 de mayo de 1854.