

§ 3.º—*Bosquejo de las fuentes del Derecho administrativo español.*

1.—Las fuentes para el conocimiento del Derecho administrativo español actual, cambian en cuanto á su valor relativo, según el propósito que en él se persiga: por eso hemos formulado el problema que ahora pretendemos examinar, comprendiendo en la fórmula *dos distintos* supuestos, á saber, determinación de las fuentes: 1.º, para su apreciación *teórico-doctrinal*; y 2.º, para su aplicación *práctica*.

2.—Cuando en el conocimiento del Derecho administrativo español se persigue un propósito teórico-doctrinal, sistemático, las fuentes son las que hemos indicado en el § 1.º, números 19 y 20. Toda sistematización científica del Derecho administrativo español entraña la aplicación de nuestras facultades, según un método adecuado y con arreglo á un plan propio, al conocimiento de las fuentes objetivas, donde se contiene, ya sea el Derecho mismo, ya su expresión condensada, ya, en fin, las ideas y opiniones acerca de lo que el Derecho administrativo español es ó debe ser.

3.—Ahora bien: según esto, la primer fuente á que es preciso acudir para poder llegar á conocer el Derecho administrativo español, es á la Administración misma como función del Estado, que vive y se desarrolla según el Derecho. El conocimiento de los hechos, usos, prácticas y costumbres es una preparación necesaria, por la historia, de la tarea á que nos referimos. Al lado de esto hállanse la Constitución, las leyes y disposiciones administrativas vigentes,

con la jurisprudencia sentada por las autoridades y Tribunales.

4.—Pero esto no basta. La sistematización del Derecho administrativo exige además, como condición indispensable, el conocimiento de los principios filosóficos del mismo: de ahí que la ciencia del Derecho administrativo general sea una fuente para el conocimiento del español, y de ahí que tenga importancia mediata muy grande el estudio de las opiniones de los autores, de los juristas, etc., etc.

5.—Muy otro es el sentido y valor que las fuentes para el conocimiento del Derecho administrativo español tienen, cuando de lo que se trata es de su aplicación práctica. Naturalmente, la aplicación práctica, tarea del jurista y del funcionario (cap. III), no se reduce á la mecánica de buscar el precepto é interpretarlo: el jurista y el funcionario administrativo presuponen una preparación teórica adecuada; pero dando ya ésta por supuesta, las fuentes del conocimiento del Derecho administrativo, con el propósito práctico indicado, implican un problema de técnica jurídica que se resuelve en el arte de investigar la regla del hecho, y que entraña la indagación en el Derecho positivo, de la norma aplicable. Ahora bien: el jurista y el funcionario público, en el Derecho administrativo español, tienen sus fuentes en las leyes, disposiciones administrativas, principios generales del Derecho que han de aplicar según las normas indicadas en los números 22 y 23 del § anterior, y teniendo en cuenta el orden señalado en el núm. 21 del mismo §.

6.—Concretando ahora en rápido bosquejo las fuentes positivas del Derecho administrativo español vigente, tenemos con el carácter de monumentos legales:

1.º *La Constitución de 30 de Junio de 1876.*—La Consti-

tución tiene valor diferente en un doble concepto: como documento en el cual se concreta el ideal legislativo del Gobierno del Estado, y como ley que contiene preceptos capitales de donde arranca la organización administrativa. En efecto: como á su tiempo ha de verse, toda Administración del Estado es siempre según su Constitución: esto en cuanto al primero de los conceptos indicados; y en cuanto al segundo, la existencia de los referidos preceptos, lo demostraremos señalándolos á continuación.

Preceptos constitucionales que contienen las bases de nuestro régimen administrativo.

a)—Los artículos 2.º § 2.º, 15, § 3.º del 45, artículos 48, 49 y 50, números 1, 4, 5, 8 y 9 del 54 y el art. 55, contienen las bases de la *organización del Poder político-administrativo*.

b)—El tít. X contiene los principios capitales del régimen de la *Administración local*.

c)—El art. 1.º fija el principio *de la población del Estado*.

d)—Los artículos 2.º § 1.º, 4.º, 5.º al 9.º, 11 al 14, 16 y 17, contienen las bases sobre que tienen que fundarse la *policia de seguridad* y la de las *libertades personales*.

e)—Los artículos 3.º § 1.º, 52, 53 y 88, sientan las bases de la *fuerza armada*.

f)—Los artículos 3.º, 42, números 6 y 7 del 54, 57 y título XI, sientan las bases del *régimen económico*.

g)—El art. 12 contiene la base del régimen de la *instrucción pública*.

h)—El tít. X fija la orientación del *régimen colonial*.

7.—2.º *Las leyes y disposiciones administrativas*.—El De-

recho administrativo no ha sido objeto de trabajo legislativo sistemático: no hay, pues, un Código administrativo (véase luego, cap. VI). El Derecho administrativo hállase disperso en leyes y disposiciones administrativas, usos y costumbres, tan numerosos, que sería punto menos que imposible citarlos aquí. Me limitaré, pues, á señalar las que conceptúo más importantes entre las *leyes* y disposiciones especiales, remitiéndome á los diferentes capítulos del TRATADO, donde se podrán ver citadas ó extractadas las demás disposiciones (ya leyes, ya reglamentos, Reales decretos, Reales órdenes, etc. etc.) Una advertencia para fijar el criterio con que se citan estas fuentes. La mayor parte de las leyes que regulan la vida de la Administración, no tienen un carácter exclusivamente administrativo: son casi todas político-administrativas. Además, en otros monumentos legales, que regulan un orden de relaciones comprendido bajo denominación común, distinta, figuran á veces preceptos y disposiciones que en el Derecho administrativo interesa conocer. Así en el Código civil hay no pocas disposiciones que importa tener en cuenta desde el punto de vista del Derecho administrativo, verbigracia: los artículos 1.º al 8.º antes citados; los artículos en que se define el *dominio* de los bienes (artículos 338 á 344), y sobre la expropiación forzosa (art. 349); las diferentes disposiciones sobre aguas, minas y propiedad intelectual (tít. IV del lib. II); algunas sobre servidumbres (cap. II, tít. VII, lib. II), etc., etc. En el Código penal importan muchísimo el sistema de las penas como base del régimen penitenciario (lib. I del Código); las disposiciones relativas á los delitos contra la Constitución, contra el orden público (títulos II y III del lib. II); las referentes á la salubridad pública (tít. V del lib. II), á los jue-

gos y rifas (tít. VI); las referentes á los delitos contra la libertad y seguridad (tít. VII de dicho libro), y, sobre todo, importan especialísimamente las disposiciones contenidas en el tít. VII del lib. II referentes á los delitos de los empleados públicos.

8.—Pasando ya á las disposiciones legales más genuinamente administrativas, citaremos las siguientes:

I.—LEYES POLÍTICO-ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER GENERAL, POR REFERIRSE AL MODO DE SER Y DE FUNCIONAR EL PODER ADMINISTRATIVO.

- 1) *L.L. de presupuestos vigentes*, en cuanto contienen disposiciones administrativas de carácter general.
- 2) *L.L. electorales*: de diputados á Cortes de 26 de Junio de 1890, adaptada á las elecciones de Diputaciones y Ayuntamientos, y de senadores de 8 de Febrero de 1877, en cuanto contienen supuestos y preparaciones propias de la función administrativa (división territorial, etc.)
- 3) Como no hay una ley ó disposición uniforme general sobre *funcionarios públicos*, es preciso consultar las disposiciones á ellos referentes contenidas en leyes especiales, de presupuestos, Código penal, y en otras disposiciones de índole administrativa, que se citarán en su lugar oportuno.
- 4) *La L. de 19 de Octubre de 1889*, relativa al *procedimiento administrativo*—gubernativo,—y reglamentos de los diferentes Ministerios, en cumplimiento y ejecución de la ley.
- 5) *L. de 13 de Septiembre de 1888 y reglamento de 29 de Diciembre de 1890* sobre lo *contencioso-administrativo*, reformados en cumplimiento de la ley de presupuestos de 1892, por Real decreto de 22 de Junio de 1894.
- 6) *L.L. y disposiciones* acerca de la creación, organización y distribución de los asuntos de los *diferentes Ministerios*, que se citarán oportunamente.

7) *L. de 17 de Agosto de 1860* y disposiciones posteriores, legales y reglamentarias, sobre el Consejo de Estado, y otras sobre los demás Cuerpos consultivos de la Administración.

8) *L. orgánica del Tribunal de Cuentas* de 25 de Junio de 1870, reformada en 1893-94.

9) *L. provincial de 29 de Agosto de 1882*.

10) *L. municipal de 2 de Octubre de 1877*.

11) *Regls. interiores del Congreso de los Diputados y del Senado*, en lo relativo á su administración.

9.—II.—LEYES POLÍTICAS Y ADMINISTRATIVAS DE CARÁCTER ESPECIAL, POR REFERIRSE Á LOS DISTINTOS SERVICIOS ADMINISTRATIVOS.

A) Servicios administrativos, políticos y sociales de orden interior:

- 1) Leyes y disposiciones acerca de la *población*—censos;—*ley de Registro civil de 2 de Junio de 1870*.
- 2) *L. de orden público de 23 de Abril de 1870*.
- 3) *L. de imprenta de 20 de Junio de 1883*.
- 4) *L. de reuniones de 15 de Junio de 1880 y de asociaciones de 30 de Junio de 1887*.
- 5) Leyes y disposiciones administrativas sobre *industrias*, en los diversos conceptos de *industrias insalubres y peligrosas*; de *industrias reglamentadas, monopolizadas*, y en razón de la intervención del Estado en la *cuestión social*. Citaráse oportunamente lo que hay legislado acerca de esto en los sitios que de ello se hable en el TRATADO.
- 6) Leyes y reglamentación de la *policía de las costumbres*. Se señalarán las fuentes en su lugar oportuno.
- 7) *L.L. de sanidad de 28 de Noviembre de 1855 y de 24 de Mayo de 1866*. Hay otras muchas disposiciones acerca de la materia.
- 8) *Legislación de montes*: *L. de 24 de Mayo de 1863*; *Regl. de 17 de Mayo de 1865*; *L. de 30 de Julio de 1878* para refor-

mar las antiguas *ordenanzas*; reformas realizadas por R. D. de *policía y penalidad de montes* de 8 de Mayo de 1884.

9) *Legislación de aguas*: referencias al Código civil (artículos 407 á 425) y L. de 13 de Junio de 1879; L. de puertos de 7 de Mayo de 1880.

10) *Legislación de minas*: L. de 6 de Julio de 1859, reformada en 4 de Marzo de 1868, y D.-L. de 29 de Diciembre de 1868.

11) *Legislación referente á la propiedad*: servicio administrativo para su garantía jurídica; L. *hipotecaria* de 3 de Diciembre de 1869; L. de *propiedad intelectual* de 11 de Enero de 1879; L. de *propiedad industrial* de 30 de Julio de 1878, etc., etc.

12) *Servicio de comunicaciones*: a) *Servicio postal*: R. D. de 7 de Mayo de 1889 y Regl. orgánico de Correos de 25 de Agosto de 1893. b) *Servicio telegráfico*: L. de 22 de Abril de 1855; L. de 29 de Diciembre de 1881 y otras. c) *Servicio telefónico*: R. D. de 11 de Noviembre de 1890. e) *Vías de comunicación*: I) *Vías marítimas*: L. de puertos y L. de aguas antes citadas. II) *Vías terrestres; carreteras*: L. de 4 de Mayo de 1877 y Regl. de 10 de Agosto de 1877, así como el Regl. de 10 de Enero de 1867 (*policía*). Plan de carreteras: L. de 11 de Julio de 1877. *Ferrocarriles*: L. de ferrocarriles de 23 de Noviembre de 1877, Regl. de 24 de Mayo de 1878 y L. de *policía de ferrocarriles* de 23 de Noviembre de 1877, con el Regl. de 8 de Septiembre de 1878: *tranvías*.

13) *Obras públicas*: L. de 13 de Abril de 1877; L. de 18 de Enero de 1879 sobre *expropiación forzosa*.

14) Disposiciones complementarias sobre *servidumbres públicas* y sobre *contratación de obras y servicios públicos* (disposiciones varias).

15) *Instrucción pública*. La legislación es muy varia y confusa: L. de 1857 y D.-L. de 1868.

16) *Beneficencia*: L. de Beneficencia de 1849 y otras disposiciones de que se hablará á su tiempo.

B) Servicios administrativos que constituyen el orden económico:

1) *Legislación sobre bienes nacionales y del Estado*: entre otras, las LL. de 7 de Mayo de 1835, 2 de Septiembre de 1841, 1.º de Mayo de 1855, 11 de Julio de 1856, casi todas sobre *desamortización*, y las LL. de 12 de Mayo de 1865 y 20 de Junio de 1876 sobre los bienes del Real Patrimonio.

2) *Deuda pública*, principalmente L. de 9 de Diciembre de 1881 (*Deuda amortizable*), L. de 29 de Mayo de 1882 (*Deuda perpetua*) y leyes de presupuestos sobre *Deudas flotantes*.

3) Sobre *ingresos y gastos*, además de las leyes generales, las más importantes son siempre las de *presupuestos*, ya ordinarios, ya extraordinarios, así como aquellas leyes relativas á determinadas contribuciones *fijas*. L. de 18 de Junio de 1885, L. de 12 de Mayo de 1888, L. de 30 de Junio de 1892, L. de 25 de Septiembre de 1892, L. de 5 de Agosto de 1893 y otras.

4) *L. de contabilidad* de 25 de Junio de 1870, reformada varias veces, y especialmente el *proyecto de ley de contabilidad*, puesto en vigor en parte por el presupuesto de 1893-94.

C) Servicio administrativo de la fuerza armada:

1) *L. de reclutamiento y reemplazo* de 11 de Julio de 1885 para el *Ejército*, modificada por la de 21 de Agosto de 1896.

2) *L. de reclutamiento naval* de 17 de Agosto de 1885.

D) Servicios administrativos relativos al orden internacional:

1) Disposiciones reglamentarias relativas al Cuerpo diplomático y consular y al auxiliar de intérpretes.

2) Uniones internacionales para la organización de determinados servicios (postal, literario, industrial, etc., etc.)

3) Principios reglamentarios del régimen económico internacional (Tratados de comercio, etc.)

Todas estas disposiciones citaránse detalladamente en su lugar propio.

10.—Veamos ahora las fuentes que pudiéramos llamar mediatas, esto es, de carácter *literario*. Pueden éstas clasificarse primeramente en *dos* grandes grupos, siempre desde el punto de vista del interés para el conocimiento del Derecho administrativo español, no sólo en el puro sentido positivo, sino en atención al doble propósito sistemático y práctico que aquí perseguimos. Esos dos grupos son los siguientes:

Primero: *Fuentes generales científicas*.

Segundo: *Fuentes oficiales legislativas*.

En el grupo primero comprendemos los *Tratados* sistemáticos y *monografías* relativas al Derecho administrativo, y en el segundo grupo las *publicaciones autorizadas*, verdaderos *monumentos* del Derecho administrativo positivo, que contienen de un modo normal las leyes y demás disposiciones administrativas, así como la jurisprudencia.

Las *fuentes generales científicas* pueden á su vez clasificarse en *dos grupos*, que son:

a) *Tratados* y *monografías* del Derecho administrativo, bien sea de puro carácter filosófico, bien de carácter positivo, que contienen doctrinas de aplicación general.

b) *Tratados* y *monografías* del Derecho administrativo español, ya de índole sistemática y doctrinal, ya de carácter puramente práctico—colecciones legislativas, de decretos, repertorios, diccionarios, etc.

11.—Para completar esta exposición ó bosquejo de las fuentes, citaremos á continuación aquellos libros y colecciones y publicaciones autorizadas, cuya consulta es ya indis-

pensable, ya conveniente para tener á mano los materiales suficientes al efecto que en este *TRATADO* se persigue. Para hacer esta cita, seguiremos el criterio de señalar, en las fuentes científicas, los *Tratados* completos y estudios sistemáticos que abarquen el Derecho administrativo, desde puntos de vista generales, y las colecciones también generales. La cita de monografías y de leyes ó disposiciones particulares, se hará en cada capítulo especial del *TRATADO*. Por otra parte, no me propongo hacer una indicación bibliográfica completa de los *Tratados y estudios generales*: la bibliografía que va á continuación comprende únicamente los tratados que conceptúo más fundamentales, y aquellos otros que, sin serlo tanto, he consultado para la redacción de la presente obra.

12.—*Fuentes generales científicas*. Indicación de las mismas por orden alfabético de autores.

TRATADOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO

AMUNATEGUI RIVERA, Administración política y Derecho administrativo, 1894.

AUCOC, Conférences sur l'Administration et le Droit administratif, 1869.

BATBIE (A.), Traité theorique et pratique de Droit public et administratif, 1862.

BONASI, Della necessità di coordinare le istituzioni amministrative alle politiche, 1886.

DE GERANDO, Institutes de Droit administratif.

DE GIOANNIS GIANQUINTO, Corso di Diritto pubblico amministrativo, 1877.

DI BERNARDO, La pubblica amministrazione e la sociologia, 1893.

DUCROCQ, Cours de Droit administratif, 1881.

- DUFOUR, Traité de Droit administratif appliquée, 1854.
 FOUCART, Elements de Droit public et administratif.
 FRANCONI, Introduzione al Diritto pubblico amministrativo, 1889.
 GERSTNER, Grundlehren der Staatsverwaltung, 1862.
 GNEIST, Englische Verwaltungsrecht, 1883-84.
 GOODNOW, Comparative Administrative Law, 1893.
 HAURIOU, Précis de Droit administratif, 1893.
 KIRCHENHEIN, Einführung in das Verwaltungsrecht.
 LAFERRIER, Cours de Droit public et administratif.
 LETELIER, La ciencia del Derecho administrativo.
 LE BŒUF, Droit administratif, 1882.
 LOENING, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungsrecht, 1884.
 LORIS, Diritto amministrativo, 1891.
 MACAREL, Cours d'Administration et Droit administratif, 1844.
 MANNA, Principii di Diritto amministrativo, con apéndices de G. Telesio, 1876.
 MEUCCI, Istituzioni di Diritto amministrativo, 1892.
 MEYER (J.), La Administración y el Derecho administrativo, 1892.
 MEYER (E.), Das Verwaltungsrecht, 1870.
 ORLANDO, Principii di Diritto amministrativo, 1891.
 PENA, Apuntes de Derecho administrativo, 1895.
 PERSICO, Principii di Diritto amministrativo, 1882.
 PÖZL, Lehrbuch des Verwaltungsrecht, 1871.
 ROESLER, Lehrbuch des Deutschen Verwaltungslehre, 1872.
 ROMAGNOSI, Principii fondamentali di Diritto amministrativo, 1814.
 SARWEY, Allgemeines Verwaltungsrecht, 1884.
 SCHOMBERG, Manuale d'Economia politica, 1890 (trad. ital.: importantísimas varias monografías sobre materias administrativas).
 SCOLARI, Diritto amministrativo, 1866.
 STEIN, Die Verwaltungslehre, 1869.—Handbuch der Verwaltungslehre, 1888. (En la Biblioteca italiana de Ciencias políticas de Brunialti se está publicando un buen resumen de estos dos libros de Stein.)

- TROLLEY, Cours de Droit administratif, 1844.
 VIVIEN, Etudes administratives, 1879.
 WAUTRAIN-CAVAGNARY, Elementi di scienza dell' Amministrazione, 1894.

13.—TRATADOS GENERALES DE DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.

- ABELLA, Tratado de Derecho administrativo español, 1886.
 COLMEIRO, Derecho administrativo español, 1876.
 CUESTA, Principios de Derecho administrativo, 1894.
 MELLADO, Resumen del Derecho administrativo, 1890.
 POSADA HERRERA, Lecciones de Administración.
 SANTAMARÍA, Curso de Derecho administrativo, 1890.
 SILVELA, Estudios prácticos de Administración.

14.—COLECCIONES LEGISLATIVAS DE CARÁCTER PRIVADO.

Son varias las que se publican en España. Figura en primer término, por su importancia y utilidad,

ALCUBILLA, Diccionario de la Administración española, con sus *Anuarios* que contienen las leyes y disposiciones administrativas corrientes, así como el extracto de la jurisprudencia.

Luego pueden citarse, entre otras, las publicaciones que abajo se indican y que comprenden no pocas leyes y disposiciones administrativas, ya limitándose á reproducir el texto legal, ya concordando éste, ya incluyendo también la jurisprudencia. He aquí á cuáles me refiero:

- Biblioteca jurídico-administrativa*, publicada por el señor Abella.
Biblioteca judicial: Madrid.
 Otra biblioteca jurídico-administrativa titulada *Las leyes*: Madrid.

Otra publicada por los Sres. Freixa y Falcato.

Códigos y leyes españolas, comentados y anotados. Colección muy completa publicada en Madrid por la casa del señor Góngora.

Las colecciones de leyes publicadas por los Sres. Medina y Marañón: Madrid. Ha publicado las *Leyes de Hacienda*.

Como repertorios de *jurisprudencia administrativa* deben citarse los siguientes:

La *Jurisprudencia administrativa*, publicada por la *Revista de Legislación y Jurisprudencia*: Madrid.

El *Repertorio de jurisprudencia administrativa* (1880-1893), y *Repertorio de jurisprudencia española* (1894 en adelante), publicados ambos por la *Revista de los Tribunales*.

15.—*Fuentes oficiales legislativas*.—Ya se dijo antes que son estas ciertas publicaciones autorizadas en que se insertan para su debida *promulgación*, ó para dar á los textos la *competente autenticidad*, las leyes y disposiciones administrativas, así como donde se colecciona con el carácter de auténtica la jurisprudencia administrativa.

Dichas publicaciones son las siguientes: la *Gaceta de Madrid*, la *Colección legislativa*, el *Boletín del Ministerio de la Guerra* y los *Boletines oficiales* de provincias.

La *Gaceta de Madrid*. Es de todas las publicaciones oficiales la más importante. En ella, según el art. 1.º del Código civil, se promulgan las leyes, y en ella se insertan éstas, los Reales decretos, Reales órdenes, reglamentos y demás disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno como Poder Ejecutivo. El texto publicado en la *Gaceta*, es á la letra el *auténtico*.—La *Gaceta* data del siglo xvii.—Su redacción y administración se rige por la

Inst. de 11 de Agosto de 1886 y por el R. D. de 4 de Mayo del mismo año.—Los documentos que se publican en la *Gaceta* se insertan por este orden: 1.º Leyes y proyectos de ley. 2.º Reales decretos y reglamentos. 3.º Reales órdenes y circulares. Y 4.º Las disposiciones de la Administración central, provincial y municipal (1). Forman parte de la *Gaceta* la colección de sentencias del Tribunal Supremo y del Tribunal de lo Contencioso-administrativo, así como los extractos de las sesiones de los Cuerpos Colegisladores.

16.—La *Colección legislativa*.—Con este nombre se mandó formar por R. O. de 6 de Marzo de 1846 la colección de leyes, Reales decretos, Reales órdenes, reglamentos, instrucciones y circulares del Gobierno y de las Direcciones generales, de los fallos del Consejo de Estado, hoy del Tribunal Contencioso-administrativo.—Es continuación de la *Colección de decretos* que se venía publicando desde 1814.—Su organización está reglamentada por el R. D. de 6 de Junio de 1856.—La *Colección legislativa* es propiedad del Estado, es *oficial y única auténtica* (art. 14 del citado R. D.)—La autenticidad, sin embargo, la da la *Gaceta*, como hemos dicho antes.

17.—Con el carácter de publicación *oficial* hay también el *Boletín del Ministerio de la Guerra*, creado por R. O. de 17 de Marzo de 1851. Viene á ser la *Gaceta* especial de Guerra. Además hay la *Colección legislativa del Ejército*, creada por R. O. de 29 de Noviembre de 1884. Está declarada *oficial*.

18.—Completan el sistema de las fuentes ó publicaciones legislativas oficiales los *Boletines oficiales* de provincias,

(1) Art. 5.º de la Inst. de 11 de Agosto de 1886.

periódicos que se publican en cada provincia bajo la autoridad del Gobernador respectivo. Establecieronse por R. O. de 20 de Abril de 1833.—La distribución interior de sus materias está regulada por R. O. de 8 de Octubre de 1856.

19.—Por último, deben estimarse como fuentes de cierto interés, al efecto de comprender el espíritu de las leyes, las discusiones parlamentarias contenidas con carácter de auténticas en los *Diarios de Sesiones de Cortes*; y para interpretar las leyes y ciertas disposiciones administrativas de importancia, las *exposiciones de motivos* que suelen precederlas.

CAPITULO VI

LA CODIFICACIÓN DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

1.—El Derecho administrativo español, al igual en esto que el de otros países, no se halla contenido en un *Código*. ¿Está esto bien? Antes de examinar tan discutido problema, es necesario saber lo que es un *Código*. El *Código* implica un concepto no bien definido y muy vacilante (1). Savigny estima el *Código* como «el conjunto del Derecho existente, con la sanción exclusiva del Gobierno (2)»; pero á pesar de esta indicación tan general, Savigny y su escuela se refieren principalmente al llamado Derecho *civil*. El concepto del *Código* entraña dos problemas: 1.º, el relativo á su valor intrínseco como obra reflexiva del legislador; y 2.º, el relativo á la extensión cuantitativa y cualitativa del *Código*.

2.—Ni uno ni otro problema están resueltos por la ciencia, no siendo fácil encontrar en las soluciones del Derecho positivo una orientación fija. La controversia acerca de la codificación, uno de los capítulos más importantes de la

(1) Giner y Calderón, *Resumen de filosofía del Derecho*, pág. 189.

(2) *De la vocación de nuestro siglo para la legislación y para la ciencia del Derecho* (trad. esp.), pág. 33.