

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.

historia político-jurídica moderna (1), versa principalmente sobre el primero de los indicados problemas. No voy á detenerme en revisar tal polémica: lo único que me conviene recordar es que, independientemente de toda argumentación filosófica, y del valor respectivo de las opiniones favorables ó adversas, á la posibilidad y necesidad de los Códigos, la tendencia dominante en el Derecho positivo se ha manifestado favorable á la codificación, realizándose ésta en casi todos los pueblos, en los Derechos llamados civil, mercantil, penal y procesal.

Pero es necesario advertir que los Códigos hechos para las diversas ramas del Derecho positivo, más que reducciones sintéticas del Derecho ideal, sistematizado según las

(1) Sin pretender dar aquí una bibliografía completa de esta célebre controversia, citaré, en primer término, la obra de Savigny indicada y su *Sistema del Derecho romano actual*, y la de Thibaut, titulada *Über die Nothwendigkeit eines allgemeinen bürgerlichen Rechts für Deutschland* (1814) (*Sobre la necesidad de un Derecho civil común para Alemania*). Pueden consultarse además acerca de la lucha sobre la codificación, y en general sobre la escuela histórica: Bluntschli, *Die neuen Rechtsschulen der deutschen Juristen*. Stahl, *Historia de la filosofía del Derecho* (trad. esp.), pág. 663. Ahrens, *Derecho natural y Enciclopedia jurídica*. Meyer, *La codification* (1830). Ihering, *La lucha por el Derecho* (trad. esp.) Scolari, *Sulla scuola storica dei giuristi* (1857). Tempia, *Della codificazione civile* (1885). Carle, *La vida del Derecho* (trad. esp.) Miraglia, *Filosofía del Derecho* (trad. esp.), tomo I, págs. 72 y 348. A. Cavagnari, *Filosofía giurídica secondo i canoni della scuola storica* (1865). Vanni, *I Giuristi della scuola storica di Germania* (1885). Morelli, *La funzione legislativa* (1893), págs. 137 y 153. Durán y Bas, prefacio á la traducción española del *Sistema del Derecho romano actual*, de Savigny.

exigencias del Derecho mismo en la vida, y bajo el impulso organizador de un sentimiento jurídico universal, han sido y son la mayoría de las veces obra política, circunstancial, encaminada: 1.º, á *ordenar* lo que se cree el Derecho; 2.º, á *uniformar* las reglas jurídicas; 3.º, á *difundir* su conocimiento; 4.º, á *aclarar* las dudas; 5.º, á *prevenir* ciertos conflictos, jurisdiccionales sobre todo; y 6.º, á *facilitar* la aplicación del Derecho positivo.

No sería fácil juzgar aquí el valor jurídico del movimiento favorable á la codificación; pero, inspirándome en ciertas manifestaciones de Savigny (1), creo que no revela un estado floreciente de la ciencia del Derecho, ni una gran intensidad del sentimiento jurídico de los pueblos. Los Códigos actuales responden quizá á una situación vacilante é indefinida del Derecho en la conciencia nacional, significando, unos, esfuerzos encaminados á conservar la obra jurídica tradicional de los romanos, y siendo otros, ensayos de definición y organización de las instituciones jurídicas.

3.—Y veamos lo que supone el segundo problema: ¿á qué monumentos legislativos daremos el nombre de Códigos? La formación de un Código, para Savigny, parece implicar la sistematización *reflexiva* y *coactiva* del Derecho de un pueblo. *Código*, del latín *condere*: fundir, reunir, ligar, aplicado al Derecho de un pueblo, supondría la *sistematización por obra del legislador*, de su Derecho todo. A su manera, los antiguos Códigos españoles—Fuero Juzgo, Partidas, Nueva Recopilación, etc.—respondían á tal idea. Pero no es á esta clase de Cuerpos jurídicos á los que por lo común se da el nombre de Códigos modernamente. En este punto, lo más

(1) *La vocación, etc., passim.*

corriente es aplicar la palabra Código al *Cuerpo jurídico*, ordenado sistemáticamente, es decir, según un plan de clasificación, que se reputa científico, y que comprende una rama del Derecho de un pueblo determinado, Cuerpo jurídico, obra del legislador, y, por tanto, con la garantía exterior de la sanción coactiva, para la aplicación de sus preceptos por los Tribunales.

4.—Prescindiendo ya de esto, lo cierto es que, sea cual fuere el valor intrínseco del Código, como forma del Derecho positivo, y sea cual fuere la amplitud del orden jurídico que en los llamados Códigos suele comprenderse, el *Derecho administrativo* no está codificado, á pesar de ser, como suele decirse, *jus scriptum* por excelencia. No hay, ni en España, ni en Italia, ni en Alemania, ni en Francia, ni por supuesto en Inglaterra, un *Código administrativo*. Ahora bien: ante la existencia, no ya del problema en general de la codificación, sino de Códigos positivos en tantas ramas del Derecho—civil, mercantil, penal, procesal, y hasta si se quiere político (1),—los tratadistas del Derecho administrativo se han propuesto con frecuencia el problema de si debe codificarse éste, habiendo, como era de esperar, partidarios de todas las soluciones posibles. Desde luego, los defensores de las soluciones generales de la escuela histórica, son contrarios á la codificación del Derecho administrativo, como de todo Derecho (2). Pero de éstos no hablaremos ahora. El problema de

(1) Realmente las *Constituciones* modernas del tipo *rígido*, verbigracia, la de los Estados Unidos, Italia, España, etc., son verdaderos *Códigos políticos*. (Véase nuestro *Tratado de Derecho político*, II, lib. I, cap. V, y lib. II, y la *Guía*, pág. 134.)

(2) Naturalmente, deducen esto de los principios sostenidos por Savigny.

la codificación del Derecho administrativo tiene una importancia particular, independientemente de los puntos de vista generales contrarios á la codificación: nace esa importancia desde el momento en que se admite como bueno, en principio, ó como hecho, la existencia de Códigos en otras ramas del Derecho. En efecto, se pregunta: el Derecho administrativo, ¿puede y debe codificarse del modo y forma y con el mismo alcance que se han codificado otras ramas del Derecho? O en otros términos: lo que se *ha podido* hacer, y lo que se ha estimado *útil* en el Derecho civil, mercantil, penal, etc., etc., ¿no *podía* hacerse también y no sería *útil* en el Derecho administrativo?

5.—Las opiniones de los autores acerca de este punto pueden resumirse en tres distintas soluciones, á saber: *primera*, el Derecho administrativo, por circunstancias especiales suyas ó de todo Derecho *público*, no puede codificarse: la sostienen, entre otros, Mallein (1), Laferriere (2), Rocco (3), Carmignani (4), Montellini (5), De Gioannis (6), Meucci (aunque algo vacilante) (7) y Di Bernardo (8); *segunda*, el Derecho administrativo puede y debe ser codificado como otras ramas del Derecho: sostienen esta opinión, con más ó menos fuerza, entre otros, Trolley (9), Cote-

(1) *Faut-il codifier les lois administratives.*

(2) *Cours de Droit public et administrative.*

(3) Cit. por Meucci, *Inst.*

(4) *Idem id.*

(5) *Lo Stato e il Codice civile.*

(6) *Curso*, tomo I, pág. 177.

(7) *Istituzioni di Diritto amministrativo*, pág. 19.

(8) *La pubblica amministrazione*, II, pág. 637.

(9) *Traité de le hierarchie administrative*, I, pág. 6.

lle (1), Solon (2), G. Telessio (3), Manna (4), Musso (5), Minghetti (6) y Santamaría (7); *tercera*, el Derecho administrativo, si no puede codificarse oficialmente y de un modo total, debe procurarse esto, para el porvenir, mediante trabajos de ordenación doctrinal, recopilaciones privadas ú oficiales, etc.: sostienen esta opinión, entre otros, De Gerando (8), Colmeiro (9), el mismo Sr. Santamaría (10) y el Sr. Cuesta Martín (11).

(1) *Cours de Droit administrative appliqué aux travaux publics*, I, pág. 185.

(2) *Code administrative* (1848).

(3) Apéndices y notas á la obra citada de Manna (1876), pág. 57.

(4) Manna, *Principii di Diritto amministrativo*.

(5) *La scienza amministrativa considerata in relazione ad un codice amministrativo degli italiani* (1875).

(6) Minghetti, *I partiti politici e la ingerenza loro nella giustizia e nell' amministrazione* (1881), pág. 290.

(7) *Curso de Derecho administrativo* (1894), pág. 45.

(8) *Institutes de Droit administratif*, I, pág. 6.

(9) *Derecho administrativo español*, I, pág. 36.

(10) L. c.

(11) *Principios de Derecho administrativo*, I, pág. 18. En el Congreso jurídico español, celebrado en Madrid en 1886, se presentaron conclusiones en las cuales se mantenía un criterio que está dentro de esta última solución. He aquí cómo se formuló una de ellas: «Debe procurarse como complemento de las reformas que han de introducirse en la jurisdicción contencioso-administrativa, llamada á regular la vida de relación entre el Estado y los particulares, la *codificación administrativa*, á cuyo ideal puede llegarse por medio de la codificación parcial, hecha oficialmente por materias, comenzando por aquéllas en que las leyes sean más completas y adelantadas, tengan mayor carácter sistemático y sufran menos la influencia de

6.—Los que combaten la posibilidad y utilidad de la codificación del Derecho administrativo, repiten casi siempre el mismo argumento: «el Derecho administrativo presenta, dice De Gioannis, en el más alto grado el carácter de *movilidad*». «A pesar, añade este autor, de los ingeniosos esfuerzos de Solón para formar un verdadero Código administrativo, creemos que la legislación administrativa, por su esencia misma, se presta muy mal á una verdadera codificación, á lo menos en el sentido de un Código fijo y duradero.... Es de la naturaleza de la legislación administrativa el ser en gran parte movable: está sujeta constantemente á los cambios repetidos y numerosos de las materias sociales á que se refiere». En el propio sentido se expresa Mantellini, que considera la policía y la administración imposibles de codificar, por ser sus hechos multiformes y complejos en sus circunstancias de lugar, tiempo y demás condiciones. Di Bernardo llega más allá aún: conceptúa que esta índole mudable é indefinible del Derecho administrativo, no sólo no tiende á disminuir, sino que tiende á aumentar, aumentando con ella la imposibilidad de la codificación. Por último, Orlando, escribe que «el Derecho público no se codifica, no sólo por la razón, grave aunque transitoria, de su poca elaboración actual, sino, sobre todo, porque la índole misma de sus relaciones no se presta, no ya á una codificación, sino muy á menudo ni siquiera á una declaración legislativa (1)».

los partidos y situaciones políticas, y por trabajos doctrinales que preparen la sistematización, que hoy no existe, del Derecho administrativo.»

(1) *I criteri tecnici per la ricostruzione giuridica del Diritto pubblico*, pág. 17.

7.—Los defensores de la codificación administrativa fijanse, sobre todo, en la necesidad de uniformar y ordenar la rama del Derecho á que nos referimos. Un autor citado por Di Bernardo, decía: «Si la Administración es el orden, es el método organizado..... ¿cómo admitir que frente á este método y este orden se ofrezca, presentando fuerte contraste, una legislación varia, dispersa, contradictoria?... (1)». Manna defiende la posibilidad y necesidad del Código administrativo á partir del reconocimiento de bases fijas y permanentes en esta rama del Derecho, que es preciso, por otra parte, normalizar y ordenar. El Sr. Santamaría asiente al argumento de Manna (2). Telessio, anotador del libro de Manna, reclama como obra de verdadera utilidad la codificación del Derecho administrativo. Por último, Minghetti, después de copiar la opinión contraria de Montellini y de juzgarla parcialmente verdadera, reconoce el elemento variable que hay en el Derecho público; pero añadiendo que «hay una porción de actos administrativos referentes á materias de policía, de impuestos, de vías de comunicación, aguas, sanidad, etc., los cuales, no sólo pueden ser sometidos á normas, sino que estas normas han sido ya en gran parte prescritas mediante reglamentos, circulares é instrucciones, tratándose de dar á estas reglas una mayor precisión y fijeza (3)».

8.—Realmente los que, sin atreverse á pedir desde luego una codificación oficial del Derecho administrativo, se limitan á pedir ordenaciones privadas preparatorias, ó bien

(1) Ob. cit., págs. 646 y siguientes.

(2) Ob. cit., pág. 46.

(3) Ob. cit., pág. 292.

codificaciones parciales, no se colocan en puntos de vista distintos de los mantenidos por los autores partidarios de la codificación oficial. Únicamente se diferencian en cuanto consideran que el estado actual del Derecho administrativo no es el más á propósito para codificarle.

9.—La cuestión no es fácil de resolver; pero es preciso examinarla. Por de pronto, conviene notar que el problema de la codificación del Derecho administrativo no se plantea por los escritores con todo el rigor jurídico conveniente: se atiende demasiado al elemento circunstancial político. En mi concepto, la posibilidad y utilidad de un Código administrativo—*obra legislativa*—depende: 1.º, de lo que se opine respecto de la codificación en general; y 2.º, de lo que *se pida* cuando se *pide* un Código, y aun de lo que *se espera* que el Código *puede dar de sí*.

10.—Un Código, en el sentido técnico, científico, implica la construcción reflexiva, sistemática, de una institución ó de un conjunto de instituciones jurídicas: su posibilidad real reclama todas aquellas circunstancias á que Savigny se refiere (1), esto es, gran adelanto en la técnica jurídica, y condiciones de oportunidad política; un perfecto dominio del material por parte de los juristas de la época, y un sentimiento del Derecho muy despierto en el pueblo. Verdad es que, como el propio Savigny advierte, cuando todas estas circunstancias concurren, el Derecho positivo tiene espontáneamente un vigor orgánico tal, que no reclama como condición esencial externa el Código. Esto no obsta, sin embargo, para la posibilidad histórica y la necesidad de los *cuerpos jurídicos*, ya que, como advierte Ihering, «el sistema

(1) *La vocación*, etc., caps. II, V, VII y IX.

es la forma práctica más ventajosa de una materia positiva dada (1)».

11.—Ahora bien: el Derecho administrativo moderno dista mucho de encontrarse actualmente en país alguno, y menos en España, en las condiciones exigidas para producirse un Código técnicamente perfecto: le faltan todas las que Ihering reclama para que haya un *cuero jurídico* (codificable) (2). En efecto, no hay: 1.º, *noción* precisa del Derecho administrativo; 2.º, *sujeto* indiscutible; y 3.º, *objeto* claramente determinado (3).

12.—Pero es preciso no forzar demasiado los términos. En rigor, si pedimos un Código técnicamente perfecto y esperamos de él una condensación reflexiva orgánica, de un Derecho positivo, aparte de que, cuando el Derecho se encuentra en situación tal de progreso que es capaz acaso de producir dicho ideal del Código, el Código no *se hace, resul-*

(1) *Esp. del Der. rom.*, III, pág. 75 (edic. franc. de 1887): 1.º, el sistema es la forma más *visible*, porque es la forma más *plástica*: mediante ella, se produce la posibilidad de la *impresión de conjunto* de la masa de materiales jurídicos (pág. 75); 2.º, el sistema es la forma que conviene mejor á la materia, por ser la más *sucinta* y la más *concentrada* (pág. 76); 3.º, el sistema es la forma más *transparente* de la materia (*idem*); 4.º, el sistema es una *fente inagotable de materia nueva* (página 77).

(2) *L. c.*, III, págs. 59-61.

(3) La noción del Derecho administrativo se confunde con la del Poder Ejecutivo. En cuanto al *sujeto*, mil relaciones hay en que no se fija adecuadamente, por ejemplo, en las de corporaciones cuya naturaleza, como entidades autónomas, está por determinar; respecto del *objeto*, baste recordar lo indefinido de los límites de la Administración.

ta: puede afirmarse que ninguna rama del Derecho de las actualmente codificadas se halla en situación de organizarse en Código. Lo que por los mundos del Derecho positivo se llaman Códigos, ya queda dicho qué alcance tienen (véase antes, núm. 2). Por este lado, no juzgo de peor condición al Derecho administrativo que á cualquier otra rama jurídica. En efecto, ¿puede asegurarse que está aquél peor definido, en sí y en sus sujetos y materias, que el civil, por ejemplo? Sin duda hay en éste más tradición, más continuidad y una estabilidad aparente más grande; sin duda que en el Derecho penal se ha llegado á una mayor comunidad de ideas y de conceptos positivos; pero ¿cuán imperfectas no son en general las codificaciones de todas estas ramas del Derecho? ¿Podría resultar del intento de codificar el Derecho administrativo español obra más imperfecta que nuestro Código civil? (1). ¿Habría en el Código que se hiciese en Francia del Derecho administrativo inconsecuencias y errores de más bulto que los señalados por Savigny en el Código Napoleón? (2). Por otra parte, ¿entrañaría mayores dificultades la codificación del Derecho administrativo federal alemán ó del español que las que hubo que vencer para redactar el Código civil del Imperio ó el de España, ante la resistencia, en cuanto á este último, que oponían y oponen las regiones forales?

13.—Tocante al argumento tan repetido de la *movilidad* del Derecho administrativo, mucho habría que decir. En

(1) Basta recordar la dualidad de legislaciones á que ha dado margen el Código civil, sin contar tantos otros defectos puestos de relieve por los comentaristas.

(2) *La vocación*, etc., cap. VI.

primer término, la inmovilidad del Derecho civil es más aparente que real. Las instituciones llamadas civiles están siendo hoy objeto de crítica demoledora, y hállanse amenazadas de transformaciones radicales, muchas de las cuales se verifican ya fuera de la esfera de los mismos Códigos (1). Basta recordar lo que pasa con la legislación del contrato del trabajo, lo en tela de juicio que do quier está el sistema económico de la familia, las reclamaciones *civiles* que implica el movimiento *feminista*, los ataques de que es objeto todo sistema hereditario, etc., etc. Y no digo nada de lo que pasa en el Derecho penal, en vías de profunda transformación, para pasar á ser de Derecho *expiatorio*, que es Derecho tutelar (2). Por último, el Derecho mercantil, codificado en casi todas partes, tiene en pleito hasta la razón de su existencia, como rama independiente del Derecho civil (3). La movilidad del Derecho, pues, no puede esgrimirse como argumento en contra de la codificación administrativa.

Pero aún hay más. Cuando la mayoría de los autores hablan de la movilidad excesiva del Derecho administrativo, se refieren á la vez, sin distinguir de materias técnicas y políticas, al Derecho que llaman público, confundiendo en un mismo juicio la rama del político—gobierno del Estado,

(1) Véase, por ejemplo, d'Aguanno, *Génesis y evolución del Derecho civil* (trad. esp.) Cimbali, *La nueva fase del Derecho civil*. Menger, *El Derecho civil y los pobres*, etc.

(2) Véase Dorado, *Problemas de Derecho penal*. Este movimiento puede apreciarse en las reformas más recientes del Derecho penal positivo. (Consúltese *La legislación penal comparada* de Liszt, trad. esp.)

(3) Véase d'Aguanno, *La reforma integral de la legislación civil*, pág. 157 (trad. esp.)

por arte prudencial del gobernante bajo el influjo de la opinión pública,—y la del administrativo. Pero precisamente, una de las operaciones más necesarias, á la cual podría contribuir no poco la *codificación* administrativa, como en parte ha contribuído la *legislación* administrativa, es la de distinguir adecuadamente el Poder ejecutivo político, de gobierno, que en nuestros Estados corresponde al Ministerio, y el Poder administrativo, *técnico* por necesidad, y por necesidad estable, predeterminado, ordenado y esencialmente sometido á los preceptos del Derecho *legislado*. La acción del Poder Ejecutivo político, que puede ó debe moverse en esferas de amplia libertad, es acción que debe confiarse al hombre de Estado, al político; su límite está en la prudencia gubernamental, condicionada por la responsabilidad personal de los gobernantes. En cambio, la acción de la Administración, como función del Estado, es acción que debe manifestarse regulada, según las exigencias normales, de una normalidad continua, condicionada por las imposiciones del Derecho y por las del valor técnico de sus objetos. No hace falta un gran esfuerzo para poder señalar en la vida de los Estados constitucionales, sino los límites definidos de la acción del Poder Ejecutivo político y de la acción del Poder Ejecutivo administrativo, á lo menos la materia propia de cada una y las tendencias diferentes que se acusan, predominando en la primera el elemento circunstancial y movable, y en la segunda el elemento fijo ó estable y técnico. El ejemplo que Francia nos ofrece, cambiando, desde Napoleón I hasta 1875, de instituciones *gubernativas* las más contrarias, y manteniendo, no obstante, su organismo *administrativo*, es concluyente en este respecto. Pero sin salir de España, ¿quién no ve la tendencia gene-

ral, bien acentuada, á normalizar los servicios administrativos, mediante su ordenación legal expresa y el reconocimiento legislativo de su carácter técnico? ¿Quién no advierte esa tendencia en las leyes administrativas, que se traducen en otras tantas limitaciones del arbitrio ministerial? ¿Puede, por lo demás, desconocerse que la organización y atribuciones de las autoridades centrales y locales en materias administrativas, la regulación de las carreras de funcionarios públicos, la de las clases pasivas, el servicio estadístico, los servicios de sanidad, instrucción pública, minas, montes, aguas, medios de comunicación, obras públicas, expropiación forzosa, contratación pública, vida económica, ejército, orden internacional, y, sobre todo, en la ordenación regular jurídica del procedimiento administrativo, puede, repito, desconocerse que todo eso ofrece un campo amplísimo á la ley, y que acaso puede ser objeto de una regulación sistemática, ya que hay en todo ello mucho, no es *mudable*, en el sentido que lo mudable se toma cuando se presenta como carácter desfavorable del Derecho administrativo?

14.—Procurando ahora resumir la opinión que me parece más prudente en cuanto al problema de la codificación administrativa, creo poder afirmar lo siguiente: 1.º, que el Derecho administrativo no está positivamente en las condiciones apetecibles para ser obra legislativa en forma de Código sistemático, verdadera representación orgánica de un ideal del *Derecho*; 2.º, que el Derecho administrativo, sin embargo de esto, no está en peores condiciones que las demás ramas del Derecho para ser objeto de una codificación análoga á la hecha en estas ramas; 3.º, que en el Derecho administrativo hay elementos fundamentales de cier-

ta fijeza, que es posible y conveniente definir y fijar jurídicamente; y 4.º, que en todos los pueblos se acusa una tendencia muy marcada á la estabilidad y normalidad de las instituciones administrativas, tendencia que dentro de ciertos límites debe el legislador acentuar.

15.—Ahora bien: en vista de estas conclusiones, ¿qué opinión podríamos formular como más prudente respecto de la posibilidad y utilidad de una codificación del Derecho administrativo español? Desde luego es preciso reconocer que, aun siendo sostenibles las conclusiones antes sentadas en general acerca de la situación del Derecho administrativo, como rama jurídica codificable, con respecto al español, en este Derecho se acentúa más que en la mayoría de los Derechos positivos de los principales países todo lo desfavorable. En efecto, por una porción de circunstancias que no es del caso examinar, el Derecho administrativo en España no ha alcanzado muy alta elaboración científica: su enseñanza peca de insuficiente en extremo; la vida de los Poderes del Estado no ha sido tan normal y vigorosa en sus bases y en su organización como es necesario, para que poco á poco se condense y forme un Poder administrativo definido, tradicional y progresivo al propio tiempo. Por otro lado, la lamentable confusión de esferas del Poder, hija de una falta casi absoluta de verdadero *sentido jurídico*, ha introducido el desorden y la arbitrariedad donde debiera reinar el derecho é imperar la justicia. Pero si limitamos nuestras aspiraciones á lo posible; si no damos al Código el valor técnico más arriba indicado; si lo consideramos sólo como modesta manifestación de un esfuerzo por parte del legislador para definir una esfera del Derecho que á todas luces existe, y como intento de coor-

dinación y ordenación en un *monumento legal* de principios y reglas dispersas y á veces contradictorias, la obra de la codificación del Derecho administrativo—que por otra parte exigiría muy prolijos y detenidos trabajos preparatorios—no la conceptúo imposible ni sería completamente inútil; no la conceptúo más imposible que la codificación civil, ya realizada, ni menos útil que ella, y presumo que podría llevarse á cabo sin tropezar con las resistencias que el Código civil no pudo vencer en las regiones forales.

16.—Claro es que no cabe reseñar aquí cómo podría ó debería procederse para la preparación del Código administrativo español (1). Por de pronto estimo, opinando en esto como el Sr. Colmeiro (2) y como el Sr. Santamaría (3), que son antecedentes utilísimos los intentos doctrinales de sistematización del Derecho administrativo, hechos teniendo en cuenta los principios en que tiende á descansar el de España. Por otra parte, será preciso verificar una verdadera selección á través de lo legislado de las disposiciones de carácter administrativo, dado el concepto capital que de éste formara el legislador, así como sería también necesario recoger y formular aquellos principios fundamentales que se desprenden de la jurisprudencia administrativa. Sin que esto tenga otro valor que el de una mera indicación provisional, creo que después de fijar la noción jurídico-positiva del Derecho administrativo, la obra del legislador podría orientarse en la ordenación sistemática, á partir de

(1) El autor ha reunido muchos materiales, y quizá algún día intente un ensayo de sistematización en forma análoga á la de un Código del Derecho administrativo español.

(2) Ob. cit.

(3) Ob. cit.

los preceptos constitucionales, que son la base actual de la organización político-administrativa, y que, con ligeras variantes de fondo y forma, vienen siéndolo hace cerca de un siglo, recogiendo luego todo lo legislado: 1.º, sobre el Poder administrativo en general; 2.º, sobre organización administrativa; 3.º, sobre las distintas materias de la Administración; y 4.º, sobre procedimiento y jurisdicción administrativos.