

# La instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de 10 de octubre de 1845

(Una contribución al estudio de la potestad reglamentaria en España)

SUMARIO: I. Introducción.–II. La instrucción como técnica usual en el antiguo régimen.–III. La instrucción en la primera mitad del siglo XIX.–IV. Referencia al modelo constitucional español de 1812-1845 sobre ley y reglamento.–V. La instrucción para promover y ejecutar las obras públicas de 10 de octubre de 1845.–VI. Conclusiones.–VII. Bibliografía.

## I. INTRODUCCIÓN

En plena década moderada (1843-1854), siendo Ministro de la Gobernación de la Península D. Pedro José Pidal (Marqués de Pidal) bajo las órdenes de Narváez, se dicta el Real Decreto de 10 de octubre de 1845, con el título «mandando observar la adjunta Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas». Este Real Decreto supone un hito de gran trascendencia en la evolución del Derecho Público español, tanto desde el punto de vista de su contenido, como por la problemática formal que plantea su valor normativo como reglamento, tema que dominará todo el siglo XIX y parte del XX.

A la vez, debe tenerse en cuenta que en la cronología de los hechos históricos a partir de la muerte de Fernando VII en 1833, con la regencia de María Cristina, comienza la Primera Guerra Carlista que durará hasta 1840, en 1843 Isabel II es proclamada mayor de edad con trece años (poniéndose fin a la Regencia de Espartero 1841/1843), iniciándose la época moderada con Narváez.

Desde el punto de vista del Ordenamiento Jurídico y, como aproximación, debe recordarse que se dicta la Constitución de 23 de mayo de 1845<sup>1</sup> (presentada como una reforma de la de 1837), y se inicia un período de fuerte institucionalización de la Administración moderna en España (la reforma, siendo Ministro de Hacienda Manuel García Barzanallana, de la Hacienda Pública –RD 23 de mayo de 1845–, las Leyes de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de las Diputaciones y de los Ayuntamientos, la reforma Pidal de la Universidad –RD 17 septiembre 1945<sup>2</sup>, etc.). A lo anterior hay que añadir, como antecedente inmediato de la época, la labor que había desplegado Javier de Burgos, primero con la «*Exposición dirigida a S. M. el Sr. Fernando VII*», desde París (24 de enero de 1826)<sup>3</sup>, su nombramiento como Ministro de Fomento en octubre de 1833 (en atención «*a sus especiales conocimientos*»), la división territorial de la península e islas adyacentes en 49 Provincias efectuada por Real Decreto de 30 de noviembre de 1833, y otro de la misma fecha nombrando los Subdelegados de Fomento, con una Instrucción que se acompaña y que estos deberán observar.

## 2. LA INSTRUCCIÓN COMO TÉCNICA USUAL EN EL ANTIGUO RÉGIMEN

Un aspecto que llama la atención en la bibliografía de Derecho Público sobre las denominadas «Instrucciones» consiste en que su tratamiento prescinde de la larga tradición española en el uso de las mismas, partiéndose, en general, de posiciones y planteamientos de derechos extranjeros, fundamentalmente, del Derecho Francés y Alemán. El primer trabajo monográfico sobre las «Instrucciones» es el publicado en la Revista de Administración Pública núm. 24 de Ortiz Díaz que toma como punto de partida «*les mesures d'ordre interieur*» del Derecho Francés, como expresión general comprensiva de otras como Instrucciones y Circulares<sup>4</sup> y las «*Werhaltensbefehle*» del Derecho Alemán. Poco después, se edita el monográfico, ya clásico, de Baena del Alcázar<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Gaceta de Madrid, suplemento del 23 de mayo de 1845.

<sup>2</sup> Sobre este aspecto en concreto y la influencia francesa en nuestro Derecho administrativo de la época debe verse, NIETO Alejandro: «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española de derecho administrativo», *RAP*, 183, pp. 17-67, y GALLEGO ANABITARTE: *Formación y enseñanza del derecho público en España (1790-2000)*, Madrid 2002, y el trabajo, ya clásico, de PESET Mariano: «Universidad y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II (1833-1843)», el *AHD* 1969.

<sup>3</sup> «*Papel de gran celebridad, procurado, buscado, leído y sancionado por el voto unánime de los amantes de la patria..., y las copias circularon dentro del Reino, hasta el número de cinco mil*», tomo la cita de MESA SEGURA, Antonio: «La labor administrativa de Javier de Burgos», *REVL* 1945, p. 774.

<sup>4</sup> ORTIZ DÍAZ, «Las Circulares, Instrucciones y medidas de orden interior ante el recurso de exceso de poder en la jurisdicción del Consejo de Estado francés», *RAP* 24 (1957).

<sup>5</sup> BAENA DEL ALCÁZAR, «Instrucciones y Circulares como Fuente del Derecho Administrativo», *RAP* 48 (1965), pp. 107-126.

sobre «Instrucciones y Circulares como Fuente del Derecho Administrativo» en el que se repasa la doctrina francesa, italiana y alemana, y para lo español se parte de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado, de 26 de julio de 1957<sup>6</sup>, como si de una figura nueva se tratase y sin antecedentes históricos.

Sin embargo, existe mucho material que pone de manifiesto el uso de la técnica de «las instrucciones» en los diferentes reinos de la Península Ibérica, de manera que dicha técnica se puede rastrear desde la Edad Media. Es muy notable la aportación realizada en la obra de Stéphane Péquignot<sup>7</sup> sobre el uso de «las instrucciones» a partir del año 1283 en el paisaje documental de las relaciones diplomáticas del reino de Aragón. En concreto, se califican como documentos clásicos de la diplomacia medieval y aparecen entre otros documentos usuales de la época (salvoconductos, cartas credenciales, poderes, etc.)<sup>8</sup>. Péquignot nos cuenta como «las instrucciones» a los embajadores ofrecen un elocuente testimonio del esfuerzo desplegado por la Cancillería real aragonesa para manejar adecuadamente las negociaciones con otras potencias del entorno. La primera lectura presenta la técnica de «las instrucciones» como ordenes escritas que materializan la voluntad concreta del Rey<sup>9</sup>, aunque existen diversas formas para la elaboración de las mismas, entre las que destaca la consistente en conversaciones previas entre el rey y el embajador que, luego, se fijan en la correspondiente instrucción para precisar los términos concretos de la misión, viniendo a constituir la misma, en una segunda lectura, el marco en el que se puede mover el embajador, pero respetando la «palabra dicha por el rey» y, además, a diferencia de otros documentos del mundo diplomático, no se encuentra sometida a formularios preestablecidos por la Cancillería, lo que da idea de la gran libertad de la técnica<sup>10</sup>.

También los Reyes Católicos, de forma clara, utilizan la técnica de las instrucciones para hacer efectiva la Real Pragmática de 9 de julio de 1500 que contenía los «Capítulos para Corregidores y jueces de residencia»<sup>11</sup>. Las ins-

<sup>6</sup> Tampoco trabajos más recientes hacen referencia al planteamiento histórico-jurídico de las Instrucciones, como el de MORENO REBATO, Mar, «Circulares, Instrucciones y Ordenes de Servicio: Naturaleza y Régimen Jurídico», *RAP* 147 (1998), pp. 159 y ss.

<sup>7</sup> Stéphane PÉQUIGNOT, «Au nom du roi. Pratique diplomatique et pouvoir durant le règne de Jacques II d'Aragon (1291-1327)», *Casa de Velázquez*, Madrid 2009.

<sup>8</sup> *Ibidem*, p. 25 y nota 12 con referencia a la publicación de las mismas por L. KLÜPFEL: *Die dussere Politik Alfonsos III von Aragonien*, Doc III-I, pp. 146-147; y las instrucciones (*capitols*) de Jaime de Sicilia (futuro Jaime II) enviadas a sus embajadores en 1290 a su hermano Alfonso, en G. LA MANTIA, *Codice diplomático dei re aragonesi di Sicilia*, Tot. I, doc CXCVI, pp. 459-463.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 300, nota 22, el encabezamiento de las instrucciones a un embajador enviado al rey de Mallorca: «*Aquets són los capitols, los quals lo señor rey d'Aragó ha ordenats sobre el tractament del matrimoni que tractat és entre l'infant don Sanxo fill major del rey de Mallorca e la infanta dona Maria filla del rey Karles*». Ya se debe anotar que el término «*capitols*» en catalán y «*capítulos*» en castellano equivalen al más moderno de «*instrucciones*».

<sup>10</sup> *Ibidem*, pp. 300 y ss.

<sup>11</sup> La edición más usada de este importante documento histórico español es la de Muro Orejón que publicó en Sevilla, el año 1963. También puede verse en GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor Castellano, 1348-1808*, Madrid 1970, Apéndice documental.

trucciones, en el Antiguo Régimen, se dictaban como recordatorio de la normativa vigente sobre las diferentes materias (instrucciones procesales, sobre recaudación de penas de cámara, sobre incompatibilidades del corregidor) y encerraban un tipo de código de conducta que debían seguir las autoridades reales a las que iban dirigidas<sup>12</sup>, para evitar la actuación incorrecta de las autoridades reales y la desconfianza hacia ellas de ciudades y villas. En general estas «instrucciones» contenían un mandato, una orden, bajo expresiones como «...entendiendo que cumple a nuestro seruiçio e a descargo de nuestras conçiencias e al buen regimiento e gobernación de las çibdades e villas e lugares de nuestros reynos e señorios, avemos acordado que de aquí adelante cualquier o cualesquier asyistentes gobernadores e corregidores e juezes de residençia que por nos fueren reçevidos para en las dichas çibdades e vyllas e lugares, les madedes (el Consejo Real) e nos por la presente les mandamos que guarden e cunplan e ejecuten e fagan guardar e conplir e ejecutar las hordeanças e capytulos de Yuso contenidos e que reçiudades dellos juramento en los casos en que mandamos que lo fagan sobre la guarda de cada vno de ellos, los cuales son estos que se sygen...»<sup>13</sup>.

No es fácil aislar y separar la técnica de las «instrucciones» en el Antiguo Régimen, ya que estos mandatos y órdenes que contenían tales instrucciones dictadas por la Corona, podían ser generales o particulares, es decir se les daba traslado a todas las autoridades reales o, a veces, iban dirigidas a un cargo concreto<sup>14</sup>. Ya ha sido intentada, de forma meritoria, la definición de las instrucciones del Antiguo Régimen como «...disposiciones normativas de segunda categoría o disposiciones de gobernación, que iban dirigidas a autoridades concretas para reglar su conducta en determinados aspectos. A veces solían ser expedidas junto a Ordenanzas de vigencia general. La forma externa de las mismas solía ser sin solemnidades especiales y el texto solía estar dividido en capítulos»<sup>15</sup>. En la obra de Pérez Martín y Scholz se lleva a cabo, a partir de las ediciones singulares que se realizaban una vez promulgadas, una clasificación

<sup>12</sup> Es muy ilustrativo a este respecto comprobar los autores españoles del Antiguo Régimen sobre la figura del Corregidor y estas recomendaciones o, como llamaríamos ahora, códigos de procedimiento y conducta, muy significativamente el de CASTILLO DE BOVADILLA: *Política para corregidores y señores de vassallos, en tiempos de paz y de guerra y para juezes eclesiásticos y seglares, juezes de comisión, regidores, abogados y otros oficiales públicos*. dicho tratado constituye una obra de referencia sobre la ciencia política y administrativa del Siglo de Oro español; y el de GUARDIOLA publicado en Madrid en 1785 con el título del *Corregidor Perfecto*.

<sup>13</sup> Tomo este encabezamiento, por su novedad, de LOSA CONTRERAS: «Un manuscrito inédito de los Capítulos de Corregidores enviado al Consejo de Murcia», *Cuaderno de Historia del Derecho*, 2003, p. 242.

<sup>14</sup> Por ejemplo, Instrucción particular del Virrey Velasco de 1552 a Juan Bautista de Avendaño frente a la Instrucción General a Alcaldes y Corregidores de Nueva España de 1561. Sin embargo, parece espectacular la que dirige el Emperador Carlos V, desde Palamós, a su hijo Felipe denominada «Instrucción confidencial» de 4 de mayo de 1543, vid. MARCH, José María, *Niñez y juventud de Felipe II*, Madrid 1946, pp. 11 a 22.

<sup>15</sup> En PÉREZ MARTÍN-SCHOLZ, *Legislación y Jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen*, Valencia 1978, p. 62

y definición de los distintos términos que reciben las normas jurídicas<sup>16</sup>, aunque se reconoce que el sentido preciso de cada uno no está suficientemente estudiado<sup>17</sup> y que su uso no es excluyente ya que, en ocasiones, una misma disposición por su contenido puede recibir un nombre, por su categoría legal otro, y por su forma externa otro<sup>18</sup>. Desde luego, aunque el tema desborda con mucho el objeto del presente estudio, se puede mantener que la inestabilidad terminológica y de contenido es, en gran medida, deudora de la habitual confusión de los contenidos y de los contenidos, de manera que un Decreto Real podía contener, como en nuestros días, diferentes contenidos: una norma, una decisión, una medida, un acto singular. Si se observan las líneas generales del procedimiento de elaboración de las disposiciones reales se puede comprobar este dato, así los Consejos reales examinaban un asunto y, a la vista de las circunstancias, los informes recibidos y las disposiciones vigentes, «acordaban» en sesión plenaria cuáles eran las medidas que se debían adoptar, redactándose una «consulta» dirigida al Rey y éste resolvía dictando una «Resolución» o un «Decreto» al margen o al dorso de la consulta. Si las medidas eran aprobadas, uno de los consejeros redactaba el texto legal de acuerdo con la forma que debiera revestir, éste era firmado por los consejeros y era presentado al Rey para su sello y firma, transcribiéndose la disposición en el «libro registro» o «cedulario» del Consejo<sup>19</sup>.

Desde otro punto de vista, las instrucciones aparecían, sobre todo en el Derecho indiano, al lado de otras formas jurídicas (ordenanzas, órdenes generales y órdenes de gobierno<sup>20</sup>) y cuando el encargo del traslado recaía en las Audiencias, recibían la denominación de «Autos Acordados»<sup>21</sup> y «Provisiones». Precisamente, todo el proceso para aclarar y ordenar el inmenso material normativo destinado a la organización del Nuevo Mundo, que se inicia casi desde el propio Descubrimiento y que llega hasta la «*Recopilación de las Leyes de Indias*» de 1680, nos desvela como aparecen siempre «las instrucciones» en

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 60 y ss., Leyes, Pragmáticas, Decretos, Mandatos, Reglamentos, Despacho, etc. hasta un total de 17 denominaciones.

<sup>17</sup> La obra remite como mejor estudio sobre este tema al estudio de GARCÍA-GALLO, A., «La ley como fuente del derecho en Indias en el siglo XVI», en *AHDE* núm. 21-22 (1951-1952), pp. 607-730.

<sup>18</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 59.

<sup>20</sup> Este nuevo Derecho indiano estaba constituido por un conglomerado normativo específicamente dictado por el monarca o por las autoridades situadas en el territorio americano por delegación real, y se componía de cédulas, provisiones, mandamientos, ordenanzas, pragmáticas, decretos, instrucciones, etc. que ha estudiado BARRIENTOS GRANDÓN, J., *Historia del derecho Indiano del Descubrimiento a la Codificación*. I. *Ius Commune-Ius Proprium en las Indias Occidentales*, Roma 2000, pp. 235 y ss., también citado en Andrés SANTOS, F. J., «Los Proyectos de recopilación del Derecho Indiano en Época de Felipe IV», *AFDUDC*, 11, 2007, p. 49.

<sup>21</sup> Un buen ejemplo es la Instrucción de Caminos de 1785 «*arreglada, y presentada por el Fiscal de su Majestad de lo civil a el Real Acuerdo de este Reyno de Aragón, mandada guardar, cumplir, ejecutar, y comunicar a todas las Justicias, y Ayuntamientos de las Ciudades, Villas, y Lugares, para que mensualmente en cada un año compongan, y reparen los Caminos Reales, y Públicos, baxo las reglas, metodo, y forma que prescribe*».

los diferentes proyectos de recopilación del Derecho indiano<sup>22</sup>; y, además, de tal proceso se pueden extraer dos datos de cierta importancia, el primero, que existe una cierta jerarquización en la estructuración de tal material normativo, así el Consejo de Indias, en 1628, mandó imprimir un epítome del primer volumen de la Recopilación de Aguiar y Acuña con el título «*Sumarios de la Recopilación general de las leyes, ordenanças, provisiones, cédulas, instrucciones y cartas acordadas, que por los Reyes Católicos de Castilla se han promulgado, expedido y despachado, para las Indias Occidentales, Islas y Tierra-Firme del mar Oceano*»<sup>23</sup>; y, la segunda, más importante, que las disposiciones normativas que servían para redactar las «leyes» eran cédulas, provisiones, instrucciones, ordenanzas, decretos y capítulos de cartas acordadas, por lo que, de hecho, la posible jerarquización entre los distintos instrumentos normativos desaparecía, de manera que las leyes son «*tan breves y sucintas, que sólo tienen decisiones de las cédulas, pero éstas a la letra, sin exceder los originales, mudar ni alterar más palabras de las que son forzosas para que no haga falta en la gramática lo que se quita en la íntegra...*»<sup>24</sup>.

Lo cierto es que las «Instrucciones Generales» pertenecían al ámbito de la Administración real y aparecían siempre con el objeto de precisar y «completar» las normas vigentes sobre una materia determinada; en definitiva, introduciendo nuevas normas, matizando y perfeccionando las ya conocidas, lo cuál suponía un procedimiento ordinario de innovación, «a la vista de la experiencia de gobierno» se decía, (recaían sobre las funciones del cargo o las materias y modos de proceder en ellas por parte de las autoridades), con vocación de permanencia o, como se recoge en muchos de sus textos que «*no sean tenidas como coyunturales*». Quizás, la mejor secuencia de lo que se afirma se contiene en la «Instrucción General de Corregidores» que fue expedida en 1648, y a la que se le fueron añadiendo capítulos en sucesivas «Instrucciones» de 1711 y de 1766, desembocando en la nueva «Instrucción» de 1785 que debían observar los corregidores y alcaldes mayores llena de sabios preceptos para la mejor administración de justicia y «el fomento de la riqueza pública».

De este largo período se pueden extraer algunas consecuencias importantes en relación con la técnica de la «Instrucción»:

- a) es una forma jurídica habitual que utiliza la Corona para dirigirse a sus autoridades y, en ocasiones, se utilizan escalonadamente;
- b) contiene un mandato u orden y, en principio, un recordatorio de las normas que estas autoridades han de aplicar y ejecutar que, a su vez, están con-

<sup>22</sup> Puede verse de forma clara y accesible, pero con rigor, los diferentes proyectos en la época de Felipe IV, en Andrés SANTOS, F. J., «Los Proyectos de Recopilación del Derecho Indiano en Época de Felipe IV», *AFDUDC*, 11, 2007. En este trabajo se contienen las referencias expresas a las «instrucciones» como material recopilado en los títulos del proyecto de Solórzano (1618-1619), p. 54, y en el de Aguiar y Acuña (1628), p. 61, aunque no en el de León Pinelo (1635).

<sup>23</sup> Tomo la referencia de Andrés SANTOS, *ob. cit.*, p. 61.

<sup>24</sup> Tomo la nota de Andrés SANTOS, *ob. cit.*, (nota 89) p. 65, que, a su vez, cita a SÁNCHEZ BELLA, *Derecho Indiano. Estudios II*, p. 49.

tenidas en otras formas jurídicas (pragmáticas, decretos etc.), a modo de textos refundidos;

c) no obstante, las nuevas instrucciones suelen contener incorporaciones de nuevas normas y modificaciones de las anteriores;

d) existen instrucciones concretas dirigidas a una determinada autoridad, pero lo común son «Las Instrucciones Generales» dirigidas a la generalidad de las autoridades;

e) aunque las «instrucciones» van dirigidas a las autoridades, éstas, a su vez, las aplican a los súbditos, apareciendo sistemáticamente en los códigos y en las recopilaciones.

### III. LA INSTRUCCIÓN EN LA PRIMERA MITAD DEL SIGLO XIX

Este planteamiento sobre las «Instrucciones» llega con todo su vigor al siglo XIX, pero ahora con una novedad, la «Instrucción» se incorpora, también, como contenido a Decretos de Cortes (no Leyes de Cortes). Así, se dicta el Decreto de las Cortes Generales y Extraordinarias CCLXIX, de 23 de junio de 1813, sin sanción real, aprobando la «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias» que se dirige a la Regencia para que adopte las medidas necesarias para su cumplimiento<sup>25</sup>, y el Decreto de las Cortes Extraordinarias XLV, de 3 de febrero de 1823, aprobando una nueva «Instrucción para el gobierno económico-político de las provincias», esta vez presentado a la sanción real y, por ello, considerado ley.

Como ha sido dicho ya<sup>26</sup>, estos «Decretos de Cortes» (que no Leyes) eran la máxima expresión de la voluntad popular al no tener que ser sancionados por el Rey (al menos en el primer caso), y se dictaban sobre materias muy impor-

<sup>25</sup> Es interesante la aportación que sobre este punto realiza Carlos GARRIGA: «Constitución, ley, reglamento: El nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)», *AHDE* núm. 65 (1995), pp. 480 y ss. Allí se mantiene que estos Decretos de Cortes eran, a su vez, reglamentación de los Decretos de Cortes (soberanos), citando entre sus materiales (nota 78) el Decreto CLXXIX dictando «reglas para la formación de los Ayuntamientos constitucionales», en inteligencia con el Decreto (CLXIII) de 23 de mayo de 1812 (aunque habría que haber citado también, como reglamentación, el Decreto de Cortes citado en el texto conteniendo la Instrucción, ya que contiene una regulación detallada para Ayuntamientos y Diputaciones), siguiendo la idea apuntada por VARELA SUANZES-CARPEGNA: «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1978), p. 165-166.

Por otro lado, la fórmula de la orden o mandato exacta es la siguiente: «*Lo tendrá entendido la Regencia del reyno, y dispondrá lo necesario á su más puntual cumplimiento, haciéndolo imprimir, publicar y circular*». Carlos GARRIGA, *ob. cit.*, pp. 465 y ss. mantiene, con bastante material, que ello significaba un apoderamiento expreso y concreto para que, a su vez, el Consejo de Regencia pudiera dictar otros instrumentos normativos para el cumplimiento del desarrollo reglamentario de las propias Cortes.

<sup>26</sup> Véase GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, Madrid 1971, pp. 190 y ss., muy desarrollado con ocasión de la aprobación del «Presupuesto» por este tipo de «Decretos de Cortes».

tantes<sup>27</sup>. Las Instrucciones citadas, y contenidas en Decretos de Cortes, a primera vista, venían a dotar de contenido, regulando todo un régimen jurídico de nuevo cuño, el establecimiento que previamente se había dictado por Decreto de Cortes CLXIII, de 23 de mayo de 1812 (formación de ayuntamientos constitucionales) y, segundo, por Decreto de Cortes CLXIV, de 23 de mayo de 1812 (establecimiento de las Diputaciones Provinciales en la Península y Ultramar), ambos sin sanción real. Y, además, se da la particularidad, de que la segunda Instrucción, es decir, la de 3 de febrero de 1823, refunde la primera Instrucción de 1813<sup>28</sup>. Esta Instrucción de 1823 fue denominada la «ley administrativa por esencia» de la legislación doceañista, y fuertemente criticada por Silvela y Oliván porque favorecía la descentralización y la insubordinación, cuando en administración era necesario que los agentes estuviesen enlazados por medio de una dependencia inmediata y una responsabilidad efectiva<sup>29</sup>.

Sin embargo, una lectura detenida del contenido de estas Instrucciones revela que la regulación novedosa hace referencia a la planta de nuestra Administración Local (jefe político, diputaciones, la figura del alcalde, los ayuntamientos)<sup>30</sup>, a sus competencias y facultades y a ciertos procedimientos que, desde otro punto de vista, podría ser considerada ejecución directa de la Constitución de 1812 (en concreto de los artículos 309 a 337) lo que vendría a explicar porqué se optó por la figura de la «Instrucción», aunque dentro de la forma jurídica «Decreto de Cortes» (con sanción real)<sup>31</sup>. Esta excepción que conforma la Ley-Instrucción» de 1823, sin duda, plantea una distinción propia en relación con el Gobierno interior y sus dos ramas: político-ejecutivo (Alcaldes y Jefes políticos) y lo económico (Ayuntamiento y Diputaciones)<sup>32</sup>; pero, además, el contenido jurídico sustantivo viene a ser un recordatorio de normas que, en buena medida, ya se contenían en la Novísima Recopilación (por ejemplo y específicamente las «obligaciones de los Ayuntamientos»), viniendo así a constituirse en una suerte de texto refundido (expresamente manifestado así por el artículo 291 de la propia Ley-Instrucción) que pone al día la legislación

<sup>27</sup> Véase sobre la delimitación de las materias objeto de Decretos de Cortes (sin sanción real) Carlos GARRIGA, *ob. cit.*, pp. 474 y ss. También muy temprano, GALLEGU ANABITARTE, *Ley y reglamento*, pp. 192 y ss.

<sup>28</sup> Artículo 291: «Estando refundida en la presente instrucción la de las Cortes generales y extraordinarias, decretada en 23 de junio de 1813, queda esta sin efecto alguno por lo respectivo a la península, islas y posesiones adyacentes».

<sup>29</sup> Tomo la referencia de MARTÍNEZ NEIRA, «Relevancia del Derecho Administrativo Francés en la Educación Jurídica Española», *forum historiae iuris (Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte)*, 2005, párrafo 32. Véase, también, con el aparato doctrinal de la época en GALLEGU ANABITARTE, *Poder y Derecho. Del Antiguo Régimen al Estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid 2009, pp. 274 y ss., citando a MARTÍNEZ ALCUBILLA.

<sup>30</sup> No obstante véase su importancia desde el prisma de la distinción en el proceso evolutivo de lo contencioso-gubernativo, en GALLEGU ANABITARTE, *Poder y Derecho...*, pp. 133 y ss.

<sup>31</sup> Decreto XLV; de 3 de febrero de 1823; de las Cortes extraordinarias, sancionado por el Rey, y mandado publicar como Ley el 3 de marzo de 1823.

<sup>32</sup> Así en GALLEGU ANABITARTE, *Poder y Derecho...*, *cit.*, p. 278.

del Antiguo Régimen<sup>33</sup>, el período de Cádiz y una nueva «obra jurídica original española, con sus luces y sus sombras»<sup>34</sup>.

Desde luego, en la primera mitad del siglo XIX se dictan un buen número de «Instrucciones» así, sin ánimo de agotar el gran número de las mismas, se deben señalar las siguientes:

a) El Decreto de Cortes L, de 22 de junio de 1821, aprobando la Instrucción para el arreglo de la Administración Militar que, respetando en gran medida la estructura preexistente de la misma, regula «*ex novo*» competencias y facultades de las autoridades militares, así como diversos procedimientos «*hasta que el mismo Gobierno presente á la aprobación de las Córtes la ordenanza general de la Administración militar*»;

b) la Instrucción Provisional para la dirección y arreglo de las obras públicas de caminos y canales contenida en la Real Orden de 27 de junio de 1821 (que en relación con la Real Orden de 20 de octubre de 1831), se dictan en aplicación de la Ley 7ª, Título 35, libro 7º de la Novísima Recopilación (en la promulgación de 1778), pero innovando al admitir «las proposiciones que se hagan por capitalistas nacionales y extranjeros para emprender por su cuenta obras públicas» (primer intento de regulación contemporánea de la concesión administrativa);

c) la Instrucción general de Real Hacienda contenida en el Real Decreto, de 3 de julio de 1824 (siendo Ministro López Ballesteros), a la que se le denomina en el propio cuerpo del Decreto como «Instrucción General Reglamentaria», que viene a refundir, modificar e innovar dos Reales Decretos de 18 de diciembre de 1823 y 5 de enero de 1824, quedando éstos derogados;

d) la Instrucción Provisional de Minas de 18 de diciembre de 1825, ejecutando el Real Decreto (Ley de Minas) de 4 de julio de 1825;

e) la Instrucción que ha de observarse con motivo de la extinción del Montepío de Reales Oficinas que se contiene en la Real Orden de 26 de diciembre de 1831 que era ejecución del Real Decreto de 1827 sobre clasificación de empleados públicos civiles;

f) la Instrucción sobre el modo con que han de proceder los Intendentes de las Provincias para el despacho de las propuestas de Individuos de los Ayuntamientos del Reino contenida en la Real Orden de 14 de noviembre de 1833 (Javier de Burgos), ejecutando el Real Decreto, 10 de noviembre de 1833, sobre propuestas de individuos de Ayuntamientos;

g) la Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas contenida en el Real Decreto de 10 de octubre de 1845, sin referencia, en principio, a norma previa alguna;

---

<sup>33</sup> Debe verse, muy bien explicado, desde la óptica de la evolución entre lo judicial y lo administrativo-gubernativo, con referencia a las instituciones seculares (justicias ordinarias-jueces de primera instancia; corregidores-jefe político), GALLEGO ANABITARTE, A., *Poder y Derecho...*, cit., Madrid 2009, pp. 129 y ss.

<sup>34</sup> Textualmente en GALLEGO ANABITARTE, *Poder y Derecho...*, cit., p. 278, núm. 71.

h) la Instrucción contenida en el Real Decreto, 1 de abril de 1846, sobre deslinde y amojonamiento de montes, en ejecución del Real Decreto de 22 de diciembre de 1837, mediante el que se aprobaron las Ordenanzas generales de montes;

i) la Instrucción para la celebración de subastas de los servicios y obras públicas contenida en la Real Orden de 19 de marzo de 1852 (y otra contenida en el Real Decreto de 15 de septiembre de 1852) que ejecuta el Real Decreto de 27 de febrero de 1852, de contratos de servicios públicos.

Todo este bloque<sup>35</sup>, dejando aparte el Decreto de Cortes de 1823 (Ley/Instrucción) sobre «gobierno económico-político de las provincias», tiene una característica común: siempre se dictan para cumplimiento y mejor aplicación de normas dictadas con anterioridad, es decir vienen a ser ejecución, aunque normativa, de normas importantes que regulan un determinado objeto, al modo en que lo hacen los reglamentos «*secundum legem*» e «*intra legem*», en este segundo caso, porque incorporan supuestos de hecho novedosos, complementando los vacíos de normas anteriores<sup>36</sup>, que en un buen número de casos son anteriores a la Constitución de 1812, al menos en materia de obras públicas.

Como en el Antiguo Régimen, la Instrucción va dirigida a las autoridades responsables de la materia («*Instrucción que deberá observarse...*») estableciendo un código o forma de actuación y de comportamiento de las mismas (es decir, un cierto procedimiento administrativo), lo que no quiere decir que su aplicación no afecte a terceros, sino que, muy al contrario, se les aplicarán las normas que la integran. Se debe traer aquí el comentario que sobre la «Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 1833» (Javier de Burgos) realizaba Francisco Silvela (en su *Colección de Proyectos, Dictámenes y Leyes orgánicas* de 1839): «*que no es fácil llenar más cumplidamente el objeto, que lo hizo el autor de la citada Instrucción, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la Instrucción, para los Subdelegados de Fomento, un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena administración, de máximas muy sabias y muy liberales... recomendamos su lectura a los jóvenes*

<sup>35</sup> Desde luego existen otras «Instrucciones», valgan como ejemplo, la Instrucción que las Cortes dictan el 31 de enero de 1811 para la ejecución del Decreto de Cortes de 31 de enero de 1.811, sobre el préstamo nacional y voluntario para la defensa de la Nación, la «Instrucción para la mejor inteligencia y cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento de Faros» contenida en la Real Orden de 21 de mayo de 1851, que pone de manifiesto la jerarquización constitucional de Decretos, Reglamentos e Instrucciones a que se alude en el modelo constitucional reglamentario vigente en la época; o la Circular de 8 de septiembre de 1846, cuyo continente ya no es una Real Orden, por la que se aprueba «la Instrucción que deberán observar los Ingenieros Inspectores de los ferrocarriles que se ejecuten por empresa», lo que pone de manifiesto el escalonamiento jurídico formal al que se sometían las instrucciones.

<sup>36</sup> Tomo esta referencia de GALLEGO ANABITARTE y Ana DE MARCOS, *Derecho Administrativo I. Materiales*, Madrid 1995, pag. 65. Es decir, la clasificación de los reglamentos administrativos como: *secundum legem* o reglamento para la ejecución de ley, *intra legem* o reglamento de complemento de la ley, *praeter legem* o regulación reglamentaria *ex novo* de una materia, sin mandato, previsión o existencia de Ley. Esta clasificación recuerda a la que en el siglo XIX hizo VON STEIN [*Die verwaltungslehre*, Tomo I (2.ª ed.), 1896, pp. 73 y ss. y 302 y ss].

que aspiren a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y beneficencia»<sup>37</sup>.

Desde otro punto de vista, las Instrucciones, en general, se elaboran por las autoridades centrales responsables de la materia y, una vez elaboradas, se presentan al Rey (Regente o Reina) que dicta un Real Decreto que la incorpora o que le da cobertura, apareciendo en este segundo caso el cuerpo de la Instrucción en una Real Orden a continuación del texto del Real Decreto.

#### IV. REFERENCIA AL MODELO CONSTITUCIONAL DE 1812-1845 SOBRE LEY Y REGLAMENTO

La Constitución de 1812 estableció en su artículo 15 que la potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey<sup>38</sup>, precepto que pasó al artículo 12 de la Constitución de 1837<sup>39</sup> y al artículo 12 de la Constitución de 1845. Por otro lado, en la Constitución de 1812 «la potestad de hacer ejecutar las leyes reside en el Rey» (artículo 16), lo que se repite en el artículo 170 («la potestad de hacer ejecutar las leyes reside exclusivamente en el Rey...»), pero se añade en el artículo 171. 1, que: «Además de la prerrogativa que compete al Rey de sancionar las leyes y promulgarlas, le corresponden como principales las facultades siguientes: Primera: Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que crea conducentes para la ejecución de las leyes», lo que se traslada prácticamente igual a los artículos 12 («La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey») y 47.1 («Además de las prerrogativas que la Constitución señala al rey, le corresponde: 1.º Expedir los decretos, reglamentos e instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes») de la Constitución de 1837, y a los artículos 12 («La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey») 45.1 («Además de las prerrogativas que la Constitución señala al rey, le corresponde: 1.º Expedir los decretos, reglamen-

<sup>37</sup> Tomo la referencia de MESA SEGURA, *Labor administrativa...*, ob.cit., p. 987.

<sup>38</sup> En realidad el Rey aparece como cotitular de la potestad legislativa porque tiene las facultades de sancionar y promulgar las leyes, pero, y esto parece fundamental, tiene la posibilidad de denegar la sanción Real (Constitución de 1812, artículo 147: «Si el Rey negare la sanción, no se volverá a tratar del mismo asunto en las Cortes de aquel año, pero podrá hacerse en las siguientes»; Constitución de 1837, artículo 39: «Si uno de los Cuerpos colegisladores desechare algún proyecto de ley, o le negare el Rey la sanción, no podrá volverse a proponer un proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura»; Constitución de 1845, artículo 38: «Si uno de los Cuerpos colegisladores desechare algún proyecto de ley, o le negare el Rey la sanción, no podrá volverse a proponer un proyecto de ley sobre el mismo objeto en aquella legislatura»), por eso en el período doceañista se dictaban estos Decretos de Cortes sin sanción Real, bien porque eran materia reservada a las Cortes, bien porque eran desarrollo de la propia Constitución de 1812, como el caso del Decreto de Cortes, luego promulgado como Ley, de 1823 de «Instrucciones sobre el gobierno económico-político de las Provincias».

<sup>39</sup> Hay que señalar que el Estatuto Real de 1834 guarda absoluto silencio sobre estos temas.

tos é instrucciones que sean conducentes para la ejecución de las leyes») de la Constitución de 1845.

Estos datos de Derecho Constitucional ya han sido estudiados<sup>40</sup> y, de ellos, se puede extraer, además de la propia referencia expresa constitucional a las «instrucciones» como una de las modalidades de aquella potestad («*prerrogativa*») reglamentaria (Decretos, Reglamentos e Instrucciones), un modelo determinado en el juego Ley/Reglamento, es decir, la normativa reglamentaria de la que es titular el Rey y su Administración («*para la ejecución de las leyes*») es estrictamente «*secundum legem*» o ejecutiva, esto es, requiere la existencia de una norma previa con rango de ley (o «Decreto de Cortes»)<sup>41</sup>, frente al otro modelo, donde existe una potestad reglamentaria originaria (constitucional), sin referencia a la ejecución de las leyes, permitiéndose así la existencia de reglamentos independientes o «*praeter legem*», sin una ley que previamente regule la materia correspondiente.

Sin embargo, por los diferentes avatares históricos ocurridos en la primera mitad del siglo XIX este modelo era, en buena medida, impracticable. Uno de los mejores ejemplos de este ambiente lo constituye la Exposición de Motivos del Real Decreto, de 27 de febrero de 1852, estableciendo reglas para la celebración de toda clase de contratos sobre servicios públicos, y que ha sido considerado como el primer reglamento independiente en España<sup>42</sup>, la que expresa, ante la imposibilidad de aprobarse el proyecto de ley de contratos, la necesidad de convertir dicho proyecto en Real Decreto, conteniendo su parte material el dictamen de la Comisión del Congreso<sup>43</sup>, quedando patente la quiebra del modelo constitucional ley previa –reglamento ejecutivo, y entrando en

<sup>40</sup> En GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento...*, *ob. cit.* pp. 190 y ss y 215 y ss.

<sup>41</sup> El trabajo de Carlos GARRIGA: *Constitución, ley, reglamento*, viene a reforzar la explicación del modelo que se expone en el texto. En mi opinión, se capta correctamente en ese estudio el modelo de preeminencia parlamentaria y por ello, de sus actos, la ley (único acto normativo que aparece definido o conceptuado por la Constitución) y los decretos de Cortes (sin definición, pero aclarados por la práctica constitucional y los Reglamentos de Régimen Interior de las Cortes). Tiene razón este autor al mantener que la Constitución de Cádiz persigue la construcción de un régimen de legalidad (p. 467) con el claro otorgamiento (artículo 171.1 Constitución) al Ejecutivo de una capacidad normativa secundaria o derivada (p. 480), sobre la división de poderes, aunque el resultado sea muy pocas leyes (aunque muchos decretos de Cortes). A ello debiéramos añadir la existencia de una gran actividad reglamentaria del «Ejecutivo» (apenas mencionados por la Constitución de Cádiz, con una ausencia de la noción formal de reglamento como acto normativo del Ejecutivo), pero que son deudores de la gran inercia histórica proveniente del Antiguo Régimen, como pone de manifiesto este autor en p. 453, de forma expresa: «...la potestad reglamentaria sirvió de puerta a través de la que algunas prácticas institucionales provenientes del Antiguo Régimen transitaron hacia el régimen liberal...».

<sup>42</sup> GARRORENA MORALES, *El lugar de la Ley en la Constitución española*, Madrid 1980, p. 39, nota 4ª.

<sup>43</sup> «Señora: Autorizado competentemente por V.M., previo acuerdo del Consejo de Ministros, presentó el de Hacienda a las Cortes en 29 de diciembre de 1850 un proyecto de ley de contratos sobre servicios públicos, con el fin de establecer ciertas trabas saludables, evitando los abusos fáciles de cometer en una materia de peligrosos estímulos... La Comisión nombrada por el Congreso para examinar dicho proyecto de ley concluyó su trabajo en 6 de Diciembre de 1851; pero a pesar de su importancia no pudo ser leído ni discutido; y en tal estado, el Ministro que suscribe, de acuerdo con el Consejo de Ministros, tiene la honra de proponer a V. M. la expedi-

juego, por la vía de los hechos, el otro modelo, reglamento independiente— sin ley previa.

Ante estos hechos, se puede mantener que el Gobierno tenía que hacer frente a los asuntos que le son propios por lo que, como se pone de manifiesto en el bloque anteriormente reseñado sobre «las Instrucciones» de la primera mitad del siglo XIX, es frecuente su utilización en ese escalonamiento constitucional de la potestad reglamentaria de «Decretos», «Reglamentos» e «Instrucciones», ya que éste no podía esperar al ejercicio de la potestad legislativa «de las Cortes con el Rey», de manera que, a modo de una deslegalización «de facto» (o, a veces, con cobertura en una mera Orden de Cortes), se dictaban las correspondientes «Instrucciones» que, aunque suelen ser ejecución de otra norma previa —normalmente también reglamentaria—, regulan orgánicamente y con gran detalle la materia, y al mismo tiempo, suelen introducir con mucha libertad importantes innovaciones en la misma, rompiéndose en cierta medida la jerarquización de las formas jurídicas, de forma que la «instrucción» actúa «*in totum*» con los efectos de «*lex posterior*» sobre la normativa anterior, independientemente de su rango<sup>44</sup>.

## V. LA INSTRUCCIÓN PARA PROMOVER Y EJECUTAR LAS OBRAS PÚBLICAS DE 10 DE OCTUBRE DE 1845

Un ejemplo muy caracterizado de lo que se viene describiendo es el Real Decreto de 10 de octubre de 1845 por el que se aprueba y se manda observar la «Instrucción para promover y ejecutar las obras públicas», norma de capital importancia en el gobierno de los moderados y que ha sido, a pesar de su rango jurídico normativo, un pieza clave en el Derecho público español.

En efecto, ni el preámbulo ni el texto de la Instrucción hacen referencia a Ley alguna, ni siquiera a algún Real Decreto por lo que, en principio, se puede considerar como una regulación reglamentaria del Gobierno de Isabel II de

---

*ción de un Real decreto por el cual, sin perjuicio de que a su tiempo adquiera el carácter de ley, se ponga en ejecución dicho proyecto aprobado por la Comisión... Juan Bravo Murillo».*

<sup>44</sup> Estamos en presencia de «una suerte» de deslegalización que se realizaba, al menos en el Trienio Liberal, mediante una Orden de Cortes, y en este mismo sentido, lo recoge también, Carlos GARRIGA, *ob. cit.* p. 485, «*En alguna ocasión, incluso, éstas (las Cortes) autorizaron al Gobierno para reglamentar —por así decir— proyectos de ley, es decir, para regular alguna materia con arreglo a las bases sentadas en o inspiradoras de los proyectos de ley que se hallaren en fase de elaboración*», poniendo dos ejemplos: la Orden (de Cortes), de 7 de noviembre de 1820, ante la imposibilidad de discutir en esta legislatura todo el proyecto de ley constitutiva del Ejército, acordaron que el Gobierno procediera «*á la formación de reglamentos y á la reforma de la ordenanza general con arreglo á las bases sentadas en el mismo proyecto*»; la Orden (de Cortes) 29 de junio de 1821, «*en atención á que la premura del tiempo no ha permitido discutir el proyecto de ley sobre obras públicas, y á que es sumamente necesario aplicar un pronto remedio al monstruoso desorden que se observa en esta parte interesantísima de la administración pública*», (nota: sin embargo, llama la atención que la Instrucción Provisional dictada por el Gobierno es de unos días antes, el 27 de junio de 1821).

naturaleza independiente o «*praeter legem*» puesto que nada se desarrolla o ejecuta, rompiéndose por ello el modelo constitucional de la potestad reglamentaria (reglamento en ejecución de Ley), desplegando su vigencia en buena parte del siglo XIX<sup>45</sup>, estaríamos, en principio, frente al primer reglamento independiente del Derecho público español.

La Instrucción de 1845 viene a constituirse en la pieza central, en esta época de los moderados, de todo un cuerpo de normas que pretende hacer frente al impulso de las obras públicas<sup>46</sup>. El recorrido de la acción de gobierno en este ámbito, considerado capital para el desarrollo del reino<sup>47</sup>, es intenso y de carácter reglamentario, de manera que primero, con anterioridad, se adopta la Real Orden, de 31 de diciembre de 1844<sup>48</sup>, aprobando provisionalmente «el pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones ferroviarias», se dicta la Real Orden de 19 de septiembre de 1845 (que era un recordatorio, para las obras públicas, de la Real Orden de 8 de mayo de 1839<sup>49</sup>), mandando que ningún camino ni obra pública en curso de ejecución se detenga ni paralice por las oposiciones que bajo cualquier forma puedan intentarse con motivo de los daños y perjuicios que al ejecutar las mismas obras se ocasionen por la ocupación de terrenos (privilegio interdicial de la Administración y con-

<sup>45</sup> La Instrucción de 1845 estuvo vigente 32 años, ya que la legislación de obras públicas de 1868 nunca tuvo aplicación efectiva, es decir, esta mera norma administrativa (como norma general, a expensas de regulaciones más concretas en ferrocarriles, aguas, canales, caminos, etc.) fue el sostén de la ejecución de obras públicas hasta la Ley General de Obras Públicas de 1877.

<sup>46</sup> Sobre la importancia de las obras públicas en su relación con la idea de fomento, véase ROSADO PACHECO, «El Estado Administrativo en la España del Siglo XIX: Liberalismo e intervencionismo», *CEPC*, Madrid 2000, en concreto las medidas generales y concretas, pp. 16 y ss.

<sup>47</sup> Ya en 1755, Tomás FERNÁNDEZ DE MESA, abogado de los Reales Consejos, publica en Valencia su *Tratado legal y político de Caminos públicos y Posadas* (por cierto, 25 años antes que las Instituciones de Derecho Público de Pütter, que tecnificó la idea de «policía» como actividad general del Estado, dividiéndola en «policía de seguridad –Sicherheitpolizei» y «policía del bienestar –Wohlfahrtpolizei»), en la que sitúa los caminos, posadas, correos y postas como la clave de la prosperidad o «*los huesos en que estriba principalmente el poder, y la fortaleza del Reyno*». Todo ello será el fundamento de la Ordenanza, de Carlos IV, de Caminos, Posadas, Correos y Postas de 1794 (*Novísima Recopilación* L.VII, tít. XXXV).

<sup>48</sup> Esta norma es el resultado del Informe «*Subercase*» de 2 de noviembre de 1844 que había encargado el Ministro de la Gobernación (Pedro Pidal) a la Dirección General de Caminos, Canales y Puertos, que nombró una Comisión presidida por el Inspector General del Cuerpo de Ingenieros D. Juan Subercase (y formada, además, por su hijo D. José Subercase y D. Calixto de Santa Cruz), *vid.* en MATEO DEL PERAL, D., *Los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1977)*, en ARTOLA (Dir.): «*Los ferrocarriles en España. 1844-1943*», Madrid 1978, Tomo I, p. 40 y ss.

<sup>49</sup> Mandaba la Real Orden de 8 de mayo de 1839 que: «*las disposiciones y providencias que dicten los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones provinciales, en los negocios que pertenecen a sus atribuciones según las leyes, formen estado y deben llevarse a efecto, sin que los Tribunales admitan contra ellas los interdictos posesorios de manutención o restitución, aunque deberían administrar justicia las partes cuando entablen las otras acciones que legalmente les compete*». Esta Real Orden, donde se afirma de forma rotunda la ejecutividad de los actos administrativos, era un traslado de la conocida disposición de 1435 de Juan II, véase GALLEGO ANABITARTE: *Poder y Derecho...*, *cit.*, p. 72-73, y 141-142.

solidación de la ejecutividad de la actuación administrativa)<sup>50</sup> y, casi inmediatamente, se aprueba la Real Orden, de 16 de abril de 1846, que contiene «el pliego de condiciones generales para las contratas de obras públicas de caminos, canales y puertos»<sup>51</sup>, se aprueba la división del territorio de la Península (en trece distritos) para el servicio de obras públicas por Real Decreto, de 1 de julio de 1847<sup>52</sup>, se dicta la Real Orden de 28 de diciembre de 1847, sobre la inspección de las obras públicas<sup>53</sup>, entra en vigor el primer plan nacional de construcción de faros para el alumbrado marítimo por Real Decreto, de 13 de septiembre de 1847.

Siguiendo la clara tradición española con profundas raíces en el Antiguo Régimen, la Exposición de Motivos de la Instrucción de 1845 declara que, para atajar «*La irregularidad e impremeditación con que muy frecuentemente se promueven y emprenden las obras destinadas a facilitar las comunicaciones públicas de toda clase*»<sup>54</sup> se impone «*la necesidad de ampliar y reunir en una sola instrucción muchas de las disposiciones adoptadas por el Gobierno*». Es decir, la Instrucción de 1845 responde a la tradición española de refundir en un solo texto un conjunto de diferentes normas dispersas en distintos cuerpos

<sup>50</sup> Privilegio que se reedita en la propia Instrucción de 1845 (art. 30), y que responde a las constantes paralizaciones judiciales de las obras públicas emprendidas por motivos de «ocupación temporal», «extracción de materiales» y «perjuicios a servidumbres» (indemnización «ex post» y procedimiento más flexible) que judicialmente eran tratadas como «privación completa del dominio» (indemnización previa y procedimiento más rígido).

<sup>51</sup> Es necesario dejar sentado que el primer pliego de condiciones generales para la contratación de obras públicas es de 14 de abril de 1836, y fue una traducción literal del pliego de condiciones generales de Francia. Sin embargo, el pliego de 1846 introduce ya importantes adaptaciones para los supuestos nacionales, debe verse ARIÑO ORTIZ, G., *Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*, Madrid 1968, pp. 69 a 72.

<sup>52</sup> Este Real Decreto de 1847 es, en buena medida, un traslado de la regulación de la organización del territorio para las obras públicas realizada en Francia por la «Ordonnance, 8 juin 1832,» reorganizando la Administración de Puentes, Caminos y Minas», pero había sido Carlos IV, por Cédula de 8 de junio de 1794, el que había creado para España la Superintendencia de Caminos y Posadas (Novísima Recopilación L.VII, tít. XXXV) Esta Ordenanza en su punto 12, contiene una referencia a la técnica de las «instrucciones» que sostiene en gran medida lo que se mantiene en este trabajo, así dirá: «*La observancia de las instrucciones que están dadas sobre este asunto (Caminos y Posadas), su variación y derogación, y la decisión de competencias, perderá de su prudente arbitrio según que le enseñe la experiencia, en los mismos términos que lo tengo declarado y encargado para las de la Renta de Correos y Postas, a fin de que se consiga la felicidad de mis pueblos por medio de la mas facil y comoda comunicación de quanto es necesario para ello*».

<sup>53</sup> La Inspección general de obras públicas había sido creada por la Real Orden de Carlos IV, de 12 de junio de 1799 que había sido adoptada como consecuencia del derrumbamiento del paramento de la presa de «el Gasco» producido el 14 de mayo de 1799. La Inspección, entre otras competencias, era la encargada de vigilar los fondos que se obtenían del impuesto sobre la sal, de los arbitrios sobre el reino de Galicia, el uno por ciento de la plata desembarcada en Cádiz, y los fondos de todos los portazgos, fondos todos ellos destinados a la construcción de obras públicas.

<sup>54</sup> Estaban presentes en la memoria reciente no sólo el derrumbe del paramento de la presa de «El Gasco» en 1799, sino otros desastres como la rotura, el 30 de mayo de 1802, del embalse de Puentes, que provocó 602 muertos, entre ellos el Consejero de Hacienda D. Antonio de Robles Vives, cuñado de Floridablanca.

legales, introduciendo novedades o, en definitiva, al mismo tiempo que se refunden las normas, se introducen otras regulaciones «*ex novo*» («según que le enseñe la experiencia»).

Un recorrido por el contenido de la Instrucción nos pone de manifiesto importantes resultados, de forma que:

A) En su artículo 1.º se recoge un concepto de obra pública a los efectos de la propia Instrucción, así se consideran tales: «*los caminos de todas clases, los canales de navegación, de riego y de desagüe, los puertos de mar, los faros y el desecamiento de lagunas y terrenos pantanosos en que se interesan uno o más pueblos: la navegación de los ríos, y cualesquiera otras construcciones que se ejecuten para satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general*».

Esta proposición normativa temprana de un concepto de obra pública parece una novedad en la historia de nuestro Derecho público<sup>55</sup> y, en cierto modo lo es, al utilizar la técnica descriptiva (caminos, canales, puertos, etc.) o de sistema de lista o catálogo que desembocará en el artículo 1º de la Ley General de Obras Públicas de 1877<sup>56</sup>, pasará al Código civil<sup>57</sup>, y se hará ya tradicional para otras normas, como las diferentes Leyes de contratación pública<sup>58</sup>. Sin embargo, ésta referida descripción se cierra con una cláusula general que siempre se incorpora a la definición de la «obra pública», es decir, «*cualquiera otras que se ejecuten para satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general*»<sup>59</sup>, lo cual, aunque no transcribe literalmente la definición de obras públicas contenida en la Ley sobre enajenación forzosa de la propiedad particular en beneficio público de 17 de julio de 1836, sí se sitúa en el espectro de la misma, así el artículo 2 de la Ley de 1836 establece que: «*Se entiende por obras de utilidad pública las que tienen por objeto directo proporcionar al Estado en general, a una o más provincias o a uno o más pueblos cualesquiera usos o disfrutes de beneficio común, bien sean ejecutadas por cuenta del Estado, de las provincias o pueblos, bien por compañías o empresas particulares autorizadas competentemente*».

<sup>55</sup> Véase, ROSADO PACHECO, S., «La ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (una reflexión sobre el concepto de obra pública)», *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Madrid 1989, pp. 1.139 y ss.

<sup>56</sup> Artículo 1, párrafo 2.º: «*...los caminos, así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación, y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos y saneamiento de terrenos... los edificios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento*».

<sup>57</sup> Artículo 339 del Código Civil: «*Son bienes de dominio público: 1.º Los destinados al uso público, como los caminos, canales, río, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado... y otros análogos*».

<sup>58</sup> Por ejemplo, el artículo 120 a) de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de contratos de la Administraciones Públicas: «*A los efectos de esta Ley se entiende por contrato de obras celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea: a) la construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos...*».

<sup>59</sup> No faltan referencias en la Instrucción de 1845 a «*interés general*» o «*utilidad pública*» (artículo 2), «*carácter general*» o «*utilidad pública*» (artículo 3).

La doctrina científica de la época (Colmeiro<sup>60</sup> y Posada Herrera<sup>61</sup>) dedican algunos capítulos a las obras públicas, siempre entendiéndolas desde la cláusula general que había introducido la Ley de Expropiación de 1836, es decir, en palabras de Colmeiro «*aquellas que interesan a la universalidad del reino, o a una comunidad de habitantes en cuanto forman parte del todo político y queda oscurecido su carácter de persona moral*».

Al mismo tiempo, desde las páginas de la Revista de Obras Públicas, fundada en 1853, se produce el verdadero debate sobre el concepto jurídico de obra pública, aunque la discusión la sostienen ingenieros de caminos, canales y puertos, donde se reconoce como elemento común al sistema de catálogo o listado, tanto la titularidad pública de las mismas como la «utilidad pública»<sup>62</sup> de las mismas.

Como conclusión, debe mantenerse que la Instrucción no aporta, salvo la referencia descriptiva del listado, ninguna novedad no conocida anteriormente sobre el concepto de obra pública por nuestro Derecho histórico, estando cubierta por la prescripción contenida en el artículo 2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 1836.

B) Entre los grandes méritos de la Instrucción de 1845 hay que contar la primera formulación normativa de los modos de ejecución de la obra pública, configurándose un verdadero sistema jurídico de la actividad administrativa. Su artículo 5º decía: «*Así las obras nacionales como provinciales y municipales pueden realizarse por empresa, por contrata o por administración*».

El término «empresa»<sup>63</sup> se corresponde con el actual de «concesión administrativa» que, por cierto, ya era sobradamente conocido en la normativa administrativa, pero se utiliza para subrayar la diferencia de la figura con el otro modo, de perfiles parecidos<sup>64</sup>, que es la «contrata»<sup>65</sup>, hoy diríamos «con-

<sup>60</sup> COLMEIRO, *Derecho Administrativo*, 1865, Tomo II, pp. 55 a 95.

<sup>61</sup> J. POSADA HERRERA: *Lecciones de Administración*, Vol. III, 1843, pp. 128 y ss. Interesa subrayar que, como es lógico, traza el régimen jurídico de las obras públicas anterior a la Instrucción de 1845.

<sup>62</sup> Véase, por ejemplo, G. RODRÍGUEZ, «¿Qué debe entenderse por obras públicas?», *ROP*, núm. 12 (1860); y A. LAGOS MUÑOZ: *Bases para un proyecto de codificación parcial del Derecho administrativo en el ramo de las obras públicas*, Tomo IV, 1896, p. 22.

<sup>63</sup> «*En las obras por Empresa, la Administración contrata con particulares la ejecución de las obras, cediéndoles en pago los productos y rendimientos de las mismas; y cuando éstos no sean suficientes, estipulando concesiones en compensación de la industria de los empresarios o del capital que adelanten, de lo cual resultará a su favor en los más de los casos un privilegio por tiempo determinado*».

<sup>64</sup> Hay que tener en cuenta que en España (como en Francia e Italia, pero no en Alemania) se sigue la tradición romanista del «arrendamiento de cosas, de servicios, y de obra» (puede verse en la Partida V, Título VIII « de los logueros e de los arrendamientos») y, dentro del contrato de obra, se distingue entre el contrato de obra propiamente dicho (es un contrato de resultado, pero no se deberá el precio cuando se frustre el resultado por causa ajena al que había de realizarlo, pero sí los servicios hasta que se produjo el hecho impeditivo) y el contrato de empresa (que siendo, también, un contrato de resultado, no se deberá en absoluto el precio cuando no se logre ese resultado). No obstante, la propia Instrucción de 1845 en su artículo 10 opta por denominar el negocio jurídico como «Concesión».

<sup>65</sup> «*En las obras por contrata, la Administración satisface en plazos fijos las cantidades estipuladas por las obras que los contratistas se obligan a ejecutar en un tiempo dado, y bajo*

trato administrativo de obra pública». Por último, el término «administración»<sup>66</sup> se utiliza para lo que hemos acuñado como «gestión directa» de la Administración pública (es decir, con sus medios materiales y personales propios) que, además, podía llevar aparejado el «contrato de destajo»<sup>67</sup>.

Los modos de gestión directa (administración) y contrata (contrato de obra pública) eran conocidos y a ellos se recurría con frecuencia en el Antiguo Régimen. La «gestión directa» (administración) era utilizada para obras menores de los caminos<sup>68</sup>, o si el importe de la obra era inferior a una suma determinada (100 reales)<sup>69</sup>, o para el supuesto de los puertos (cuya ejecución se consideraba especialmente delicada y podía afectar a la defensa nacional), que se completaba con el destajo de los operarios<sup>70</sup>. El contrato de obra pública (contrata) era el modo de gestión utilizado predominantemente en la ejecución de las obras públicas desde el Antiguo Régimen<sup>71</sup>, además siempre con licitación (posturas y remates)<sup>72</sup>.

Las obras por concesión (empresa) también era un medio de ejecución conocido y utilizado antes de la Instrucción de 1845. con una técnica aún incipiente, por Real Orden de 27 de junio de 1921 (conteniendo la Instrucción provisional para la dirección y arreglo de las obras públicas de caminos y canales –en atención a que la premura del tiempo no ha permitido discutir el proyecto de ley sobre obras públicas– con ruptura del modelo constitucional de Cádiz 1812 sobre el juego ley/reglamento) se admitirán (punto 3.º): *«las proposiciones por capitalistas nacionales o extranjeros, para emprender por su cuenta, bajo condiciones razonables, la continuación de las obras comenza-*

*condiciones determinadas.»*

<sup>66</sup> «En las obras por administración, el Gobierno, las provincias y los pueblos son los ejecutores encargados directamente de todas las operaciones, así facultativas como económicas, en la forma que determinen las leyes y los reglamentos e instrucciones del ramo.»

<sup>67</sup> Estos tres conceptos jurídicos ya han sido tratados, en relación con la Instrucción de 1845 y otras normas del siglo XIX, de forma profusa en ROSADO PACHECO, S.: *El Estado administrativo en la España del Siglo XIX: Liberalismo e intervencionismo*, Madrid 2000, pp. 59 y ss.

<sup>68</sup> Por ejemplo, la Ley VI, Título XXXV *Novísima Recopilación* «reglas sobre Caminos» (Carlos III 1762).

<sup>69</sup> Circular del Consejo Real de 15 de junio de 1792.

<sup>70</sup> Ley VIII, Libro VII, Título XXXIV, *Novísima Recopilación* (Carlos III, 1781).

<sup>71</sup> Hay muchos ejemplos, así SAINZ y GUTIÉRREZ, L., «Datos históricos acerca de la construcción del puente llamado de Córdoba», *ROP Anales*, Tomo III núm.1, pp. 125 y ss., recoge –de copia literal del archivo– el pliego de contratación de 11 de marzo de 1606 (resultan, por su modernidad, muy llamativas las condiciones 26 y 27: el contratista ha de aportar los materiales, se somete expresamente al pliego, el precio se realiza 1/3 al comenzar las obras, otro tercio al haber realizado la mitad de la obra y el último tercio al recibir la obra, tanto la fijación del precio de la subasta, como el importe de la fianza y el plazo de cumplimiento es discrecional del Corregidor que, además, nombra un inspector –maestro veedor–, el contrato es a riesgo y ventura, y la interpretación del contrato corresponde a quién realizó el pliego que siempre es un técnico –maestro– nombrado por el Cabildo).

<sup>72</sup> Con estrictas prohibiciones a los facultativos que hayan regulado y tasado su coste, véase la Ley X, Libro VII, Título XXXIV de la *Novísima Recopilación* (1786), reiterativa de otras anteriores.

das, o las que proyecte el Gobierno, o las que ellos mismos inventen»<sup>73</sup>; también, es utilizada la figura de la «concesión» como único modo de gestión de minas en la Ley general de minas de 4 de julio de 1825; se había otorgado por Real Orden, de 23 de septiembre de 1829, la primera «concesión de ferrocarriles» por un período de 50 años entre Jerez y «El Portal»<sup>74</sup>; el Real Decreto de 4 de agosto de 1833 establece las reglas para el régimen de concesión en los ríos navegables y establecimiento de la servidumbre de acueducto. No obstante, también era frecuente su utilización, durante el Antiguo Régimen, pero a través de la forma jurídica del «censo enfiteútico» lo que justifica la vacilación terminológica sobre este modo de gestión en la primera mitad del siglo XIX<sup>75</sup>.

Se puede concluir este punto manteniendo que la Instrucción de 1845 no crea ningún modo nuevo de gestión que no se conociera ya. Sin embargo, su regulación si supone la reordenación y modernización de los modos de gestión, aportándose, además, los criterios para el ejercicio de la opción sobre los mismos<sup>76</sup>.

C) Al margen de otros contenidos de la Instrucción de 1845, como la clasificación de las obras públicas, ésta incorpora una regulación procedimental de gran calado para la época.

En efecto, según el modo de gestión regulado, la norma establece un concreto régimen procedimental a seguir para cada una de las figuras que, en buena medida, son la base de los procedimientos que hoy conocemos<sup>77</sup>. En la concesión/empresa se han de aportar planos generales y particulares del proyecto; presupuesto circunstanciado, memoria facultativa de las obras y la memoria general sobre las utilidades de la ejecución; autorización previa del Gobierno para formular grandes proyectos, facultad discrecional para aumentar o disminuir la concesión, etc. En la contrata/contrato de obra pública se requiere la aprobación previa de los proyectos, presupuestos y pliego de condiciones, el reconocimiento y la recepción final. En la modalidad por administración/gestión directa es necesaria la autorización previa, reconocimientos, recepción final, suficiencia presupuestaria.

---

<sup>73</sup> Que serviría como referencia a la Instrucción de 1833 de Javier de Burgos para hacer referencia a esta forma de gestión «*camino y canales que deben emprenderse, para lo cual S. M., que sabe que sobran siempre capitales donde hay grandes utilidades que ofrecer a los que anticipen...*».

<sup>74</sup> Se otorgaron cuatro concesiones entre 1829 y 1834, la citada en el texto, la gaditana de 28 de marzo de 1830 (Jerez, Sanlúcar, el Puerto y Rota), la de Bilbao a Burgos de 1831, la de Reus a Tarragona de 1834, y todas caducaron en 1838, puede verse *in extenso* en WAIS SAN MARTÍN, F.: *Historia de los ferrocarriles españoles*, Madrid 1974 (2.ª ed.) pp. 30 y ss.

<sup>75</sup> Véase «*in extenso*» en ROSADO PACHECO, «El Estado Administrativo...», cit., pp. 62 y ss.

<sup>76</sup> Para la concesión el criterio es la «importancia y vasta extensión» de las obras que exijan considerables sumas que la Administración no se halle en estado de «aprontar» (art. 7), y para la gestión directa en algunos casos y especialmente cuando se trate de ejecutar obras hidráulicas, que por su naturaleza exigen mayor esmero, exactitud y vigilancia.

<sup>77</sup> Se queja la Exposición de la Instrucción de «la informalidad y escasa instrucción de los expedientes que han de preceder a su realización».

D) Completamente novedosa es la regulación de las competencias y facultades del Cuerpo de Ingenieros que son considerados como «agentes especiales de este servicio público» sometidos a la Dirección General.

E) También constituye un regulación «*ex novo*» la fijación de las competencias de la Administración (Estado, Provincia y Municipio) y la obligación de formar anualmente el Plan General de obras públicas y su reflejo en el presupuesto anual (Plan/Presupuesto).

## VI. CONCLUSIONES

1. La Instrucción de obras públicas de 1845 responde fielmente a la tradición española heredada del Antiguo Régimen sobre las Instrucciones que el Rey dictaba sobre diferentes materias; es decir, reúne en un solo cuerpo normativo, de naturaleza reglamentaria, las normas que regulan una determinada materia, con el objeto de aclarar y recordar el régimen jurídico en vigor, a modo de texto refundido. Así lo declara literalmente el preámbulo de la misma, ya que se pretende salvar «*quizá la misma dificultad de consultar la parte dispositiva de un ramo tan importante*».

2. A pesar de que el modelo constitucional de la potestad reglamentaria entre 1812 y 1845 es el de potestad reglamentaria ejecutiva que requiere la existencia de una Ley previa, esto no se cumple (muy claro en la Instrucción provisional de 1921 y en el Real Decreto de 27 de febrero de 1852, Contratos), siendo usual que el Gobierno dicte Reglamentos independientes o «*praeter legem*», es decir, sin la existencia previa de una Ley, o en algunos casos se produce una autorización por Orden de Cortes (periodos liberales), lo que implica siempre una regulación «*ex novo*» de la materia concreta.

3. La Instrucción de 1845, a pesar de su escaso rango normativo (tanto Cádiz 1812, como la Constitución de 1837 y la Constitución de 1845 atribuyen como prerrogativa el Rey «*expedir los decretos, reglamentos e instrucciones para la ejecución de las leyes*») ha tenido una importancia capital en el Derecho público español, por su larga vigencia (hasta la Ley de Obras Públicas de 1877) y su probada influencia, y por la modernización de la normativa del Antiguo Régimen sobre obra y dominio público, rescatando un buen número de conceptos e instituciones jurídicas (concepto de obra pública por listado y cláusula general, regulación de la actividad de la Administración contemporánea, procedimientos administrativos, etc.).

4. Aunque, desde un punto de vista estrictamente formal, la Instrucción de Obras Públicas de 1845 aparece como un Reglamento independiente, al no contener ninguna referencia a otras normas de rango jurídico formal superior (Ley, Decreto) no se puede mantener técnicamente que sea un Reglamento independiente o «*praeter legem*».

5. La Instrucción de 1845 es un claro ejemplo de reglamento «*intra legem*» (recoge y regula figuras conocidas, aunque de forma dispersa, por nuestro derecho histórico, pero añade la regulación de supuestos de hecho nuevos,

no regulados con anterioridad). Así se hacía, frecuentemente, en el Antiguo Régimen, y para el caso aquí analizado moderniza de forma decisiva la rancia legislación española de obras públicas, poniendo al día tanto el concepto de obra pública como los modos de gestión de las mismas, e innovando el régimen de competencias y facultades así como los correspondientes procedimientos administrativos<sup>78</sup>, de modo que se dicta para completar la normativa de obras públicas o, como dice literalmente su propio preámbulo, para completar «*los vacíos que en ella se encuentran*».

6. La técnica de las «Instrucciones» que se ha expuesto aquí sigue aplicándose con todo su vigor en nuestros días, recientemente se ha dictado la Orden ARM/2656/2008, de 10 de septiembre (BOE de 22 de septiembre, norma de 111 páginas) conteniendo «la instrucción de planificación hidrológica» que, como en el Antiguo Régimen y en el siglo XIX, es recordatorio de la regulación sobre planificación (RD 907/2007, de 6 de julio, y RD Legislativo 1/2001, de 20 de julio, Aguas), desarrolla ese Derecho haciendo posible «*incorporar la experiencia acumulada en los procesos de planificación hidrológica realizados en España*» (en el siglo XVIII se decía «*a la vista de la experiencia de gobierno*») e innova, en cierta medida, al hacer posible «*la utilización de instrumentos tecnológicos y posibilidades de tratamiento de datos y de acceso a la información que son hoy muy superiores a los existentes hace quince años*».

## VII. BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS SANTOS, F. J., «Los Proyectos de recopilación del Derecho Indiano en Época de Felipe IV», *AFDUDC*, 11, 2007.
- ARIÑO ORTIZ, G., «*Teoría del equivalente económico en los contratos administrativos*», Madrid 1968.
- BAENA DEL ALCÁZAR, «Instrucciones y Circulares como Fuente del Derecho Administrativo», *RAP* 48 (1965).
- BARRIENTOS GRANDÓN, J., «*Historia del derecho Indiano del Descubrimiento a la Codificación. I. Ius Commune-Ius Proprium en las Indias Occidentales*», Roma 2000.
- CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores y señores de vassallos, en tiempos de paz y de guerra y para jueces eclesiásticos y seculares, jueces de comisión, regidores, abogados y otros oficiales públicos*; Madrid 1978.
- COLMEIRO, *Derecho Administrativo*, 1865, Tomo II.

<sup>78</sup> Declara la Exposición de Motivos: «*El Pensamiento primordial, el expediente que le desenvuelve y presenta cumplidamente los medios de realizarle, la ejecución material, tanto en la parte facultativa, como en la administrativa y económica, tal es el desarrollo sucesivo de los medios que no pueden abandonarse jamás a la simple voluntad de los empresarios y de los agentes del Gobierno, en la construcción de las obras públicas*».

- FÉRNANDEZ DE MESA, T., *Tratado legal y político de caminos públicos y posadas*, Valencia 1755.
- G. RODRÍGUEZ, «¿Qué debe entenderse por obras públicas?», *ROP*, núm. 12 (1860).
- GALLEGO ANABITARTE, *Ley y Reglamento en el Derecho Público occidental*, Madrid 1971.
- *Formación y enseñanza del derecho público en España (1790-2000)*, Madrid 2002.
- *Poder y Derecho. Del Antiguo Régimen al estado Constitucional en España. Siglos XVIII a XIX*, Madrid 2009.
- GALLEGO ANABITARTE y ANA DE MARCOS, *Derecho Administrativo I. Materiales*, Madrid 1995.
- GARRIGA, Carlos, «Constitución, ley, reglamento: El nacimiento de la potestad reglamentaria en España (1810-1814, 1820-1823)», *AHDE*, núm. 65 (1995).
- GARRORENA MORALES, *El lugar de la Ley en la Constitución española*, Madrid 1980.
- GONZÁLEZ ALONSO, *El Corregidor Castellano, 1348-1808*, Madrid 1970.
- GUARDIOLA: *El Corregidor Perfecto*, Madrid 1785.
- LAGOS MUÑOZ, A., «Bases para un proyecto de codificación parcial del Derecho administrativo en el ramo de las obras públicas», *Revista de Obras Públicas*, tomo IV, 1896.
- LOSA CONTRERAS, «Un manuscrito inédito de los Capítulos de Corregidores enviado al Consejo de Murcia», *Cuaderno de Historia del Derecho*, 2003.
- MARCH, José María: *Niñez y juventud de Felipe II*, Madrid 1946.
- MARTÍNEZ NEIRA, «Relevancia del Derecho Administrativo Francés en la Educación Jurídica Española», *forum historiae iuris (Erste europäische Internetzeitschrift für Rechtsgeschichte)*, 2005.
- MATEO DEL PERAL, D., «los orígenes de la política ferroviaria en España (1844-1977)», en ARTOLA (Dir.): *Los ferrocarriles en España. 1844-1943*, Madrid 1978, Tomo I.
- MESA SEGURA, Antonio, «La labor administrativa de Javier de Burgos», *REVL*, 1945.
- MORENO REBATO, Mar, «Circulares, Instrucciones y Ordenes de Servicio: Naturaleza y Régimen Jurídico», *RAP*, 147 (1998).
- NIETO, Alejandro, «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española de derecho administrativo», *RAP*, 183.
- ORTIZ DÍAZ, «Las Circulares, Instrucciones y medidas de orden interior ante el recurso de exceso de poder en la jurisdicción del Consejo de Estado francés», *RAP*, 24 (1957).
- PÉQUIGNOT, Stéphane: «Au nom du roi. Pratique diplomatique et pouvoir durant le règne de Jacques II d'Aragon (1291-1327)», *Casa de Velázquez*, Madrid 2009.
- PÉREZ MARTÍN-SCHOLZ, *Legislación y Jurisprudencia en la España del Antiguo Régimen*, Valencia 1978.

- PESET, Mariano: «Universidad y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II (1833-1843)», el *AHD*, 1969.
- POSADA HERRERA, J., *Lecciones de Administración*, Vol. III, 1843.
- ROSADO PACHECO, S., «La ley General de Obras Públicas de 13 de abril de 1877 (una reflexión sobre el concepto de obra pública)», *Libro Homenaje al Profesor Villar Palasí*, Madrid 1989.
- «El Estado Administrativo en la España del Siglo XIX: Liberalismo e intervencionismo», *CEPC*, Madrid 2000.
- SAINZ Y GUTIÉRREZ, L., «Datos históricos acerca de la construcción del puente llamado de Córdoba», *ROP*, Anales, Tomo III núm. 1.
- VARELA SUANZES-CARPEGNA, «Rey, Corona y Monarquía en los orígenes del constitucionalismo español: 1808-1814», *Revista de Estudios Políticos*, 55 (1978).
- WAIS SAN MARTÍN, F., *Historia de los ferrocarriles españoles*, Madrid 1974 (2.<sup>a</sup> ed.).

SANTIAGO ROSADO PACHECO



## HISTORIOGRAFÍA

