

PRESENTACIÓN

1. EL HALLAZGO

La Biblioteca Digital Hispánica (BDH) de la Biblioteca Nacional de España proporciona acceso libre *online* a miles de documentos escritos entre los siglos xv y xx. Entre ellos, un manuscrito anónimo de fecha incierta (¿entre 1801 y 1900?) catalogado como «Lecciones de derecho administrativo, de mineralogía y geognosia y sobre caminos de hierro». En el lomo está escrito: «Cursos de Derecho público y administrativo, de mineralogía, geognosia y de caminos de hierro».

Hace algunos años me topé con él por casualidad. Por entonces estaba embarcado en una investigación sobre la historia del Derecho administrativo español. Consultaba asiduamente la BDH para acceder a estudios clásicos de nuestras ciencias administrativas como los de Alejandro Oliván, Manuel Colmeiro Penido, José María Morilla o Vicente Santamaría de Paredes. Al escribir «Derecho administrativo», el buscador arrojaba estos y otros textos. Apareció así ante mis ojos el enigmático manuscrito. El primer párrafo de su Lección 1.^a llamó de inmediato mi atención:

«Al comenzar la enseñanza del derecho administrativo, ciencia hasta el día no muy conocida en España y de que esta es la primera cátedra, quizá debo ante todas [las] cosas justificar tal innovación, determinando lo que constituye esta ciencia, manifestando la realidad de ella y probando la utilidad general de su enseñanza, y aun la necesidad que de su estudio tienen los que como agentes del gobierno han de encontrar en la misma las reglas de su conducta».

Se trataba de apuntes dictados por el primer catedrático de Derecho administrativo, nada menos. Pero ¿en qué institución de enseñanza? No parecía la facultad de leyes ni la de filosofía, habida cuenta de que las *Lecciones* fueron encuadradas junto con otras sobre mineralogía, geognosia y caminos de hierro. Eran posiblemente clases impartidas específicamente a «agentes del gobierno», pues el profesor se refiere desde el principio a la necesidad que estos tienen del estudio del Derecho administrativo. La lectura de un párrafo situado poco más adelante esclareció que esa «primera cátedra» era de la Escuela especial de ingenieros de caminos y canales, llamada también de puerros a partir de 1848:

«Los ingenieros de caminos y canales colocados al frente de cada provincia o para la dirección de cualquier obra necesitan no solo tener continuas relaciones no solo con la dirección del ramo y con el gobierno sino con los ayuntamientos, diputaciones provinciales, los jefes políticos, intendentes jefes militares, tribunales, y con todas las dependencias del gobierno; les es, por tanto, indispensable conocer las atribuciones de cada una de estas autoridades o corporaciones. Al ejecutar cualquier obra pública chocarán con los intereses de una provincia, con los de un pueblo, o con los de los particulares, y es preciso que sepan hasta dónde se extienden estos derechos, y qué límite tienen los de la Administración a quien representan, pues solo así podrán evitar desagradables conflictos. Con este objeto pues y para que por carecer de tales conocimientos no dejen de sostener los intereses públicos, que están encargados de representar, o no res-

PRESENTACIÓN

peten, como es debido, los derechos de los particulares, que no deben hollar; se propuso en el plan de estudios de esta escuela que aprobó S. M. en 1836 la creación de una cátedra de derecho administrativo principia desde el día de hoy».

Otros párrafos arrojaron luz sobre la trayectoria profesional de aquel catedrático de Derecho administrativo y el momento en que impartió las *Lecciones*. En la primera parte del curso, el profesor explica detenidamente la Constitución de 1837 por ser la vigente (Lecciones 8.^a a 14.^a); y cuenta que ha tenido el «honor de concurrir» a la redacción del proyecto de Código Civil de 1836 (Lección 3.^a). En la segunda cita como aprobados el «año próximo pasado» textos legales de 1838 (Lección 4.^a) y menciona un Real Decreto de 9 de marzo de 1839 (Lección 10.^a), así como dos importantes iniciativas de ese año «pendientes de discusión»: el Proyecto de Ley para la creación del Consejo de Estado, entregado al Senado el 3 de enero de 1839 (Lección 3.^a), y el Proyecto de Ley de ayuntamientos, presentado al Congreso de los Diputados el 21 de marzo de 1840 (Lección 9.^a).

Con esta serie de datos y la consulta de otras fuentes (como la *Revista de obras públicas*, órgano de expresión de los ingenieros de caminos desde 1853 hasta hoy), no fue difícil precisar que el manuscrito recogía las lecciones de Derecho público y administrativo impartidas en la Escuela especial de caminos durante el curso académico 1839/40 por un jurista reconocido en su tiempo, oriundo de Ribadavia (Orense), licenciado en leyes por la Universidad de Zaragoza y miembro destacado de la comisión de códigos: Tomás María Vizmanos Quintela. Se trataba, en efecto, de la primera cátedra de Derecho administrativo instaurada en España, con permiso de la de Administración que desde 1836 venían desempeñando en el Ateneo científico y literario de Madrid dos funcionarios destacados del Ministerio de gobernación: Cristóbal Bordiú

Góngora¹ y Miguel Puche Bautista²; salvedad que hace constar el propio Vizmanos en la primera nota a pie: «Deben exceptuarse algunas pocas pero luminosas lecciones dadas en el Ateneo de esta Corte por D. Miguel Puche y Bautista». Más aún, las *Lecciones* eran nada menos que la primera aproximación sistemática al Derecho administrativo español, anterior a las aportaciones pioneras de García Goyena y Aguirre de la Peña³, Ortiz de Zúñiga⁴, Gómez de la Serna⁵ y Posada Herrera⁶.

¹ Titular de la primera cátedra ateneísta de Administración (1836), dio a la imprenta un opúsculo, redactado junto con Antonio Gil de Zárate: BORDIÚ GÓNGORA, C., y GIL DE ZÁRATE, A. (1836), *Cuestiones políticas y administrativas*, Imprenta de Tomás Jordán, Madrid.

² Segundo catedrático ateneísta de Administración (1837-1838, 1841-1843), publicó su primera lección de la cátedra en *Boletín administrativo*, una valiosa aproximación a la naturaleza y contenidos de la ciencia de la administración: PUCHE BAUTISTA, M. (1841), «La primera lección del curso que sobre la ciencia administrativa explica el Sr. ~ en el Ateneo de Madrid», *Boletín administrativo*, LXXX, pp. 109-147.

³ GARCÍA GOYENA, F., y AGUIRRE DE LA PEÑA, J. (1842), *Febrero, ó librería de jueces, abogados y escribanos, comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo*, t. IX, libro VI, *jurisprudencia administrativa*, Boix, Madrid. Esta publicación se adelantó unos pocos meses a la de M. Ortiz de Zúñiga, que cito a continuación. Lo ha subrayado Nieto García, que es quien redescubrió la obra para la ciencia contemporánea: NIETO GARCÍA, A. (1983), «Apuntes para la historia de los autores de Derecho administrativo general español», en *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, selección, introducción y presentación de A. Nieto García, INAP, Madrid, pp. 35-37.

⁴ ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. (1842-1843), *Elementos de Derecho administrativo*, 3 tomos, Imprenta librería de Sanz, Granada. Hay reedición en un solo volumen del INAP, Madrid, 2002.

⁵ GÓMEZ DE LA SERNA, P. (1843), *Instituciones de Derecho administrativo español*, Imprenta Vicente de Zalama, Madrid.

⁶ POSADA HERRERA, J. (1843-1845), *Lecciones de Administración*, 4 tomos, Establecimiento tipográfico calle del Sordo 11 (t. 1-3) e Imprenta de la Sociedad de operarios del mismo arte (t. 4), Madrid. Los tres primeros tomos han sido reeditados por el INAP (1978). El cuarto fue redescubierto por F. Sosa Wagner, reeditado por las Universidades de León y Oviedo (1995).

2. RAZONES Y PORMENORES DE LA PUBLICACIÓN

A primera vista, podría parecer puramente anecdótico y hasta pintoresco tanto que la primera cátedra de Derecho administrativo creada en España sea de la Escuela especial de caminos como que la primera aproximación sistemática a esta disciplina sean las *Lecciones* impartidas por Vizmanos en esta institución de enseñanza. Nada más lejos de la realidad. Conviene explicarlo mínimamente porque en esto se cifra en parte el interés de la presente publicación.

A finales del siglo XVIII, la actividad gubernativa del rey y sus oficiales seguía consistiendo, más que en realizar tareas de gestión en beneficio de los vasallos, en regular esas tareas a través de leyes de policía o autos de buen gobierno. El llamado «gobierno político y económico de los pueblos», que incluía abastos, cárceles, obras públicas, limpieza de calles y caminos y derribo de edificios que amenazan ruina, entre otros asuntos, correspondía a los ayuntamientos o concejos y a sus regidores, instancias dominadas por la nobleza, fuera del alcance de los agentes reales. Los corregidores de la Corona desplegados en el territorio desempeñaban tareas eminentemente jurisdiccionales, ejerciendo todo lo más funciones inspectoras respecto de las actividades de aquellas corporaciones. Ciertamente, los intendentes realizaban tareas de índole gubernativa, pero circunscritas a los ramos de hacienda y guerra (Real Cédula de 13 de noviembre de 1766). La protección del orden público, captada por el paradigma liberal como razón de ser del Estado, era, en realidad, una tarea que no desarrollaban los agentes del rey; fue centralizándose solo en parte y muy lentamente a través de la superintendencia general de policía de Madrid (1782-1792, 1824).

En este contexto, la aparición de las Escuelas de minas (1777) y caminos (1799-1802) fue casi revolucionaria, pues expresaba a las claras la voluntad de superar el paradigma de

Estado jurisdiccional mediante funcionarios no juristas, capacitados para realizar actividades de interés general. Aquellas escuelas formaban y daban acceso a cuerpos de inspiración militar, introduciendo escalafones y escalas salariales. Los ingenieros civiles fueron los primeros funcionarios modernos. No es de extrañar que, tras la muerte de Fernando VII, recién instaurado el régimen representativo y lanzada la Administración como proyecto político, el gobierno se apoyara en esta experiencia para refundar la Escuela especial de caminos, crear otras del mismo tipo (geografía, Administración, montes) y formar dentro de ellas a funcionarios profesionalizados bien instruidos en la nueva ideología administrativa.

Por lo mismo, tampoco sorprende que la construcción de la Administración contemporánea y el Derecho administrativo estén estrechamente vinculados a las obras públicas. Es muy significativo que José Agustín Larramendi Muguruza, personaje crucial durante la Regencia de María Cristina (1833-1840), se había formado como ingeniero de Estado en la Escuela especial de caminos bajo la dirección de Agustín de Betancourt, ingeniero genial que «dio tanto honor a nuestra patria por sus extensos conocimientos en todas las materias que tienen relación con estos ramos» (Vizmanos: Parte 2.^a, Lección 5.^a). Larramendi, elegido por Javier de Burgos como Director General de caminos del recién creado Ministerio de fomento, diseñó materialmente buena parte de la división provincial establecida en 1833; y, siendo además director de aquella Escuela especial, se aprobó la Ley de enajenación forzosa de 1836, instrumento fundamental para facilitar la ejecución de obras públicas⁷. Igualmente indicativo es el importante Informe de 2 de noviembre de 1844 suscrito por Juan Subercase Krets, también

⁷ Véase MUÑOZ MACHADO, S. (2006), *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público general*, t. I, *La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, 2.^a ed., Iustel, Madrid, pp. 297-302.

discípulo de Betancourt y por entonces director de la Escuela especial de caminos; ante la ausencia de recursos públicos para construir y poner en marcha redes ferroviarias, propuso nada menos que la concesión como técnica que permite al Estado sin gastos ni inversiones controlar la construcción y explotación de infraestructuras, así como obtener su titularidad al cabo de los años⁸.

De modo que, más allá de su carácter pionero, las *Lecciones* son importantes porque contribuyen a evidenciar cómo las obras públicas están en los orígenes de la Administración, del Derecho administrativo e incluso de la ciencia del Derecho administrativo, en este caso a través de la cátedra de la Escuela especial de caminos.

Por lo demás, las *Lecciones* revisten mucho interés bajo otros puntos de vista. Elaboradas en primera persona por un jurista comprometido con su tiempo, arrojan luz sobre algunos debates historiográficos y permiten tomar el pulso a un periodo apasionante en el que el régimen representativo y el proyecto de Estado administrativo estaban afianzándose. Más aún, Tomás María Vizmanos personifica en cierto modo el nacimiento del Derecho administrativo, no ya por ocupar la primera cátedra de esta materia, sino por contribuir decisivamente a afirmarla como disciplina especial diferenciada del Derecho civil: la excluyó del movimiento codificador como vocal de la Comisión de Códigos y enfatizó su especialidad en estas primeras *Lecciones* y como miembro del Tribunal Supremo contencioso-administrativo. La obra es relevante incluso para la historia de la ciencia del Derecho constitucional, pues más de la mitad de las lecciones se ocupa de esta materia prestando atención al dato jurídico-positivo y, por tanto, alejándose del tono excesivamente especulativo y abstracto por entonces

⁸ Véase VILLAR PALASÍ, J. L. (1952), «Concesiones administrativas», en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. IV, Seix, Barcelona, pp. 684-770.

característico de los estudios europeos del llamado Derecho público o político.

Para la publicación pensé en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC) porque esta institución, bajo una u otra denominación, ha reeditado algunos estudios clásicos sobre estas materias, como el de Alejandro Oliván, con prólogo de García de Enterría⁹. A través de mi colega y buena amiga Julia Ortega Bernardo, por entonces subdirectora general de investigación del CEPC, contacté con Emilio Pajares Montolío, subdirector general de publicaciones y documentación, y Antonio Torres del Moral, director de la colección Clásicos Políticos, que hicieron suya la iniciativa desde el principio. Encargamos la transcripción a Miguel Ángel Sevilla Duro, joven constitucionalista de la Universidad de Castilla-La Mancha, que ha realizado un trabajo excelente. Además de la versión digitalizada, ha manejado el manuscrito original en papel. Los funcionarios de la Biblioteca Nacional le dieron todas las facilidades, incluso utensilios y materiales para posibilitar la lectura. Con el ejemplar en formato físico Miguel Ángel pudo resolver la práctica totalidad de sus dudas, pues se debían en su mayoría a que el escaneo había cortado palabras del margen interior de la hoja.

Los contenidos del curso no fueron fruto de la improvisación, sino el desarrollo coherente y sistemático de un programa. Por eso, aunque el original no pone nombre a sus partes y lecciones, ha sido sencillo asignarlo (entre corchetes) para facilitar el manejo del libro y captar de un vistazo su estructura. La transcripción ha sido enteramente fiel al original, si bien hemos creído conveniente adaptarla a las actuales re-

⁹ OLIVÁN, A. (1843), *De la Administración pública con relación a España*, Boix, Madrid. La reedición a la que me refiero es del Instituto de Estudios Políticos (1954). Por cierto, la obra trae causa de la voz «administración» elaborada para la *Enciclopedia española del siglo diez nueve* o *Biblioteca completa de ciencias, literatura, artes oficios, & c.*, Boix, Madrid, 1843, pp. 164-266.

PRESENTACIÓN

glas de ortografía. Incluye notas aclaratorias sobre algunos de los autores citados, que se indican con números romanos para diferenciarlas de las notas a pie del original, señaladas con asterisco.

El estudio preliminar que sigue a continuación pretende contextualizar e introducir el contenido de las *Lecciones*. A estos efectos aborda su marco político (1) y científico (2); lo que incluye una referencia especial a la Escuela de Caminos (3); la biografía y obra del autor (4), y una aproximación a su estructura y contenido (5). La redacción de este estudio se ha beneficiado de los comentarios de Marcos Almeida Cerredá, Miguel Ángel Sevilla Duro y los revisores anónimos que lo han evaluado. A los dos primeros quiero agradecer, además, varias observaciones útiles para confirmar la autoría de las *Lecciones* y el momento en que fueron impartidas.

Baracaldo, 26 de diciembre de 2022
LUIS MEDINA ALCOZ

ESTUDIO PRELIMINAR

1. MARCO POLÍTICO

1.1. *Dos liberalismos*

Tras la derrota de Napoleón, las potencias europeas lograron restaurar el orden internacional monárquico con una sola y efímera grieta: el régimen liberal ensayado en España desde el golpe militar del General Riego (1820) hasta la invasión francesa de los Cien mil hijos de San Luis (1823), que devolvió plenos poderes a Fernando VII en perfecta consonancia con los propósitos de la Santa Alianza. Pese a ello, los dogmas tradicionalistas o ultramonárquicos no quedaron plenamente restablecidos. Imperaban ya doctrinas políticas intermedias, favorables a conciliarlos con los liberales. Es como si, pasado el ciclo de las experiencias puras (monarquía radical y democracia radical), hubiese llegado el momento de ensayar mezclas¹. Las doctrinas resultantes pueden etiquetarse como liberalismo ecléctico, doctrinario, moderado o conservador².

¹ ORTEGA Y GASSET, J. (1966 [1935]), prólogo a F. Guizot, *Historia de la civilización europea*, Alianza, Madrid, p. 10.

² Refiriéndose tanto a Francia como a España, ampliamente: VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (1995), «El pensamiento constitucional español en el exilio: el

Ya en las Cortes de Cádiz había aflorado una tendencia constitucional, abanderada por los diputados *realistas*, contraria tanto al pensamiento revolucionario francés como a las doctrinas ultramonárquicas: ni revolución ni reacción³. El liberalismo hispano finalmente reflejado en el Código gaditano representaba una variante historicista contraria a los excesos revolucionarios y al iusnaturalismo abstracto. El carácter híbrido de la Constitución de 1812, a la vez católico y radical, monárquico y liberal, así como su vigencia en el contexto de un orden internacional absolutista (1820-1823), propiciaron la extraordinaria proyección del liberalismo hispano fuera de las fronteras peninsulares; se erigió en estandarte de los partidarios del gobierno representativo y modelo de un liberalismo más moderado, menos racionalista y revolucionario que el galo para Europa, así como para los Estados surgidos del proceso de rebelión y emancipación de los dominios de la América española. El concepto mismo de liberalismo es una creación española, rápidamente incorporada a la cultura política universal⁴.

Durante el Trienio liberal, empiezan a distinguirse un liberalismo *exaltado* y otro *doceañista*, lo que constituye otra aportación del constitucionalismo español a la teoría política. El primero enfatiza el potencial transformador de la Constitución de Cádiz y reclama la liquidación inmediata del Antiguo Ré-

abandono del modelo doceañista (1823-1833)», *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), núm. 88, pp. 63-90. La obra de referencia sobre este pensamiento político es DÍEZ DEL CORRAL, L. (1998 [1984]), «El liberalismo doctrinario», en *Obras completas*, t. I, CEPC, Madrid.

³ VARELA SUANZES-CARPEGNA, J. (2010), «Las Cortes de Cádiz la Constitución de 1812», *De Aranjuez a Cádiz: por la libertad y la Constitución. Bicentenario de La Junta Central Suprema 1808-2008*, Ayuntamiento de Aranjuez, Aranjuez, p. 197.

⁴ Los detalles de este fenómeno pueden leerse en el excelente estudio de FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. (2006), «Liberales y liberalismo en España, 1810-1850. La forja de un concepto y la creación de una identidad política», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 134, pp. 125-176.

gimen. El segundo, igualmente heredero de las Cortes gaditanas, pero atemperado por la experiencia del exilio propiciado por la reacción fernandina (1814-1820), subraya sus postulados conservadores a fin de favorecer la conciliación con las viejas oligarquías (Argüelles, Conde de Toreno, Muñoz-Torrero, Martínez de la Rosa). A partir de esta segunda experiencia constitucional española, empezará a ser un lugar común en toda Europa la escisión de dos liberalismos, uno bueno y otro malo, uno verdadero y otro falso⁵. La fractura se consolida tras la alianza de la reina regente con el movimiento liberal en la lucha contra los partidarios del infante Carlos María Isidro de Borbón y del tradicionalismo (Primera Guerra Carlista, 1833-1840). El Estatuto Real de abril de 1834 era ya en cierto modo una expresión concreta de liberalismo conservador. Otorgaba parte del poder originario a las Cortes Generales, ajustándose al principio de soberanía compartida. Aunque preservaba relevantes prerrogativas regias, dio por supuesta la división de poderes, realizada por decreto unos días antes.

Durante las regencias de María Cristina (1833-1840) y Espartero (1840-1843) entraron en escena, de un lado, un liberalismo *progresista*, continuación del *exaltado*, que consigue el restablecimiento de la Constitución gaditana y el acceso al poder gracias al Motín de La Granja (1836). De otro, un liberalismo *moderado*, continuación del *doceañista*, que se opone a las políticas del gobierno progresista, singularmente a la desamortización de Mendizábal (1836-1837). En el *moderantismo* confluyen los intereses de la monarquía, la incipiente burguesía urbana y las viejas familias aristocráticas, que han logrado conservar sus propiedades rurales. Convertido en partido político (1834), influye en la redacción de la nueva Constitución (1837), logra la aprobación de otra aún más ajustada a sus planteamientos (1845) y se mantiene en el gobierno largo tiempo (1834, 1838-1840, 1843-1854),

⁵ *Id.* (2006, p. 157).

en el último tramo del reinado isabelino (1856-1868) alternándose o coaligado con una formación de ideología similar (Unión Liberal), con la que se fundirá a la postre bajo el liderazgo de Cánovas de Castillo (Partido Conservador, fundado en 1874).

Los partidos moderado y progresista coincidían en lo sustancial: pertenecían a la misma oligarquía social, defendían los mismos intereses y se oponían tanto al tradicionalismo carlista como a la participación política de las clases populares⁶. La diferencia más profunda se refería al equilibrio entre los poderes del Estado. El partido moderado era firme partidario de un Estado *administrativo*; lo llevó a la práctica, llegando incluso a defender la constitucionalización de una especie de «dictadura del poder ejecutivo» (proyecto de Bravo Murillo de 1852). El partido progresista contribuyó igualmente a la construcción de una administración fuerte y racionalizada. A la postre, los gobiernos progresistas lograron en gran medida la profunda transformación social sobre la que los moderados pudieron edificar el Estado administrativo. Ahora bien, los progresistas eran más sensibles a la autonomía local. Concebían la organización municipal, más que como institución administrativa, como asociación reconocida por la ley, destinada a sostener o conquistar su influencia en la gobernación⁷. Tras la Década Moderada (1843-1854), posiblemente como reacción, acentua-

⁶ SÁNCHEZ AGESTA, L. (1978), *Historia del constitucionalismo español*, 3.ª ed., Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, pp. 206-310; FONTANA LÁZARO, J. (1979), *La crisis del Antiguo régimen 1808-1833*, Crítica, Barcelona, pp. 139-151; NIETO GARCÍA, A. (1996), *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*, Ariel, Barcelona, pp. 69-72; FERNÁNDEZ SEBASTIÁN, J. (2006, p. 169). Sobre la Administración como proyecto político del partido moderado, últimamente: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. (2021), *La «Década moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea*, Fundación Alfonso Martín Escudero/Iustel, Madrid.

⁷ Así lo explicaba, críticamente, CÁRDENAS ESPEJO, F. (1841), «Sobre el proyecto de Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, presentado por el Gobierno a Las Cortes», *Revista de Madrid*, t. 2, p. 359.

ron la defensa de la supremacía de las Cortes como representantes de la soberanía nacional, reflejándolo en otro fallido proyecto constitucional (1856). Durante el Sexenio Revolucionario el progresismo combatirá el Estado administrativo, identificándolo como proyecto exclusivo del partido moderado.

1.2. *La Administración como proyecto político*

Durante el periodo de regencias se produjeron varios hitos reseñables. En primer lugar, la instauración definitiva del régimen constitucional, que trajo consigo un formidable cambio social, presupuesto indispensable para la construcción del Estado administrativo. Iniciado por los liberales doceañistas y veintenos (1810-1814, 1820-1823), los gobiernos progresistas (1835-1837, 1840-1843) impulsaron fuertemente la liquidación de la sociedad corporativa: desamortización de bienes del clero; abolición definitiva de la inquisición; expulsión de la compañía de Jesús; y supresión del diezmo eclesiástico, de los gremios, de los señoríos jurisdiccionales, del vasallaje, de las prestaciones personales al señor, de los mayorazgos, de las vinculaciones, de las pruebas de nobleza para acceder a las milicias y a la oficialidad, de las aduanas interiores y del «pase foral», en cuya virtud cabía incumplir los mandatos reales contrarios al Derecho particular de determinados territorios.

El segundo hito es la acabada teorización del Estado administrativo como alternativa al tradicionalismo carlista y al liberalismo revolucionario⁸ y como compensación a la inestabilidad política consubstancial a las disputas partidarias de todo régimen representativo⁹. La enseñanza y el estudio de

⁸ PRO RUIZ, J. (2016a), «El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX», *Historia y Política*, núm. 36, p. 28.

⁹ Se referían a esta virtualidad, por ejemplo, PACHECO, J. F. (1839), «Consejo de Estado», *Revista de Madrid*, t. III, p. 11, y CÁRDENAS ESPEJO, F. (1841, p. 361).

la administración y el «Derecho administrativo» (neologismo aparecido en esta época) vivieron una auténtica edad de oro sin igual en el contexto europeo. Ha llegado a decirse que por entonces «solo España dedicaba su mayor esfuerzo al estudio de la administración pública»; ya «se había eclipsado en Francia el aporte de Charles-Jean Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la administración; todavía los alemanes estaban cultivando la antigua ciencia de Policía; y aún faltaba mucho para que los italianos y los angloamericanos comenzaran a escribir sobre administración pública, como ciencia»¹⁰. La ciencia española alcanzó así una altura «por lo menos tan digna como la francesa y, desde luego, muy superior a cualquiera de las demás europeas»¹¹. Aparecieron cátedras de administración o Derecho administrativo en varias sociedades científicas (Ateneo científico y literario de Madrid, Liceo literario y artístico de Granada, Academia Matritense de jurisprudencia y legislación) y establecimientos oficiales (Escuelas especiales de caminos y Administración), así como revistas orientadas total o parcialmente al análisis y defensa de la administración (Anales administrativos, Boletín administrativo, Revista de Madrid, Revista económica de Madrid). Se publicaron múltiples estudios generales y sectoriales, muchos de calidad. Bajo el signo del liberalismo moderado, desarrollaron un proyecto igualitarista e intervencionista, con raíces en Cádiz y el despotismo ilustrado, continuador de la ciencia administrativa, fundada entre nosotros en tiempos de Fernando VII (Burgos, Sainz de Andino, Canga Argüelles). Volveré sobre todo ello más adelante.

¹⁰ Son palabras del ilustre profesor mexicano GUERRERO OROZCO, O., en su «Estudio introductorio» a la reedición preparada por él de la obra del clásico colombiano en materia administrativa: GONZÁLEZ, F. (1994 [1840]), *Elementos de Ciencia de la Administración*, Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, Bogotá, pp. 8-37.

¹¹ NIETO GARCÍA, A. (1983, p. 22).

En fin, junto al formidable cambio social y el impresionante desarrollo de las ciencias administrativas, el tercer hito, directamente conectado con los anteriores, es la efectiva colocación de la reforma administrativa en el centro de las preocupaciones gubernamentales: «las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos» (Manifiesto de la reina regente de 4 de octubre de 1833). Las medidas tendentes a levantar el Estado administrativo operaban, no ya como sucedáneo de reforma política para evitar la revolución liberal, sino como complemento absolutamente indispensable del nuevo régimen constitucional¹², afianzado tras el Convenio de Vergara (1839), que puso fin a la Primera Guerra Carlista en el norte.

La reina regente designó precisamente a Javier de Burgos como titular del Ministerio de fomento con el encargo de proponer la división civil del territorio como base de la «administración interior»; división inmediatamente llevada a término a través de dos Reales Decretos de 30 de noviembre de 1833. Comoquiera que el Ministerio y sus sucursales provinciales debían concentrar una inmensidad de tareas administrativas, se aprobaron circulares que ordenaban para empezar que los jefes militares o capitanes provinciales traspasasen todas sus funciones en materia de policía, lo que se llevó a efecto con resistencias y dificultades en algunos lugares¹³. Se publicó en paralelo la célebre Instrucción para subdelegados de fomento, elaborada por Javier de Burgos, con múltiples pautas para la gestión adecuada de la gran variedad de ámbitos materiales

¹² *Id.* (1996, pp. 79-82).

¹³ PÉREZ DE LA CANAL, M. Á. (1997), «La creación de los subdelegados de fomento y los primeros nombramientos», *Anuario de Historia del Derecho Español*, núm. 67, pp. 1075-1089.

que debía pasar a depender del Ministerio de fomento: agricultura; industria; comercio; minería; ayuntamientos; policía general; instrucción pública; sociedades económicas; hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia; cárceles y establecimientos de corrección; hermandades y cofradías; caminos, canales, etc.; bibliotecas públicas, museos etc.; teatros y espectáculos; socorros, en caso de desgracias públicas; caza y pesca; división territorial y estadística; despoblados. Se suprimieron los Consejos de la Monarquía (Reales Decretos de 25 de marzo de 1834; Real Decreto de 28 de septiembre de 1836), atribuyendo sus competencias gubernativas a los ministerios correspondientes¹⁴. Paulatinamente las viejas magistraturas del Antiguo Régimen fueron desapareciendo o traspasando sus funciones gubernativas al Ministerio de fomento o gobernación.

A la vista de estas medidas, llegó a decirse que «nunca se hallará mas desembarazada la potestad real ni mas completamente aislada, sin obstáculos ni tropiezos; pero también sin apoyos y sin consejo»¹⁵. Sin embargo, las reformas, aunque tenían en el horizonte la administración amplia y racionalizada anhelada por aquellos autores, estuvieron aún lejos de hacerla realidad; lo impedían las oligarquías locales, las dificultades financieras y la oposición del ejército, contrario al fortalecimiento de la administración civil por temor a un debilitamiento correlativo de la administración militar¹⁶. El propio Javier de Burgos reconoció que la profunda innovación que encarnaba la creación del Ministerio de fomento (o go-

¹⁴ Véase LUQUE REINA, A. M. (2022), *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836). Una historia de la disolución de los Consejos de la Monarquía española*, BOE, Madrid.

¹⁵ BALDRICH DE VECIANA, A. F. (1839), «Del Consejo de Estado», *Revista de Madrid*, t. III, pp. 214-249.

¹⁶ PRO RUIZ, J. (2016a, pp. 32-33).

bernación) con sus subdelegaciones (o gobernaciones civiles) debió «hacerse paulatinamente y por grados» sin que aún durante este periodo hubiera avanzado particularmente. En su opinión, «la frecuencia con que varió de manos su dirección, o el encarnizamiento de la guerra civil, o quizá, y más que todo, las reminiscencias de Cádiz, paralizaron el arreglo»¹⁷. En efecto, el partido progresista acabó atemperando su posición favorable al Estado administrativo, sobre todo a partir de la Ley de ayuntamientos de 1840, iniciativa del partido moderado de signo netamente centralizador. Para vislumbrar el anhelado Estado administrativo habrá que esperar a los gobiernos moderados del periodo isabelino (1843-1868); a partir la reforma social progresista, edificarán el modelo de administración amplia sobre el que se introducirán solo matices hasta la Constitución de 1978¹⁸.

1.3. *Constitución y gobierno durante el curso académico 1839/1840*

En 1839, año en que Tomás María Vizmanos empieza a impartir sus *Lecciones*, la Constitución vigente es la de 1837, la cual, aunque se dice heredera de la de 1812, lleva la proclamación de la soberanía nacional al preámbulo, atribuye al rey el poder de disolución de las Cortes, establece el bicameralismo, prevé el sufragio censitario y carece de toda referencia a su valor normativo y a su procedimiento de reforma, lo que se entenderá en el sentido no de que es intangible, sino,

¹⁷ DE BURGOS, J. (1841), *Ideas de administración*, Lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada, periódico La Alhambra, Granada. El texto puede consultarse en MESA-MOLES SEGURA, A. (1946), *La labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pp. 220-275, por donde cito (en especial, pp. 234-235).

¹⁸ PRO RUIZ, J. (2016b), «La construcción del Estado en España: haciendo historia cultural de lo político», *Almanack. Guarulhos*, núm. 13, pp. 12, 19.

al contrario, de que puede modificarse por el procedimiento legislativo ordinario:

«Ni en la carta constitucional hoy vigente en Francia ni en la Constitución que nos rige está dicho algo sobre el modo de enmendarlas en uno ó más de sus artículos, si así pareciere necesario ó conveniente; de suerte que debe entenderse ser lícito variar por las Cortes ordinarias ó las cámaras con el Rey cualquier artículo de la Constitución misma»¹⁹.

Aquel año, el gobierno moderado de Evaristo Pérez de Castro, sostenido desde julio exclusivamente por la confianza regia, logró poner fin en el norte a la Guerra Carlista y sacar adelante la Ley de confirmación de «los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía» (art. 1). En noviembre se disolvieron las Cortes, lo que impedirá la discusión de iniciativas importantes, citadas por Vizmanos, de creación del Consejo de Estado e instauración de lo contencioso-administrativo. Los moderados triunfaron en las elecciones de enero de 1840, poniendo en marcha un programa político de reforzamiento del poder ejecutivo cuya pieza maestra era una nueva Ley sobre «organización y atribuciones de los Ayuntamientos». Vizmanos mencionará (y apoyará decididamente) esta iniciativa, que atribuía al gobierno el nombramiento de los alcaldes y recortaba las competencias que la Instrucción liberal de 1823 reconocía a los ayuntamientos. El proyecto moderado de disminución de la autonomía municipal dará lugar en el mes de septiembre al golpe de Estado progresista («Revolución de 1840») que puso fin a la regencia de María Cristina²⁰.

¹⁹ Así lo afirmaba uno de los principales exponentes del moderantismo español, ALCALÁ GALIANO, A. (1843), *Lecciones de Derecho político constitucional*, Boix, Madrid, p. 414.

²⁰ Al respecto, NIETO GARCÍA, A. (1996, pp. 328-341, 352-353).

El curso académico de la Escuela especial de caminos empezaba normalmente en noviembre y concluía el octubre siguiente²¹, por lo que es posible que Vizmanos estuviera rematando la asignatura cuando sobrevino el golpe, aunque es posible también que la hubiera terminado antes; la penúltima lección se refiere a los municipios, precisamente, y cita la Ley de ayuntamientos como proyecto en discusión. Por lo demás, en el mes de octubre, la Junta provisional de gobierno de la provincia de Madrid apartó provisionalmente a Vizmanos de la cátedra²², lo que puede estar relacionado con su defensa pública de la mencionada Ley. Volveré sobre ello.

2. MARCO CIENTÍFICO

2.1. *Impulso extrauniversitario de los estudios administrativos*

Durante el periodo de regencias, quienes desarrollan los estudios administrativos son políticos, magistrados o funcionarios en activo. Buena parte trabajó en (o fue titular de) el Ministerio de gobernación o fomento (Burgos, Rodríguez Camaleño, Silvela, Bordiú Góngora, Gil de Zárate, Puche Bautista, Oliván, Gómez de la Serna, Escosura, Marqués de Valgornera, Posada Herrera). Muchos fueron vocales o secretarios de sección del Consejo Real de España e Indias, que operó entre 1834 y 1836 (Canga Argüelles, Oliván), o de los equivalentes que asumirán la función contencioso-administrativa: entre 1845 y 1858, Consejo Real (Sainz de Andino, Posada Herrera, Puche Bautista,

²¹ Véase ROMEU DE ARMAS, A. (1980), *Ciencia y tecnología en la España ilustrada. La Escuela de Caminos y Canales*, Madrid, Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Madrid, p. 454.

²² Acuerdo de la Junta provisional de gobierno de la provincia de Madrid de 12 de octubre de 1840, suscrito por Fernando Corradi, vocal secretario (*Gaceta de Madrid*, núm. 2183, de 13 de octubre de 1840).

Gil de Zárate); durante el Bienio progresista (1854-1856), Tribunal supremo contencioso-administrativo (Vizmanos Quintela); y desde 1858, Consejo de Estado (Cárdenas Espejo, Pacheco, Gómez de la Serna). Tales responsabilidades eran causa y efecto de los conocimientos sobre cuestiones administrativas que estos intelectuales atesoraban. Ahora bien, su especialización no era ni por asomo asimilable a la de hoy en día: quienes escribían sobre administración eran, por lo general, polígrafos que cultivaban disciplinas varias dentro y fuera del Derecho (economía política, filosofía, matemáticas, historia, literatura, procedimientos judiciales, Derecho romano, civil, mercantil o penal).

Muchos administrativistas eran o habían sido profesores universitarios de materias diversas (Rodríguez Camaleño, Vizmanos Quintela, Gómez de la Serna, Posada Herrera, Cárdenas Espejo, García Goyena, Aguirre de la Peña, Lista). Ahora bien, la universidad no es quien impulsa sus estudios de administración. No era siquiera pensable que pudieran hacerlo mínimamente por una sencilla razón: pese a las sucesivas reformas de la monarquía borbónica, nuestras universidades no eran instituciones públicas y centralizadas. Eran todavía en buena medida cuerpos autónomos, lejanamente vinculados a la Iglesia de Roma, depositarios de la ideología de la sociedad estamental frente a la que se alzaba la administración contemporánea. Estimular la ciencia de la administración era tanto como promover la liquidación de las instituciones de la sociedad corporativa, entre ellas las universidades mismas. Las viejas universidades estaban pues llamadas a desaparecer y la nueva administración a ocupar su puesto, por lo que es natural que las primeras carecieran de interés en el desarrollo de la segunda. Se entiende por lo mismo que el gobierno prefiriera organizar los estudios administrativos fuera de la universidad en escuelas especiales dirigidas por él. Eso le permitía sortear cómodamente la previsible resistencia de la Iglesia y de las

propias corporaciones. Para que haya enseñanzas universitarias de estas materias habrá que esperar a las postrimerías de la regencia esparterista (plan de 1842) y, sobre todo, a que los gobiernos moderados del reinado isabelino transformen las universidades en organizaciones administrativas dependientes del Estado (plan de 1845 y Ley de instrucción pública de 1857)²³.

De modo que el extraordinario impulso de las ciencias administrativas correspondió a las sociedades científicas, las escuelas especiales, las nuevas revistas o la pasión de gobierno de aquellos intelectuales. Ello no impidió que las ciencias administrativas nacieran y se desarrollaran vinculadas a la enseñanza. Algunos de los estudios más significativos traían causa de la docencia impartida en el Ateneo de Madrid (*La primera lección del curso sobre la ciencia administrativa*, de Puche Bautista, 1841), el Liceo de Granada (las *Ideas de administración* de Javier de Burgos, 1841), la Academia Matritense de jurisprudencia y legislación (las *Instituciones de Derecho administrativo español* de Gómez de la Serna, 1843) y la Escuela especial de Administración (las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera, 1843-45). A esta ristra de tratados vinculados a la enseñanza extrauniversitaria cabe añadir ahora las *Lecciones de Derecho público y administrativo* que impartió Tomás María Vizmanos en la Escuela de Caminos en 1839 y 1840.

Hay que precisar que la introducción del Derecho administrativo como submateria bimensual de una asignatura de la

²³ Me remito a dos trabajos clásicos de los hermanos Peset: PESET REIG, M. y PESET REIG, J. L. (1974), *La universidad española, (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Taurus, Madrid, y (1975), «El fin del antiguo régimen y la Universidad liberal», *Revista de educación*, núm. 240, pp. 14-22. Para la estrecha relación entre el Derecho administrativo y la universidad liberal, partiendo de los anteriores, BORRAJO INIESTA, I. (1989), «El Derecho administrativo en los orígenes de la Universidad española», *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, pp. 164-176.

facultad de leyes (1842) impulsará la preparación de varios tratados sobre la materia. Hay que citar aquí los *Elementos de Derecho administrativo* de Ortiz de Zúñiga (1842-43) y las citadas *Instituciones* de Gómez de la Serna, que traen causa de clases impartidas en la Academia Matritense, pero que fueron preparadas definitivamente para los nuevos estudios universitarios.

2.2. *Predominio de la ciencia de la Administración*

Todo este caudal doctrinal discurre casi siempre en la misma dirección: hacia el Estado administrativo. La voluntad de programarlo y construirlo se aprecia en los autores que pertenecían o habían pertenecido al partido progresista (Rodríguez Camaleño, Aguirre de la Peña, Gómez de la Serna, Posada Herrera) y, desde luego, en los vinculados al moderantismo, que eran mayoría (Morell Rullán, de Burgos, Gonzalo Morón, Beltrán de Lis y Rives, Bordiú Góngora, Márquez, Puche Bautista, Llanos, Córdova, de Quinto, Gil de Zárate, García Goyena, Lista, de la Escosura, Silvela, Donoso Cortés, Cárdenas Espejo, Pacheco, Marqués de Valgornera, Ortiz de Zúñiga, Oliván). Sus múltiples estudios, tanto los generales como los sectoriales, respondían al propósito de trazar la hoja de ruta hacia un Estado amplio, hegemónico por la administración. Detallaban el proyecto someramente esbozado por aquellos pioneros de la segunda reacción fernandina. Ciertamente, el partido progresista era más sensible a la autonomía local y, tras la Década Moderada (1843-1854), posiblemente como reacción, acentuó la defensa de la supremacía de las Cortes como representantes de la soberanía nacional. No obstante, durante el periodo de regencias, sus intelectuales confiaban en la nueva administración como motor del cambio social, anticipando solo a veces posturas contrarias al Ministerio de gobernación (Rodríguez Camaleño) o a la centralización municipal (Posada Herrera; Aguirre de la Peña con García Goyena).

El Estado administrativo seguía sin ser una realidad cuyo funcionamiento y régimen jurídico pudiera describirse estrictamente; era antes que nada un plan algunas de cuyas piezas maestras empezaban a estar más perfiladas doctrinalmente: la creación de una justicia administrativa, el sometimiento de los ayuntamientos al poder del Estado, la instauración de sistemas públicos de enseñanza y beneficencia; en general, la paulatina absorción por la naciente administración de una variedad de tareas hasta entonces diseminada en la sociedad corporativa o ejercida por justicias ordinarias o privativas procedentes del Antiguo Régimen. De ahí que la mayor parte de las aportaciones, aunque elaborada por juristas, no pueda considerarse enteramente ciencia del Derecho administrativo. En línea con aquellas elaboraciones primigenias de tiempos de Fernando VII, constituyen más bien trabajos de ciencia de la administración, esto es, estudios orientados a justificar de modo pretendidamente científico bajo el signo del liberalismo conservador la instauración de una administración centralizada, fuerte y privilegiada. No ordenaban el Derecho administrativo vigente; adelantaban el que sería establecido en el futuro. Desarrollaban una técnica para legisladores, políticos y administradores más que un Derecho para abogados y jueces²⁴.

La obra de José Canga Argüelles, Javier de Burgos y Miguel Puche Bautista es un claro ejemplo del extraordinario peso asignado entonces al estudio en clave económica y extrajurídica de la administración²⁵. La contribución paradigmá-

²⁴ En este sentido, NIETO GARCÍA, A. (1996, p. 5).

²⁵ Ya me he referido a las *Ideas de Administración*, de BURGOS (1841), y a la *Primera lección*, de PUCHE (1841). De CANGA hay que destacar su *Suplemento al Diccionario de Hacienda con aplicación a España*, Imprenta de la viuda de Calero, Madrid, 1840, reeditado en FONTANA I LÁZARO, J. (1980), *La hacienda en la historia de España, 1700-1931*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid. Dedicaba 54 páginas de un total de 71 a las voces «Administración pública», «Administración pública de España» y «Administración de las rentas del Estado». Contienen una exposi-

tica, expresión acabada de una ciencia de la administración muy distante del Derecho administrativo, es, posiblemente, la de Alejandro Oliván. Ha sido descrita como la más representativa de este periodo, un texto clave que «ofrece una visión de conjunto de la ciencia administrativa realmente única en su tiempo, en España y fuera de España», «una síntesis del sistema íntegro y orgánico en que consistía el régimen administrativo de factura napoleónica» que «puede afirmarse sin hipérbole que no tiene paralelo»²⁶.

Se trata de estudios que, en realidad, continuaban la senda trazada por la abundante literatura sobre buen gobierno (Romá y Rosell, Peñaranda, Ibáñez de la Rentería, Nicolás Marín, Valeriola, Foronda, Pereyra...) y economía política (Ramos, Palacios, Capmany, Porlier, Franco Salazar, Orense, de las Heras, Luna...) producida durante el siglo XVIII y principios

ción extensa, rigurosa y ordenada sobre la naturaleza del gobierno y de la administración; la ciencia de la administración; las leyes administrativas; las relaciones del gobierno con los individuos que componen la sociedad; las relaciones de la administración con los agentes de la riqueza; y los agentes del gobierno encargados de la administración pública. Constituye la primera aportación española amplia y sistemática sobre la ciencia de la administración. Hay que notar que el *Suplemento* reiteró literalmente muchos pasajes de un dictamen sobre la configuración de la administración española elaborado por Canga en su condición de vocal de la sección de lo interior del Consejo Real de España e Indias, que firmó en enero de 1835; dictamen descubierto y publicado como anexo por: LUQUE REINA, A. M. (2021), «Los primeros pasos de la ciencia de la administración hispana: “El dictamen de José Canga Argüelles sobre organización de los Gobernadores civiles, Consejos de provincia y Tribunales contencioso-administrativos”», *Anuario de Historia del Derecho español*, t. XCI, pp. 633-684. En fin, tanto el *Suplemento* de 1840 como el dictamen de 1835 se nutrieron con toda probabilidad de unos *Elementos de Ciencia de la Administración* que nadie ha encontrado, pero cuya redacción fue encargada a Canga por Real orden de 21 de enero de 1834.

²⁶ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1954), prólogo a la reedición de OLIVÁN, A., *De la Administración pública con relación a España (1843)*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, pp. 4-7. En el mismo sentido, GASCÓN HERNÁNDEZ, J. (1954), «Evolución y panorama actual del Derecho administrativo en España», *Revista de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, núm. IX, p. 35.

del siguiente, solo que ahora estructurados alrededor de la administración como autoridad no jurisdiccional con amplios poderes coercitivos llamada a concentrar una variedad de tareas gubernativas hasta entonces disuelta en el pluralismo antiguo. Lo constató Ortiz de Zúñiga:

«La economía política [...] fue la que preparó el camino para el grandioso descubrimiento de la otra [ciencia] más importante aún conocida con el nombre de *Administración*»²⁷; «En este último tiempo influyeron varias causas para hacer serios estudios sobre las teorías económicas [...]. Necesario era que a estos adelantos se siguiese la investigación de las buenas doctrinas administrativas; porque de nada sirven las mejores reglas de economía pública, si no se indagan y establecen los medios de orden y gobierno, y los elementos que más eficazmente contribuyen a la prosperidad nacional»²⁸.

2.3. *Ciencia del Derecho administrativo no descriptiva*

El peso de la sistematización y análisis de la legislación en algunos estudios y la aparición de cátedras de Derecho administrativo permite apreciar, sin embargo, que nació entonces la ciencia del Derecho administrativo, no mucho después de que De Gérando, Macarel y Cormenin la hubieran fundado en Francia y bastante antes de que ello ocurriera en los restantes países europeos. Los fundadores de la ciencia española del Derecho administrativo son Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna, redactores de tratados fundamentales para el estudio del *Derecho administrativo* en las facultades de jurisprudencia y filosofía. Asimismo Posada Herrera, catedrático de la Escuela

²⁷ ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. (1840), «De la Ciencia de la Administración», *La Alhambra*, t. III, núm. 1, pp. 465-468. Tomo la cita de GALLEGO ANABITARTE, A. (2002, p. 166).

²⁸ ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. (1842, t. I, pp. VI-VII).

especial de Administración y autor de unas sobresalientes *Leciones*. Cabría añadir a Tomás María Vizmanos Quintela, según razono más adelante. También quizá a García Goyena y Aguirre de la Peña, responsables de una contribución temprana, pero menor en términos cuantitativos y cualitativos. Han de quedar fuera de este cuadro de honor, creo, los profesores que durante dos meses del curso 1842-1843 impartieron por vez primera en la universidad española una asignatura de Derecho administrativo²⁹. Salvo el catedrático de Valladolid, Pelayo Cabeza de Vaca³⁰, no escribieron tratados o ensayos sobre la materia.

Las *Instituciones* de Gómez de la Serna son, posiblemente, la obra más centrada en las leyes y, en cuanto tal, la que mejor expresa un tipo de análisis de la administración casi opuesto a la ciencia administrativa imperante y magníficamente representada por las contribuciones de José Canga Argüelles, Javier de Burgos, Miguel Puche Bautista y Alejandro Oliván.

²⁹ Los profesores que explicaron la nueva asignatura durante el curso 1842-1843 y que por ello pueden reputarse los primeros catedráticos de Derecho administrativo de la universidad española, son: Pelayo Cabeza de Vaca (Valladolid), Domingo Ramón Domingo de Morató (Barcelona), Pablo González Huebra (Madrid), José Gutiérrez Vega (Sevilla), Mariano Laclaustra (Zaragoza), Juan Nepomuceno Ceres de Villar (Granada), Diego Fernández Ladreda (Oviedo), Salvador Ramos Rebolés (Salamanca), Antonio Rodríguez de Cepeda (Valencia), Francisco Rodríguez de la Sierra (Canarias), Miguel San Román (Toledo), Jorge Sichar Salas (Huesca) y Juan Taboada Patiño (Santiago de Compostela). He localizado el nombre de estos profesores en el *Boletín oficial de instrucción pública* (1843, t. V, pp. 194, 290, 319, 327, 387, 485, 564; t. VI, pp. 28, 66, 114, 124), que publicó los extractos breves de los cuadernos razonados y programas de enseñanza de la asignatura preparados por los catedráticos conforme a la instrucción de 1842 para el desarrollo del plan de estudios del mismo año.

³⁰ CABEZA DE VACA, P. (1858), *Tratado de los medios para mejorar nuestra situación política*, Imprenta de la hermana de D. M. Aparicio, Valladolid; *ídem* (1860), *Tratado de los medios de mejorar nuestra Administración*, Imprenta de la Librería Nacional y Extranjera de los Hijos de Rodríguez, Valladolid.

Ahora bien, la mayor parte de aquellos tratados y el resto de los estudios orientados a explicar y organizar material normativo no perdían de vista la ciencia de la administración ni la economía política. Si la doctrina francesa se limitaba por entonces a registrar, catalogar y describir la legislación y la jurisprudencia de un Estado administrativo ya construido, buena parte de la española, estrechamente vinculada a la práctica política y a los estudios de economía y ciencia administrativa, constreñida a trabajar con materiales fragmentarios y una administración *in fieri*, adoptaba un enfoque multidisciplinar que le permitía valorar críticamente los viejos reglamentos de policía y las nuevas leyes administrativas. Desarrollaba un «saber de salvación» animado por una espléndida pasión de gobierno, por completo apartado tanto de un enfoque rigurosamente descriptivo como del juego lúdico y estético de los simples conceptos formales³¹.

Las *Lecciones* de Vizmanos expresaron esta actitud con toda claridad, según veremos. También las de Posada Herrera impartidas en la Escuela especial de Administración, ejemplares a este respecto; ordenan y exponen múltiples normas, pero no se limitan a describirlas e interpretarlas. El propio Posada lo explicó del modo siguiente:

«[para] recorrer el ancho círculo que hemos visto abraza la administración [...] trataremos de ver si no es conocida la historia [de cada una de las materias y] examinar en ella los errores y faltas que se hayan cometido; presentaremos después los principios generales, y entraremos luego, por la primera puerta que se nos ofrezca, á la aplicación de estos principios á la administración del país; de manera que el estudio de nuestras lecciones sucesivas será el estudio combinado de la teoría y de la práctica, de la historia pasada y de la historia presente. Después de explicar la teoría, espondremos las leyes del país y

³¹ Con estos términos, GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1954, p. 13).

después de las leyes del país, entraremos con libertad y mesura, á manifestar sobre ellas nuestro juicio, como es permitido á todo ciudadano que respeta las leyes»³².

2.4. *Apropiación selectiva del régimen administrativo francés*

Como no podía ser de otra manera, los administrativistas tenían muy presente el modelo de Estado administrativo circulante en Europa, que conocían de primera mano (todos leían francés y muchos habían crecido o vivido en el país vecino) o a partir de las múltiples traducciones circulantes. La apertura al régimen administrativo napoleónico «no fue un capricho cumplido al acaso en nuestra patria», sino una «corriente universal, como pudo serlo la recepción del Derecho romano»³³. Ahora bien, frente a las pretensiones de universalidad de Bonnin³⁴, se conservó entre nosotros la razón práctica del viejo arte de gobernar y, por tanto, la idea de que las soluciones administrativas deben partir del conocimiento certero de nuestras circunstancias y necesidades. Javier de Burgos, uno de los fundadores de la ciencia de la administración en España, lo expresó con toda claridad:

«es menester dar a la ciencia una forma nueva, descargándola de máximas tal vez abstractas, y, por tanto, de difícil e incierta aplicación, y tal vez aventuradas e incontrovertibles. La multiplicidad, el aislamiento, la *individualidad*, digámoslo así, de los actos que caen bajo el dominio de la Administración, no permite

³² POSADA HERRERA, J. (1978 [1843], t. I, pp. 54-55).

³³ GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (1954, p. 10).

³⁴ «La administración es una consecuencia natural del estado social del hombre [...]. La ciencia de la administración, tanto en su método de organización como en sus medios de ejecución, se compone de principios de una naturaleza tan universal é invariable, como los que constituyen y sostienen la sociedad». BONNIN, C. J. B. (1834 [1829]), *Compendio de los principios de administración*, traducido del original de 1829 por D. J. M. Saavedra, Imprenta de José Palacios, Madrid, pp. 14-15.

reducirlos a categorías generales, ni sujetarlos a un modo uniforme de protección; y de ahí la dificultad, o más bien, la imposibilidad de una teoría general de la ciencia. El medio de llegar a formarla algún día es reunir por de pronto, y clasificar y comparar en seguida, los datos propios para establecer y fijar la teoría especial de cada uno de los ramos del servicio administrativo»³⁵.

Bajo su directa influencia, Ortiz de Zúñiga, uno de los creadores de la ciencia española del Derecho administrativo, razonaba en igual sentido:

«la administración es más una ciencia de hechos que de principios»; «el estudio, la comparación de los hechos, la observación de infinitas circunstancias y el examen prolijo de las ventajas é inconvenientes de cada teoría, son los medios de poder llegar á deducir la doctrina, no abstracta y absoluta, sino modificada y aplicable a épocas, climas, a lugares y a casos especiales y determinados»; [por eso] lo que en tesis general puede ser muy ventajoso al orden y prosperidad de un país septentrional, regido por instituciones democráticas, floreciente en industria fabril, rodeado de mares, en la edad de su mayor fomento y cultura y favorecido por otras especiales circunstancias, puede ser un error funesto en una monarquía pura o en un gobierno monárquico-representativo y en un país situado en región meridional, en el centro de un extenso continente, próspero en la agricultura y naciente aun en sus industrias fabril y comercial»³⁶.

No se produjo entonces la extraordinaria apertura a otros ordenamientos que desde la Restauración y hasta hoy caracteriza la ciencia española del Derecho administrativo. No hubo importación mecánica y masiva de lo francés, sino apropiación instrumental y selectiva. Los intelectuales moderados invoca-

³⁵ DE BURGOS, J. (1946 [1841], pp. 224-225).

³⁶ ORTIZ DE ZÚÑIGA, M. (1842, pp. 11-12), quien concluía: «Tengo pues por regla evidente que en Administración son contados los principios generales é incontrovertibles, y muy pocas las teorías ciertas y universales que pueden formularse».