

Esta es la versión postprint del documento publicado en:

Martínez Neira, M. (2016). Entre policía y administración. El derecho administrativo y su enseñanza en España. En *Ensayos de Derecho administrativo. Libro Homenaje a Jorge Fernández Ruiz* (pp. 461-483). Colombia, Universidad Externado de Colombia.

MANUEL MARTÍNEZ NEIRA *

Entre policía y administración.
El derecho administrativo y su enseñanza en España

[Separata de: Alberto Montaña Plata/Andry Matilla Correa (coord.), *Ensayos de Derecho administrativo. Libro Homenaje a Jorge Fernández Ruiz*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016]

1. Revolución y derecho administrativo

La expresión derecho administrativo es relativamente reciente en el vocabulario jurídico, tiene poco más de doscientos años de existencia. Nació en la Francia napoleónica y tuvo una difusión desigual: así, en el mundo anglosajón no empezó a circular hasta la época de entreguerras, es decir entre la primera y segunda guerra mundial¹. ¿A qué realidad correspondía? ¿Cómo surgió en ese momento? ¿Por qué en algunos territorios no se produjo esta eclosión?

Para comprender esta novedad absoluta conviene reflexionar sobre los caracteres de la situación anterior. Solo así apreciaremos la discontinuidad existente, alejándonos de un falso e interesado discurso legitimador que ha dominado desde hace muchos años. Apreciaremos además el precio que hubo de pagar para disfrutar de esta inédita situación.

Durante siglos y hasta la revolución liberal, el espacio político estuvo formado por una infinidad de corporaciones que conservaban en sus propias manos las más esenciales responsabilidades de gobierno, demandando del «príncipe» en esencia solo funciones de garantía y de arbitraje, funciones éstas que legitimaban su figura. Estos cuerpos satisfacían por tanto las necesidades cotidianas de los gobernados, cada uno en su propio ámbito. Y no fue hasta la eclosión de la época liberal, con la supresión de la sociedad corporativa y la emersión del individuo, cuando surgió en verdad una nueva modalidad de la autoridad pública que ya no podía reducirse a las tradicionales tareas de juzgar y legislar, es decir a los instrumentos que hasta ese momento había utilizado el monarca para gobernar.

Lo veremos claramente si nos fijamos en un texto clave de Montesquieu, en apariencia muy conocido²

Hay en cada Estado tres tipos de poderes: la potestad legislativa, la potestad ejecutiva de las cosas que dependen del derecho de gentes, y la potestad ejecutiva de las que dependen del derecho civil. Por la primera, el príncipe o el magistrado hace leyes, para cierto tiempo o para siempre, y corrige o abroga las hechas. Por la segunda, hace la paz o

* Universidad Carlos III de Madrid

1 L. Mannori/B. Sordi, *Storia del diritto amministrativo*, Roma/Bari 2001, p. 6 ss. Me baso fundamentalmente en este libro para realizar estas reflexiones preliminares. De los mismos autores interesa también: «Justicia y administración», en Maurizio Fioravanti (ed.), *El Estado moderno en Europa. Instituciones y derecho*, Madrid 2004, pp. 65-102.

2 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes* (1748), libro XI, cap. VI, «De la constitución de Inglaterra».

la guerra, envía o recibe embajadores, establece la seguridad, previene las invasiones. Por la tercera, castiga los crímenes o juzga los litigios de los particulares. Llamaremos a esta última la potestad de juzgar, y a la otra simplemente la potestad ejecutiva del Estado.

¡Qué lejos está esa denominada potestad ejecutiva del Estado de la naturaleza de la administración pública! Todavía no se había producido la gran división propia de la revolución entre justicia y gobierno. Sin embargo, es cierto que a partir del siglo XVI los monarcas comenzaron a interesarse por nuevos ámbitos de actuación, por tareas que en la fase histórica precedente solo habían considerado ocasionalmente. Se empeñaron no solo en organizar grandes ejércitos profesionales y conseguir recursos económicos correlativos, sino en organizar la sociedad de distintas maneras: mediante una política económica, religiosa, cultural; garantizando un nivel mínimo de seguridad para las personas y las cosas, haciéndose cargo de prevenir de variada manera riesgos sociales y naturales como las carestías, las epidemias, el vagabundaje; e, incluso, promoviendo un cierto programa de obras públicas.

Para indagar en esta nueva actitud es fundamental recordar el concepto de policía³, como también ser consciente de la difusión del mercantilismo que se opera por toda Europa, sobre todo en lo que éste supuso de intervención del poder público⁴. La policía, el cuidado o gobierno de la cosa pública, había tenido hasta entonces un ámbito local circunscrito a la ciudad como indica la etimología del propio término. Será ahora cuando el monarca basándose entre otras cosas en estas nuevas ideas económicas adopte un perfil más intervencionista a través de normas de policía que emanan de su soberana voluntad. De esta manera la misma policía se transforma, de expresar la condición del vivir asociado (indisolublemente ligada a la *polis*) pasa a asumir poco a poco una dimensión reguladora y a reclamar una nueva autonomía conceptual: policía no será ya solo el buen orden de la comunidad sino también la norma que lo asegura y garantiza; aparece así como manifestación de la autoridad, conviviendo de esta manera la policía del rey con las distintas

3 González Alonso, «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», *De la Ilustración al liberalismo: Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*, Madrid 1995, pp. 157-196. Aunque con un enfoque ya superado, aporta datos interesantes la obra de Mariano Baena del Alcázar, *Los estudios sobre administración en la España del siglo XVIII*, Madrid 1968. Otros intereses, ajenos a un planteamiento historiográfico, encontramos en el estudio de Omar Guerrero, «Estudio introductorio», en Juan Enrique von Justi, *Ciencia del Estado*, México 1996, pp. xvii ss.

4 Por ejemplo, Isaac Ílich, *Los mercantilistas*, Madrid 2011.

policías locales y especializadas.

Adquiere así una nueva dimensión territorial que exige nuevos instrumentos, como la estadística, para el conocimiento del país; y se empapa en una vocación de fomento: el aumento de la población, la mejora de la agricultura, el desarrollo de las manufacturas, la instrucción pública, etc. El bien común asume la meta de la felicidad. De esta manera, junto con la antigua actividad de control y vigilancia de la policía, surgieron nuevas tareas de cuidado, promoción, providencia, asistencia. Veamos cómo lo explica uno de sus teóricos⁵:

Se toma en el día esta palabra en dos sentidos diferentes, el uno estendido y el otro limitado; en el primero se comprehenden bajo el nombre de Policía, las Leyes y los Reglamentos que conciernen al interior de un Estado, que tiran a afirmar y a aumentar su poder, a hacer un buen uso de sus fuerzas, a procurar la felicidad de sus Subditos [...]

[...] tomada en el segundo sentido, comprehende todo lo que puede contribuir a la felicidad de los Ciudadanos, y principalmente a la conservación del orden y de la disciplina, los reglamentos que miran a hacerles la vida mas comoda, y a procurarles las cosas que necesitan para subsistir.

El desarrollo de la policía tuvo además claras consecuencias institucionales. Para hacer frente a las nuevas competencias el monarca necesitaba agentes específicos, y así junto al tradicional aparato jurisdiccional basado en el «oficio» fue apareciendo otro basado en la «comisión». Este desdoblamiento institucional tenía su fundamento en el antiguo dualismo entre una justicia que el soberano delegaba y otra que se reservaba⁶.

Paralelamente, en el área alemana cristalizó una nueva ciencia del Estado dirigida a la formación de estos nuevos comisarios que superaba claramente a los elementales repertorios franceses de policía. En 1727 se instituyó la primera cátedra en la Universidad de Halle. Sobresalen cultivadores como Jakob Friedrich Freiherr von Bielfeld (1717-1770) y Johann Heinrich Gottlob von Justi (1717-1771).

Esta es una realidad clave para poder encuadrar la polémica sobre la formación universitaria que se desarrolló a lo largo del periodo ilustrado. Mientras el gobierno permaneció encerrado en el ámbito de la justicia, era lógico el protagonismo absoluto de los letrados⁷. Cuando apareció un nuevo aparato

5 J.H.G. von Justi, *Elementos generales de policía*, Barcelona 1784, §§ 2 y 3.

6 Sobre su significado: Mannori/Sordi, *Justicia y administración*, cit., pp. 73 ss.

7 González Alonso, *Las raíces*, cit., pp. 181-186

comisario, es decir cuando emergió una nueva concepción del gobierno, se justificó el descrédito y la oposición a éstos, se puso así en entredicho el papel de los juristas. ¿Servía la formación que recibían los juristas para hacer frente a las nuevas tareas de gobierno? ¿Cómo podía aprenderse el arte del gobierno, de la policía y de la economía? Como sabemos en el plural mundo de la enseñanza superior existente en el antiguo régimen se crearon al margen de las universidades algunas cátedras dirigidas a estos intereses, se hicieron distintas traducciones⁸ y aparecieron autores españoles dedicados a estos asuntos, entre los que sobresalen Valentín de Foronda⁹ y José Agustín Ibáñez de la Rentería¹⁰. A este respecto, resulta iluminadora la noticia que nos aporta el traductor de la obra de Justi, al comienzo de su preludio¹¹:

Apenas la Real Audiencia de este Principado de Cataluña tuvo a bien mandar, que todos los Abogados, no solo por conveniencia, si también por necesidad debiesen estar instruidos, tanto en la Jurisprudencia Forense, como en la ciencia del Gobierno, que está dividida en los tres ramos de Policía, Política y Economía [...]

Dejamos la cuestión aquí, pero adelanto que en mi opinión este cambio en la naturaleza del gobierno incidirá sobre las dudas y vacilaciones que sufrió la ubicación del derecho administrativo en el primer liberalismo, donde encontraremos una escuela especial de administración, una sección de administración en la facultad de filosofía y, finalmente, una sección de administración en la facultad de derecho.

Un último inciso, este desarrollo de la policía fue contestado en el ocaso del antiguo régimen por una nueva doctrina económica: la fisiocracia¹². Al declarar la existencia de unas leyes económicas, la imagen del soberano paterno y regulador que la sustentaba resulta cuestionada por un nuevo orden social que propició la misma revolución. Se critica el universo regulador que invadía el continente europeo, la nueva seña es la libertad: la carestía no se combate ya con regulaciones sino con la libertad de comercio; el mercado

8 Jakob Friedrich Freiherr von Bielfeld, *Las instituciones políticas*, 4 vols., Madrid 1767-1772; Justi, *Elementos*, cit.

9 Íd., *Cartas sobre la policía*, Madrid 1801.

10 Íd., «Discurso sobre el gobierno municipal», en *Discurso que Don Joseph Agustin Ibáñez presentó en la Real Sociedad Bascongada de Amigos del País*, Madrid 1790.

11 Antonio Francisco Puig y Gelabert, «Preludio del traductor», en Justi, *Elementos*, cit., p. v.

12 Por ejemplo, Isaac Ílich, *Los fisiócratas*, Madrid 2012.

ya no es un lugar vigilado y controlado, se transforma en un lugar donde se encuentran libremente la oferta y la demanda, y donde libremente se forman los precios¹³.

*

En las páginas que siguen analizo la relevancia francesa en la enseñanza del derecho administrativo y ciencia de la administración en la universidad española¹⁴. Aunque el tema ha sido abordado en distintas ocasiones¹⁵, todavía

13 Mannori/Sordi, *Storia*, cit., pp. 192 ss.

14 Redacté una primera versión de este texto en el marco del monográfico titulado «Usos e interpretaciones del derecho francés como modelo jurídico en la Europa del siglo XIX» dirigido por Massimo Meccarelli, Stefano Solimano y Hans-Peter Haferkamp que fue publicado en *Forum historiae iuris* en 2005.

15 En 1944 el Instituto de estudios de administración local organizó unas jornadas para conmemorar el centenario de la iniciación de los estudios administrativos en España. Las distintas ponencias allí desarrolladas dieron lugar a una publicación que puede considerarse pionera en la elaboración de la historia de la ciencia administrativa en España: *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española. Sesiones de estudio que se celebraron en el aula magna de dicho instituto los días 15 y 17 de mayo de 1944, para conmemorar el centenario de la iniciación de los estudios administrativos en España*, Madrid 1944.

En 1966, Alejandro Nieto publicó en los Anales de la Universidad de la Laguna un estudio titulado «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española del derecho administrativo». Esas páginas fueron reelaboradas por su autor en 1983 –con ocasión de los primeros cien números de la Revista de administración pública– con el propósito de ofrecer «un primer esquema de comprensión» (p. 18): Íd., «Apuntes para una historia de los autores de derecho administrativo general español», en: *34 artículos seleccionados de la revista de administración pública con ocasión de su centenario*, Madrid 1983, pp. 17-67.

En fin, Alfredo Gallego Anabitarte disertó en 1993 sobre «Las facultades de derecho españolas y la influencia francesa, con especial atención al derecho público y derecho natural (siglos XVIII-XIX)». Su intervención, fue publicada primero en francés (*Revue d'histoire des facultés de droit et de la science juridique* 15 [1994], pp. 113-148) y luego en castellano (*Estudios jurídicos en homenaje al profesor Aurelio Menéndez*, vol. 4, Madrid 1996, pp. 4465-4500); y fue la base de una monografía: Íd., *Formación y enseñanza del derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*, Madrid/Barcelona 2002. Obviamente a las anteriores hay que añadir las clásicas referencias de la historiografía universitaria: Mariano Peset, «Universidad y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II (1833-1843)», en: *Anuario de historia del derecho español* 39 (1969), pp.

estamos lejos de haber alcanzado un conocimiento suficiente¹⁶.

Las fechas propuestas, 1836-1850, obedecen a distintos planes de estudio y libros que fueron configurando la materia. Lo vemos enseguida.

2. EL DESCUBRIMIENTO DE UNA NUEVA CIENCIA: MAESTROS FRANCESES Y CULTIVADORES ESPAÑOLES

Los primeros cultivadores españoles de la «ciencia de la administración» insistieron en su novedad y admiraron el desarrollo que desde la revolución ésta había tenido al otro lado de los Pirineos¹⁷. Así lo dejó escrito Oliván: «El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna»¹⁸. Y enseguida identificaba a Napoleón con el fundador de la administración más sencilla, expedita y eficaz «que recuerda la historia»¹⁹. Y concluía que sin él «no habría llegado la Francia al envidiable régimen administrativo que hoy disfruta, ni probablemente a su acertado gobierno constitucional». En términos semejantes se había ex-

481-544; Antonio Álvarez de Morales, *Génesis de la universidad española contemporánea*, Madrid 1972; Mariano Peset/José Luis Peset, *La universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Madrid 1974.

16 Pongo un solo ejemplo. Luis Jordana de Pozas anunció en 1944 que la sección de administración del Estado del Instituto de estudios políticos, con ocasión del centenario de la constitución de la ciencia administrativa española, se proponía publicar la bibliografía correspondiente desde 1843 a 1943, con una introducción que abarcase a los precursores de estos estudios. Bibliografía de la que todavía hoy carecemos, lo que multiplica los equívocos y errores de forma que autores y obras son en demasiadas ocasiones irreconocibles. Íd., «Los cultivadores españoles de la ciencia de la policía», en: *Centenario*, cit., pp. 133-155, en concreto p. 155.

17 En esto se hacían eco de las enseñanzas de Charles-Jean-Batiste Bonnin quien con sus *Principes d'administration publique* (Paris 1808) puede considerarse el primer tratadista de la materia. En esa obra el autor se empeñaba en demostrar que la administración es una ciencia, aplicable a todos los pueblos, cuyos principios se pueden reducir a un código. Hasta la obra de la Asamblea francesa estos principios se habían desconocido, pues los pueblos estaban gobernados por el despotismo, es decir, por el arbitrio. Distinta opinión tiene Bonnin sobre Napoleón, como veremos en el último epígrafe.

18 Alejandro Oliván, *De la administración pública con relación a España*, Madrid 1843, p. 3. El contenido del libro fue publicado primero en 1842 como artículo en el tomo IV de la *Enciclopedia española del siglo XIX*. Después apareció como libro en 1843 y ese mismo año, en el mes de agosto, tuvo una nueva edición. Cito por esta última.

19 Oliván, *De la administración*, cit., p. 17.

presado Ortiz de Zúñiga²⁰:

La revolución de Francia [...] fue el periodo en que comenzó a crearse la ciencia de la administración, más en la práctica que en la teoría, más bien realizando grandes reformas, que perorando y escribiendo sobre sus ventajas; y al terminar aquella espantosa lucha, al caer de su eminente altura el hombre colosal que la dirigió y contuvo con sus manos, dejó éste a la Francia, como ha observado oportunamente un escritor, el legado inapreciable de una Administración organizada con un cuerpo de leyes y reglamentos que la erigieron en ciencia.

De esta forma, la administración francesa se convertía en modelo pues, son ahora palabras de Silvela, «la administración francesa ofrece un notable grado de perfección, comparada con la de otros países [...] por consiguiente, a ella debíamos recurrir»²¹. Se le asignaba así una función análoga a la que el derecho romano había tenido durante siglos²²:

El código romano, por ser el mejor de los conocidos, ha sido al renacimiento de las luces el código de las naciones civilizadas, y todavía forma y formará constantemente su parte esencial: las leyes francesas, especialmente en administración, pueden llamarse un código europeo, porque a ellas se consulta en todas partes, y ellas sirven de guía en los vacíos de la propia y doméstica legislación, siempre que pueden aplicarse como reglas de eterna razón y equidad.

Se buscaba por ello una ruptura con la anterior ciencia de la policía²³, y se atribuyó a Javier de Burgos la función de cerrar un capítulo para abrir otro²⁴.

20 Manuel Ortiz de Zúñiga, *Elementos de derecho administrativo*, 3 vol., Granada 1842-1843, vol. 1, p. viii.

21 Francisco Agustín Silvela, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas, o estudios prácticos de administración*, Madrid 1839, p. xxxvi.

22 Oliván, *De la administración*, cit., p. 201.

23 Jordana de Pozas explica cómo Burgos, Silvela, Posada... no parten de los cultivadores españoles de la ciencia de la policía (Antonio Francisco Puig y Gelabert, Tomás Valeriola Rimbau, Valentín de Foronda), sino de las nuevas fuentes francesas. Íd., *Los cultivadores*, cit., p. 154.

24 Javier de Burgos, «Exposición dirigida a SM el señor don Fernando VII desde París en 24 de enero de 1826, por don Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época, y medidas que debía adoptar el gobierno para remediarlos». La Exposición se difundió manuscrita hasta su publicación en Cádiz 1834. Ahora existe una edición corregida: Antonio Mesa-Moles Segura, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid 1946, pp. 115-149.

Después, tras los Silvela, Oliván y Ortiz de Zúñiga, vinieron –entre otros²⁵– Gómez de la Serna²⁶ y Posada de Herrera²⁷.

En algunos casos, el conocimiento que estos autores tenían de la administración francesa era directo, procedía de los periodos vividos en aquel país²⁸; en otros sólo literario, de la lectura de algunas traducciones (Gandillot²⁹, Bourbon³⁰, Bonnin³¹, Macarel³², Vivien³³) y de otras obras francesas que eran

Íd., «Instrucción a los subdelegados de fomento» (1833), reproducida también en el libro recién citado de Mesa-Moles (pp. 156-196).

Íd., «Ideas de administración», en: *Alhambra. Periódico de ciencias, literatura y bellas artes que publica el liceo de Granada* 4 (1841), pp. 37-41, 52-55, 61-66, 73-82, 109-117, 157-163. Estos artículos fueron reunidos también por Mesa-Moles en el libro citado en esta nota (pp. 220-275).

Alejandro Nieto concede a Pedro Sainz de Andino este papel de eslabón con su «Exposición» (1829). Íd., *Apuntes*, cit.

25 C. Bordiú y A. Gil (*Cuestiones políticas y administrativas*, Madrid 1836), Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre (*Febrero*, vol. 9, Madrid 1842), Pedro Mariano Ramírez (*Tratado de administración práctica en España*, Madrid 1844), Eduardo Gómez Santamaría (*Manual completo de administración*, Madrid 1845), José María Morilla (*Breve tratado de derecho administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*, La Habana 1847), Lorenzo Arrazola (*Enciclopedia española de derecho y administración*, Madrid 1848-1860)...

26 Pedro Gómez de la Serna, *Instituciones del derecho administrativo español*, 2 vol., Madrid 1843. Véase: Antonio Ruiz Ballón, *Pedro Gómez de la Serna. Apuntes para una biografía jurídica*, Madrid 2013, p. 103.

27 José de Posada de Herrera, *Lecciones de administración*, 3 vol., Madrid 1843; en 1845 publicó un cuarto volumen: Íd., *Estudios sobre la beneficencia pública. Lecciones de administración*, Madrid 1845.

28 Emblemáticos son los itinerarios de los primeros: Javier de Burgos (colaboró con las tropas napoleónicas, se exilió en París...), Silvela (nació y estudió en París, se casó con una francesa...), Oliván (de niño estudió en Francia, en 1823 volvió allí...).

29 R. Gandillot, *Abrégé du droit administratif*, Paris 1833; trad. *Curso de derecho administrativo*, Madrid 1835.

30 Gabriel Bourbon-Leblanc, *Philosophie politique*, Paris 1816; trad. *Filosofía política o elementos de la ciencia de gobierno y administración pública*, Madrid 1824; 2.ª ed., Madrid 1834.

31 Charles-Jean-Batiste Bonnin, *Abrégé des principes d'administration*, Paris 1829; trad. *Compendio de los principios de administración*, Madrid 1834.

32 Louis Antoine Macarel, *Eléments de droit politique*, Paris 1833; trad. *Elementos de derecho público y político*, 2 vol., Madrid 1838; 2.ª ed., Madrid 1843.

33 Alexandre-François-Auguste Vivien, *Etudes administratives*, Paris 1845; trad. *Estudios administrativos*, 2 vol., Madrid 1854. Estos estudios primero habían ido apareciendo

citadas y recomendadas con frecuencia: Gérando³⁴, Duquénel³⁵, Cormenin³⁶, Foucart³⁷, Le Rat³⁸, Fleurigeon³⁹, Lalouette⁴⁰, Dufour⁴¹, Laferrière⁴²...

En este extremo ilustra la extensa bibliografía administrativa facilitada por Silvela⁴³. Aparece dividida en dos partes: obras escritas en castellano (que no españolas como él indica) y obras escritas en francés (no sólo francesas). La parte francesa incluía casi doscientos títulos disponibles –afirmaba el autor– en una librería de Madrid⁴⁴.

3. LA ENSEÑANZA DE LA ADMINISTRACIÓN

Hasta la muerte de Fernando VII no encontramos una presencia del derecho administrativo en la enseñanza superior⁴⁵. En las regencias que le sucedieron no sólo apareció su enseñanza en la facultad de derecho, sino que se organizó una titulación específica, primero en una escuela especial y luego

en la *Revue française*, después aparecieron como libro.

34 Joseph-Marie Gérando, baron de, *Institutes du droit administratif français*, 4 vol., Paris 1829-1830.

35 Duquénel, *Lois municipales, rurales, administratives et de police*, 2 vol., Paris 1830-1831.

36 Louis Marie de Lahaye, vicomte de Cormenin, *Questions de droit administratif*, 2 vol., Paris 1822.

37 Emil-Victor Foucart, *Eléments de droit public et administratif*, 3 vol., Paris 1834-1835.

38 Albin Le Rat de Magnitot, Huard-Delamarre, *Dictionnaire de droit public et administratif*, 2 vol., Paris 1836-1837.

39 Fleurigeon, *Code administratif*, 3 vol., Paris 1806.

40 Claude-Joseph Lalouette, *Éléments de l'administration pratique*, Paris 1812.

41 Gabriel Michel Dufour, *Traité général de droit administratif appliqué*, 4 vol., Paris 1843-1845.

42 Louis-Firmin-Julien Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, Paris 1839.

43 Silvela, *Colección*, cit., pp. 373-387.

44 Esas obras se hallaban a la venta, o se proporcionaban, en la librería del señor Denné situada en la calle Jardines de Madrid, y Silvela incluso facilitaba el precio: nada le parecía superfluo con tal de facilitar esas lecturas.

45 En los planes anteriores aparecía el estudio del derecho patrio y, lógicamente, dentro de él podían estudiarse algunas leyes referidas a la administración.

Los distintos planes de estudio de derecho pueden consultarse en M. Martínez Neira, *El estudio del derecho. Libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea*, Madrid 2001, pp. 119 ss.

como sección de la facultad de filosofía.

En 1836, bajo la regencia de María Cristina, se aprobó un nuevo plan de estudios para la facultad de derecho. Los estudios se organizaron en siete años: en cuarto y quinto curso existía una materia denominada «Elementos del derecho público y del derecho civil y criminal de España». Se trataba de unos elementos o instituciones, es decir, de una introducción al derecho español, que incluía su parte pública. El sexto curso se reservaba para ampliar esa enseñanza⁴⁶.

Aparecía así el estudio del derecho público⁴⁷. Sin embargo, ni en los elementos ni en la ampliación debió prestarse mucha atención al derecho administrativo; todavía en 1839 escribía Silvela: «Si a estas medidas se añadiese la de la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendría a hacerse más rápida y más sólida nuestra regeneración administrativa»⁴⁸.

Fue en 1842, con el nuevo plan de estudio que se dictó bajo la regencia de Espartero, cuando por vez primera se concretó la enseñanza del derecho administrativo. En efecto, para tercero aparecían unos «Elementos de derecho penal, de procedimientos y de derecho administrativo» y en séptimo un «Derecho político constitucional». Además, para este plan se publicó una instrucción que explicaba el contenido de las distintas materias.

Tercer curso.— Elementos de derecho penal, de procedimientos, de derecho administrativo.

Los elementos de derecho penal ocuparán dos meses. Los de procedimientos cuatro,

46 Además, los que no superaban el grado de licenciado en esos siete años debían cursar un octavo, que contenía un curso de derecho político.

47 El derecho público, decía Oliván, se divide en externo —o internacional— e interno, que a su vez se subdivide en político —o constitucional— y administrativo; el privado en civil y criminal. Íd., *De la administración*, cit., p. 4.

Por su parte, Gómez de la Serna afirmaba que el «derecho administrativo tiene por base al derecho público, con el que está íntimamente ligado, y del que puede considerarse como consecuencia». Íd., *Instituciones*, cit., vol. 1, p. 13.

48 Silvela, *Colección*, cit., p. 344. Petición de la que se hacía eco Joaquín María Márquez («Administración», en: *La Alhambra* 3 [1840], pp. 173-174, 181-184, 197-201, 205-208, 215-220, 229-232, 241-242, 253-254, 277-280). También en esto se acudía al ejemplo francés: las primeras cátedras de derecho administrativo en las facultades jurídicas francesas datan de 1815 (M. Ventre-Denis, «L'administration publique comme matière d'enseignement à la Faculté de droit de Paris dans le premier tiers du XIX^{ème} siècle», en: *Jahrbuch für Europäische Verwaltungsgeschichte* 1 [1989], pp. 105 ss.).

recorriéndose en ellos la teoría general de los procedimientos y las especialidades de nuestras actuaciones civiles, mercantiles y criminales. Los elementos de derecho administrativo los dos meses últimos del curso, limitándose a dar a los alumnos una idea de nuestras principales leyes administrativas.

[...]

Séptimo curso.— Derecho político constitucional con aplicación a España, economía política.

El derecho constitucional cuatro meses; la economía política otros cuatro.

El catedrático se propondrá dar a conocer los principios del derecho constitucional moderno, y los fundamentos teóricos de la Constitución vigente entre nosotros: en los artículos que hacen referencia a leyes administrativas explicará las que rigen, así en materia de imprenta como de elecciones, ayuntamientos y diputaciones provinciales: en los del poder judicial dará a conocer la organización de nuestros tribunales, todo sucintamente y en términos que sin desnaturalizar el principal objeto de este curso, a saber, el del derecho constitucional, sirva al propio tiempo de ampliación al estudio que del derecho administrativo se hizo en las instituciones.

De esta manera, la enseñanza del derecho administrativo se reducía a dos meses en tercero, dedicados a dar a los alumnos una idea de las principales leyes administrativas, más la ampliación que se hacía en séptimo, donde se profundizaba en algunas de esas leyes.

Sabemos también cómo se aplicó esta instrucción en el curso 1842-1843⁴⁹. En la Universidad de Granada, por ejemplo, el profesor del tercer curso, Juan Nepomuceno Ceres del Villar, decía que los elementos de derecho administrativo eran un curso elemental y dejaba «las cuestiones de más alta gravedad y los asuntos de más entidad para el curso 7.º de la carrera». En éste, Nicolás

49 En la misma instrucción, se ordenaba a los catedráticos la elaboración de un extracto breve y analítico de los cuadernos razonados y programas de enseñanza con arreglo al nuevo plan. Estos extractos fueron publicados en el *Boletín oficial de instrucción pública* a lo largo de 1843: Universidad de Salamanca, tomo 5, pp. 190 ss. y 229 ss.; Universidad de Valladolid, tomo 5, pp. 235 ss.; Universidad de Huesca, tomo 5, pp. 286 ss.; Universidad de Zaragoza, tomo 5, pp. 295 ss.; Universidad de Madrid, tomo 5, pp. 316 ss.; Universidad de Toledo, tomo 5, pp. 325 ss.; Universidad de Santiago, tomo 5, pp. 372 ss.; Universidad de Barcelona, tomo 5, pp. 472 ss. y 518 ss.; Universidad de Sevilla, tomo 5, pp. 524 ss.; Universidad de Valencia, tomo 6, pp. 20 ss.; Universidad de Granada, tomo 6, pp. 61 ss.; Universidad de Canarias, tomo 6, pp. 104 ss.; Universidad de Oviedo, tomo 6, pp. 121 ss.

de Pazo y Delgado trataba sobre los siguientes asuntos: «En administración pública se tocan asimismo las cuestiones de Régimen municipal.– Diputaciones provinciales.– Gobiernos de provincia.– Consejo de Estado.– Ministerios y direcciones.– Jurisdicción administrativa.– Fuerza armada, comprendiendo la Milicia nacional.– Instrucción pública.– Higiene.– Beneficencia»⁵⁰.

En fin, para facilitar a los cursantes de estos años –tercero y séptimo– el conocimiento del derecho administrativo, Ortiz de Zúñiga comenzó en 1842 la publicación de sus *Elementos*⁵¹. En ellos subrayó cómo el gobierno, convencido de la importancia de estos estudios, «ha establecido ya en las universidades cátedras de *derecho administrativo* para la explicación y conocimiento de las leyes que corresponden a esta materia»⁵². Estimaba, al mismo tiempo, que en unos meros elementos sólo cabían someras indicaciones⁵³.

En 1845 se volvió a ordenar la facultad de derecho. En quinto curso aparecía una materia denominada «Derecho político y administrativo». Situación que en esencia permaneció con los planes de 1847 y 1850: en el primero de ellos la materia se denominó «Derecho público y administrativo» y estaba ubicada en el séptimo curso, en el segundo plan conservó esa denominación pero volvió a situarse en quinto.

PLAN	ASIGNATURA (CURSO)
1836	Elementos del derecho público y del civil y criminal (4.º y 5.º) Ampliación (6.º)
1842	Elementos de derecho penal, de procedimientos y de derecho administrativo (3.º) Derecho político constitucional (7.º)
1845	Derecho político y administrativo (5.º)

50 *Boletín de instrucción pública*, 6 (1843), p. 67 y 77.

51 Así lo afirmaba él mismo: Íd., *Elementos*, cit., vol. 1, p. 189.

La obra de Zúñiga fue celebrada como el primer texto para la enseñanza del derecho administrativo: así lo manifestaba José de Castro y Orozco en una reseña publicada en *La Alhambra* y reproducida en el *Boletín de instrucción pública*, 5 (1843), pp. 200-208, en concreto pp. 206-207. Este autor no estimaba conveniente para un uso didáctico la *Colección* de Silvela ni las *Lecciones* de Burgos. Además se hacía eco del éxito que había tenido otra obra de Zúñiga (Íd., *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, 2 vol., Granada 1841) «cuya primera edición de millares de ejemplares fue agotada en poquísimos días» (p. 207).

52 Ortiz de Zúñiga, *Elementos*, cit., vol. 1, p. xv.

53 Ortiz de Zúñiga, *Elementos*, cit., vol. 2, p. 108.

- 1847 Derecho público y administrativo (7.º)
 1850 Derecho público y administrativo (5.º)

Sin embargo, como ya adelanté, no fue ésta la única sede para la enseñanza del derecho administrativo. Su utilidad empujó al gobierno a proponer una carrera completa y, para ello, en 1842 se creó en Madrid una escuela especial de administración⁵⁴. Nació con la finalidad de formar a los agentes del poder ejecutivo de manera que la acción del gobierno tuviese la unidad y el acierto necesarios para la uniforme y exacta ejecución de las leyes. Pues, se decía, «para administrar es indispensable conocer la administración».

Los estudios desarrollados en la escuela se dividían en dos años. En el primero se cursaba: «Elementos de derecho político», «Elementos de derecho internacional» y «Economía política». Se dedicaba un trimestre a cada una de las tres materias. El segundo curso se utilizaba íntegramente para el estudio de los «Principios de administración y derecho administrativo».

Se trataba de unos estudios reclamados por algunos sectores que estimaban necesario separar la formación para el ejercicio de las profesiones del foro (abogados) de la exigible para la carrera administrativa (administradores)⁵⁵. Por ello, algunos juzgaron insuficiente la duración prevista de dos años.

La escuela especial de administración empezó a funcionar en enero de 1843 con dos catedráticos, uno para cada curso: el de segundo era Posada de Herrera. Pero con la llegada de los moderados al poder en 1844 esta institución fue suprimida.

54 Decreto 29 diciembre 1842 y orden 31 diciembre 1842. El proyecto de 1841 ya había previsto una «facultad nueva, que tomará el nombre de administrativa, en la cual se comprenderán los estudios necesarios a los que hayan de servir al Estado en todos los destinos públicos, civiles y administrativos». En Francia se habían sucedido distintos intentos para constituir una facultad de administración, que sólo triunfaron con la creación de una escuela en 1848.

55 Ortiz de Zúñiga, *Elementos*, cit., vol. 2, pp. 107 ss. El autor afirmaba: «Recientemente se ha introducido en la enseñanza de la jurisprudencia el derecho administrativo; pero es imposible que a la vez y ocupada la atención de los escolares en las otras ciencias más análogas y necesarias al ejercicio de la abogacía puedan dedicarse con despaño y madurez a adquirir aquellos otros conocimientos. Las actuales instituciones políticas, y sobre todo los progresos que se han hecho en la ciencia de la Administración, exigen ya que se forme, separadamente de la de jurisprudencia, la carrera administrativa, circunscripta a los conocimientos especiales que ella exige».

Oliván, *De la administración*, cit., p. 196.

El nuevo plan de estudio de 1850 creó en la facultad de filosofía una sección de administración⁵⁶. En la exposición de motivos del plan se subrayaba la necesidad notoria de una carrera académica dedicada a la administración: el Estado al establecer enseñanzas y procurar los conocimientos se aseguraba de la idoneidad de sus empleados.

Entre las materias que podían cursarse se incluía una asignatura denominada «Derecho público, teoría de la administración y derecho administrativo»⁵⁷. Más tarde, en 1857, los estudios de administración pasaron a constituir una sección de la facultad de derecho⁵⁸.

4. LOS PRIMEROS MANUALES

En el periodo cronológico analizado en este ensayo fueron apareciendo un número considerable de manuales de derecho administrativo, unos eran traducciones de obras francesas, otros cursos de autores españoles. En general, una característica común a todos estos libros era su carácter recopilatorio, lo que sucedía también en los modelos franceses⁵⁹. Sin embargo, al analizarlos más en concreto, pueden identificarse diferencias que permiten –tal y como ha hecho Nieto– hablar de distintas fases⁶⁰. Así, Posada de Herrera aun care-

56 Con anterioridad en la facultad de filosofía ya existía una asignatura denominada «Derecho político y administrativo», de la que en Madrid era catedrático Colmeiro. Ahora, en 1850, la facultad de filosofía se dividió en cuatro secciones: literatura, administración, ciencias físico-matemáticas, ciencias naturales.

57 Para el grado de licenciado, en la sección de administración, se estudiaba en cuatro años: «Economía política», «Estadística», «Geografía astronómica, física y política», «Historia general», «Derecho público, teoría de la administración y derecho administrativo» y una lengua viva además de la francesa. Para el grado de doctor se estudiaba en dos años: «Derecho internacional e historia de los tratados» e «Historia crítica y filosófica de España».

58 Con la ley de instrucción pública (9 septiembre 1857), la facultad de derecho se dividió en tres secciones: leyes, cánones, administración. Ésta última concedía los grados de licenciado y doctor en administración.

59 Mannori/Sordi, *Storia*, cit., pp. 277ss. No será hasta los años ochenta cuando comience a elaborarse una teoría general del derecho administrativo.

60 Alejandro Nieto ha propuesto una tipología de ellos que identifica con tres fases: ensayistas, sistematizadores y creadores. Entre los primeros estaría Burgos, Silvela y Oliván; se dedican sobre todo a hacer propuestas sobre la administración. Entre los segundos sobresalen Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna, en ellos predomina la descripción de las leyes administrativas. En fin, Posada de Herrera y Colmeiro estarían en el tercer grupo. *Íd.*, *Apuntes*, cit.

ciendo de lo que hoy llamamos teoría general supera, en parte, la mera recopilación⁶¹.

Sin desconocer el derecho positivo, trabajando sobre él, no se limita a sistematizarlo como De la Serna o Zúñiga, sino que lo analiza hasta en sus últimos detalles: desentraña el origen histórico de cada institución, pondera sus consecuencias y explica su impacto en la realidad social; toma partido, defiende y ataca [...]

Por otro lado, entre 1841 y 1845 el gobierno recomendó los libros que estimaba útiles para la enseñanza pública⁶². Además, gracias a los extractos antes mencionados conocemos qué libros de texto se usaron durante el curso académico 1842-1843. Después –con el plan de estudio de 1845– se instauró un sistema de listas que estuvo vigente hasta la revolución de 1868: en todos estos años el gobierno prescribía los libros por los que debían estudiarse las distintas materias de cada licenciatura⁶³. ¿Cuáles fueron –entonces– las obras de derecho administrativo utilizadas en la enseñanza pública?

Los libros útiles de derecho administrativo fueron los siguientes. En 1841 y para un genérico «Derecho público» se recomendaba a Salas⁶⁴, Macarel⁶⁵ y La Serve⁶⁶, además del texto de la Constitución de 1837. A ellos se unieron

Pero, quizás, haya que tener en cuenta una consideración: son libros que tratan de administración, en su doble aspecto de ciencia y derecho. Es decir, habría que distinguir unos que se orientan más hacia el primer aspecto y otros hacia el segundo.

61 Nieto, *Apuntes*, cit., p. 39.

62 Manuel Martínez Neira, «Los libros útiles o la utilidad de los libros. Manuales de derecho entre 1841 y 1845», en: Manuel Ángel Bermejo Castrillo (ed.), *Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal*, Madrid 2004, pp. 581-592.

63 Martínez Neira, *El estudio del derecho*, cit., pp. 13 ss.

64 Ramón Salas, *Lecciones de derecho público constitucional para las escuelas de España*, Madrid 1821.

65 Macarel, *Elementos*, cit.

66 M. de la Serve, *De la autoridad real según las leyes reveladas, las leyes naturales y la carta constitucional*, Madrid 1821.

Sobre este libro ha existido cierta confusión ocasionada por una errata del Boletín oficial de instrucción pública. En la lista publicada en 1841 aparecía un tal Malesherbes, que otros escribieron con «b», confundiéndolo así con el ministro de Luis XVI, autor sin obra alguna traducida al castellano. Estas erratas fueron, por otro lado, muy frecuentes en la publicación de las listas. Pero gracias al programa de la Universidad de Barcelona, que en mi opinión sí transcribían bien el nombre del autor, sabemos que la referencia correcta era a La Serve. Sobre estos programas: nota 46.

en 1845 –sin especificar la materia– los de Ortiz de Zúñiga⁶⁷ y Gómez de la Serna⁶⁸. En general, durante el curso 1842-1843 se utilizaron estas obras⁶⁹.

En las sucesivas listas de libros de texto –las del plan de 1845– fueron apareciendo los siguientes para la facultad de derecho. La primera, la correspondiente al curso 1846-1847, bajo el rótulo «Derecho político y administrativo» incluía: Macarel, el texto de la Constitución de 1845, Posada de Herrera⁷⁰, Gómez de la Serna y Ortiz de Zúñiga. Obras que permanecieron en las listas aprobadas para los siguientes cursos (1847-1848 y 1848-1849) aunque, al cambiar el plan, cambió el rótulo bajo el que aparecían: «Derecho público y administrativo español».

Para el curso 1849-1850, con ese mismo rótulo, a las anteriores obras se añadieron las de Peláez del Pozo⁷¹ y Díaz de Argüelles⁷². En fin, en 1850 volvió a cambiar el plan de estudio y el nuevo redujo a tres el número de obras para cada asignatura. En la lista aprobada para el curso 1850-1851, bajo el rótulo «Derecho administrativo» aparecieron Colmeiro⁷³, Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna. Estos tres libros repitieron en las sucesivas listas, hasta que la revolución de 1868 restauró la plena libertad para elegir el libro que se estimase idóneo.

AUTOR	1846	1847	1848	1849	1850
La Serna	X	X	X	X	X

67 Ortiz de Zúñiga, *Elementos*, cit.

68 Gómez de la Serna, *Instituciones*, cit.

69 En Canarias se utilizaron los Elementos de Zúñiga como libro de texto; en Oviedo también Zúñiga como texto y Bonnin y Silvela para consulta; en Salamanca Zúñiga y se consultaba el Pita y el Diccionario de hacienda en lo concerniente al derecho administrativo; en Huesca el Libro de los alcaldes de Zúñiga y los escritos de Cormenin; en Madrid Macarel, La Serna y Zúñiga; en Toledo Macarel; en Santiago para consulta los escritos de Burgos y Goyena; en Valencia La Serna como texto y para consulta Zúñiga, Posada, Gérando, Foucart y Cormenin; en Barcelona Zúñiga y como libros de ampliación Gérando, La Serve, Macarel y Lalouette; en Granada se utilizó la obra de Zúñiga en tercero y para séptimo: «El profesor consultará [...] en administración a Bonnin, Gandillot, Bourbon-Leblanc, Campomanes, Lista, Bordiu, Gil de Zárate, Lasagra, Silvela y Ortiz de Zúñiga». *Boletín de instrucción pública* (en las páginas indicadas en nota 46).

70 Posada de Herrera, *Lecciones*, cit.

71 Julián Peláez del Pozo, *Tratado teórico y práctico de la organización, competencia y procedimiento en materias contencioso administrativas*, Madrid 1849.

72 Isidro Díaz de Argüelles, *De los consejos provinciales*, Madrid 1847.

73 Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español*, Madrid 1850.

Zúñiga	X	X	X	X	X
Macarel	X	X	X	X	
Posada	X	X	X	X	
Peláez				X	
Díaz				X	
Colmeiro					X

La de Macarel fue por lo tanto la única obra francesa incluida. Con su desaparición en 1850 se cerró una larga etapa de presencia de libros franceses que había sido abierta por los planes de estudios ilustrados⁷⁴. Pero ese año, como acabamos de ver, apareció la obra de Colmeiro que no sólo tuvo una sobresaliente influencia en España, sino también en Francia⁷⁵:

Je ne connais pas de livre sur l'administration plus largement écrit et mieux raisonné que celui de M. Colmeiro. Aussi ai-je cherché à m'inspirer de sa méthode, et les renseignements qu'il m'a fournis sur l'Espagne ne sont pas le seul emprunt que j'ai fait à cet excellent livre. M. Colmeiro est connu en France comme économiste et jurisconsulte; c'est à ce double titre que l'Académie de sciences morales et politiques l'a nommé correspondant.

Si miramos a la facultad de filosofía, la otra sede que nos interesa, en la lista aprobada para el curso 1846-1847 (enseñanza de ampliación, letras) encontramos para «Derecho político y administrativo» a Macarel, Gómez de la Serna, Silvela⁷⁶ y Posada de Herrera. Las lecciones de este último fueron el texto utilizado en la escuela especial de administración⁷⁷.

En la lista correspondiente para el curso 1847-1848 (facultad de filoso-

74 Desde las reformas emprendidas por Carlos III (1759-1788) fueron frecuentes las obras francesas en las facultades jurídicas españolas, para derecho canónico, romano y natural. Manuel Martínez Neira, «Lecturas antiguas, lecturas ilustradas. Una introducción a los primeros manuales jurídicos», en: *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija* 1 (1998), pp. 143-209.

75 Anselme Polycarpe Batbie, *Traité théorique et pratique de droit public et administratif*, vol. 1, Paris 1862, p. 8.

76 Silvela, *Colección*, cit.

77 En la portada del mismo se indica: «Catedrático de esta ciencia en la escuela especial de Madrid, [lecciones] trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Rascón, D. Francisco de Paula Madrazo, y D. Juan Pérez Calvo taquígrafos del Diario de sesiones del Senado».

fía), para la asignatura denominada «Administración» se substituyó a Silvela por Oliván⁷⁸, los demás títulos continuaban. En la relación de libros de texto aprobada para 1848-1849 desapareció Oliván y permanecieron los otros tres.

Para el curso 1849-1850, junto a la terna habitual reaparecía la obra de Oliván y se añadía a Peláez del Pozo. A partir de 1850, con el nuevo plan, dejan de aparecer referencias al derecho administrativo en la facultad de filosofía, al ser la misma asignatura que existía en la de jurisprudencia.

La facultad de filosofía aportaba así dos novedades a las obras recomendadas para la facultad de jurisprudencia: Silvela y Oliván.

AUTOR	1846	1847	1848	1849
La Serna	X	X	X	X
Posada	X	X	X	X
Macarel	X	X	X	X
Silvela	X			
Oliván		X		X
Peláez				X

5. UN INSTRUMENTO EN MANOS DE LOS MODERADOS

Como hemos visto, para nuestros autores, la asamblea constituyente francesa fue el primer legislador que organizó la administración según los principios naturales de la sociedad, y no según las instituciones convencionales del despotismo o de la ignorancia. Así Bonnin afirmaba: «La Asamblea constituyente creó la administración»⁷⁹. Y en su opinión, las reformas que después dieron lugar a la república respetaron los principios de la ciencia de la administración, cosa que no hizo el consulado⁸⁰.

El consulado los desnaturalizó, como hizo con todas las instituciones que por estar fundadas en principios naturales, eran favorables a la libertad. De aquí el deplorable estado a que sucesivamente había llegado la administración a la conclusión del imperio; de suerte que aquellas mejoras solo produjeron el efecto de hacer más intolerables los abusos introducidos después, y los principios contrarios que forman hoy la esencia y el objeto de la administración.

⁷⁸ Oliván, *De la administración*, cit.

⁷⁹ Bonnin, *Compendio*, cit., p. 22.

⁸⁰ Bonnin, *Compendio*, cit., p. 16.

Por ello, señalaba en las leyes que regían Francia –recordemos que sus reflexiones se publicaron en 1829– «la ignorancia de la naturaleza y carácter de la administración», así como «la tendencia personal de los gobiernos a usurpar siempre los derechos de los ciudadanos, bajo el pretexto, tan desacreditado, de dar garantías al poder» y el «espíritu egoísta de la aristocracia, que sin cesar, y ante todo, aspira a apoderarse de las prerrogativas y regalías de la comunidad». Y esto había sucedido por la influencia de Napoleón, por él «habíamos abandonado la libertad y sus principios por la gloria y sus ilusiones»⁸¹.

En efecto, no podemos olvidar que aunque la revolución rompió con el pluralismo premoderno –con la sociedad corporativa y con el paradigma jurisdiccional–, no estaba en su programa reemplazarlo por un monolítico Estado administrativo, como el que Napoleón configuró y propuso como modelo para la mayor parte de los ordenamientos europeos⁸².

Sin embargo, lo hemos visto ya, nuestros liberales al hablar de la administración pensaban fundamentalmente en el modelo napoleónico, no en una sociedad de individuos gestionada por sí mismos –como era el ideal revolucionario– sino en algo más autoritario y estatalista como fue la Francia del Imperio y de la restauración.

Este estatalismo liberal se manifestaba en dos direcciones fundamentales: el código civil y la administración pública⁸³. Una administración que era calificada de científica, es decir, sustraída a la política⁸⁴. Política y administración eran por ello concebidas como realidades excluyentes, pues «la administración funciona en una esfera distinta y separada de la política, en un terreno que puede considerarse neutral para los partidos»⁸⁵, y en un momento en que

81 Bonnin, *Compendio*, cit., p. 19.

82 Mannori/Sordi, *Storia*, cit., pp. 225 ss.

83 Maurizio Fioravanti, *Los derechos fundamentales. Apuntes de historia de las constituciones*, 6.^a ed., Madrid 2009, p. 108.

84 Así lo manifestaba José de Castro y Orozco: «La ciencia de la administración llegó por último a su mayor edad a fines del siglo XVIII, rica ya de experiencias y de desengaños, adquiridos bajo tantas y tan incompatibles tutelas. Entonces anunció en Francia que tenía vida propia, y que reunía todas las condiciones de un estudio completo y provechoso. Su divorcio de con la política la valió la neutralidad de todas las sectas, y el mundo, cansado de vanas teorías, saludó gozoso la aparición de esa ciencia protectora que preside al movimiento de la máquina social (según la feliz expresión del más ilustre de nuestros administradores), y de cuya solicitud es objeto el hombre aun antes de nacer, y lo es también después que ha cesado de existir». Íd., *Boletín*, cit., p. 205.

85 Oliván, *De la administración*, cit., p. 197.

los principios políticos se consideraban agotados frente a la administración⁸⁶. Búsqueda de estabilidad que ilustra una intervención de Posada⁸⁷:

No queria yo tampoco crear un Poder constituyente, como se ha querido suponer. ¿Cómo había de querer yo crear otro Poder que tal vez no tuviera existencia tan legal? Esto no podia caber en mi cabeza. No se ha dicho que para reformar la Constitucion se revistan los Poderes del estado del carácter de Poder constituyente, siempre temible, siempre peligroso, y que expone al país á grandes trastornos.

Los liberales españoles encontraron así en la administración francesa pos-revolucionaria un modelo para resolver los graves problemas que aquejaban a la nación⁸⁸. No se trataba de copiar acriticamente⁸⁹, ni sólo de dictar las leyes pertinentes, sino también de cultivar la ciencia para que el Estado encontrase —educados en ella— a sus agentes idóneos. Algo que en gran medida se realizó admirablemente, baste para corroborarlo la autorizada opinión de Batbie⁹⁰, cuando se menciona el ejemplo español para referirse a los pueblos que más y mejor habían imitado el modelo francés: «ceux qui nous ont le plus imité et dont les institutions se rapprochent le plus de leur modèle: dans cette catégorie se trouve l'Espagne».

En un contexto de predominio moderado, el derecho francés sirvió para criticar la legislación doceañista y su «ley administrativa por esencia»⁹¹. Una norma que en opinión de Silvela favorecía la descentralización y la insubordinación, cuando en administración era necesario que los agentes estuviesen enlazados por medio de una dependencia inmediata y de una responsabilidad efectiva⁹². Así proponía organizar el poder ejecutivo conciliando libertad con subordinación, luchando a la vez contra los partidarios del despotismo y contra la insubordinación. «No hay contradicción [...] en pertenecer al progreso,

86 Oliván, *De la administración*, cit., p. 198.

87 José Posada Herrera, *Diario de sesiones* (12 de noviembre de 1844).

88 Burgos, *Exposición*, cit.

89 Entre otros lo manifestaba Silvela: «Pero presentar el cuadro de la administración francesa no es pretender que todo él se copie: no es querer que se adopte absolutamente el sistema (y sobre esto hacemos formal protesta), sin atender a lo que pueda haber de singular en nuestras necesidades, usos y costumbres». Íd., *Colección*, cit., p. xxxvi.

90 Batbie, *Traité*, cit., p. 6.

91 Así denominaba Silvela a la «Instrucción para el gobierno económico político de las provincias de 1823». Íd., *Colección*, cit., p. viii.

92 Oliván, entre otros, critica también la concepción democrática de esta ley. Íd., *De la administración*, cit., p. 154.

a que nos honramos de pertenecer entendido como nosotros lo entendemos y querer orden, gobierno, administración»⁹³.

La ciencia de la administración sirvió de instrumento para reemplazar esas leyes por otras de diverso signo, como de hecho sucedió, y justificar así «científicamente» un nuevo orden político-administrativo⁹⁴. Es decir, para sustituir el orden liberal democrático por otro liberal administrativo, y justificar éste frente a aquel.

Después de un periodo de inestabilidad que concluye con el ocaso de la guerra carlista⁹⁵, en 1840, se abrió una década memorable para el derecho administrativo español: aparecieron varias traducciones y un buen número de tratados sobre la materia, comenzó su enseñanza en las facultades de derecho, se creó una escuela especial de administración, se aprobaron leyes que reordenaron la administración española... En 1850 con la publicación de la obra de Colmeiro concluyó esa floración. Tras lo dicho, no puede causar extrañeza que libros como el de Bonnin no fuesen calificados de útiles para la enseñanza ni se incluyeran en ninguna de las listas de libros de texto aprobadas por el gobierno.

En el discurso de apertura de las Cortes –leído en octubre de 1844– la reina subrayaba «la favorable disposición de los pueblos, que cansados de alteraciones y trastornos, desean con ansia disfrutar de tranquilidad y sosiego bajo el imperio de las leyes y a la sombra tutelar del Trono»⁹⁶. ¡La revolución ha «muerto»!, casi oímos gritar a nuestros moderados, ¡viva la administración!

BIBLIOGRAFÍA

[En las páginas 483-485 aparece la relación bibliográfica de las obras citadas.]

93 Silvela, *Colección*, cit., p. xiii.

94 Gallego Anabitarte, *Formación*, cit., pp. 153 ss.

95 Tras la muerte de Fernando VII en 1833, se abrió un periodo de regencias hasta que Isabel II comenzó su reinado en 1843: primero la de María Cristina en alianza con los liberales moderados (1833-1840), después la de Espartero con los liberales progresistas (1841-1843). Luego vino una década moderada (1844-1854), en la que se aprobó la Constitución de 1845.

96 *Diario de las sesiones de cortes*. Legislatura de 1844 a 1845, tomo 1, p. 3.

