

SOBRE LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

por Dr. Andry Matilla Correa¹

Este trabajo forma parte de la obra “Los primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba”, editado por Universidad Carlos III de Madrid, año 2011.



Acceder a obra colectiva completa

SUMARIO

Sobre los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo

INTRODUCCIÓN	01
Los casos de Francia, España y Cuba	07
I. Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo en Francia	13
II. Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo en España	35
III. Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba	80

INTRODUCCIÓN²

El Derecho Administrativo ha sido una de las piezas del Derecho que la irrupción de la era moderna en la Historia del hombre ha legado al patrimonio jurídico de la humanidad. Segmento indispensable hoy en la manera de ser y de apreciar la cultura jurídica de no pocos países en los que se hace presente, como marco de ordenación fundamental de determinadas relaciones sociales, el Derecho Administrativo se nos ha revelado como un producto histórico (como lo es el Derecho mismo)³; y esa historicidad que confluye en él marca no poco de su

1. (*) Doctor en Ciencias Jurídicas. Profesor Titular de Derecho Administrativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana. Presidente de la Sociedad Cubana de Derecho Constitucional y Administrativo de la Unión Nacional de Juristas de Cuba (UNJC).

2. A manera de introducción a los capítulos escogidos para el presente artículo, se ha elaborado un sintético extracto de la Introducción original, la que puede hallarse en su versión completa en la obra referida. Versión digital disponible en: Versión electrónica disponible en e-Archivo: <http://hdl.handle.net/10016/12033>

3. En su momento (1814), Savigny llegaba a señalar: “[...] esta conexión orgánica del Derecho con el modo de ser y el carácter del pueblo se confirma en el transcurso del tiempo, aspecto en el que también puede compararse con el lenguaje. Lo mismo que para este, para el Derecho tampoco hay ningún momento de pausa absoluta:

sentido y aliento vital como manifestación particular del fenómeno jurídico. En la medida en que se ha ido conformando y evolucionando el subsistema jurídico administrativo, se ha ido descubriendo y acrecentando la conciencia de su historicidad por parte de quienes le proyectan y estudian como expresión de la realidad social y como ámbito del conocimiento humano en lo jurídico.⁴

Dos autores, en dos centurias diversas, desde espacios geográficos diferentes y con relevancia dentro de la ciencia iusadministrativa también en grados desiguales, pueden servirnos para ilustrar lo anterior.

El primero es un escritor antiguo, prácticamente desconocido para propios y extraños, y amparado en la realidad decimonónica del tercer cuarto de ese siglo, tal como discurría para un enclave peculiar como era Cuba en ese tiempo. Así, José María Morilla declaraba: “[...] también se ha dado el nombre de Administración al Poder legal encargado del régimen interior de los pueblos: los actos de este Poder

el Derecho está sometido al mismo movimiento y a la misma evolución que todas las demás tendencias del pueblo, e incluso esta evolución está regida por la misma ley de necesidad interna que aquel fenómeno más temprano. El Derecho, pues, sigue creciendo con el pueblo, se perfecciona con él y finalmente, muere, al perder el pueblo su peculiaridad. [...]”; ver: von Savigny, Friedrich Carl, “De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho”, en Thibaut y Savigny. La codificación. Una controversia programática basada en sus obra Sobre la necesidad de un Derecho Civil general para Alemania y De la vocación de nuestra época para la legislación y la ciencia del Derecho, con adiciones de los autores y juicios de sus contemporáneos, Introducción y selección de textos de Jacques Stern, Traducción del alemán de José Díaz García, Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid, 1970, pág. 56. Por su lado, Theodor Sternberg (Introducción a la Ciencia del Derecho, 2ª edición, Editorial Labor, S.A., Barcelona, 1940, págs. 30 y 31) afirmaba: “La historia del Derecho es algo más que un medio de cultura deseable para los juristas... prescindiendo de su propia finalidad, que conserva como toda ciencia. Para encontrar decisiones justas hay que conocer la «vida», es decir, la cultura económica y espiritual de la época. Diciendo «de la época» damos a entender que la Cultura solo puede ser conocida mediante la Historia. Pero el sentimiento jurídico, el propio, el que cada uno lleva en sí y debe controlar, el de los demás hombres, con los que hay que ser «justo», es una parte del sentimiento general de la Cultura económica y espiritual que evoluciona”; el mismo Sternberg (págs. 31 y 32) resultaba enfático al sostener: “Hallar Derecho significa hallar un estado de cosas que permita conciliar las nuevas aspiraciones con las aspiraciones y circunstancias antiguas. Estas están fundadas en la Historia, y sólo por medio de ella puede comprenderse. El que quiera hacer Derecho sin Historia no es un jurista, ni siquiera un utopista; no traerá a la vida ningún espíritu de ordenación social consciente, sino mero desorden y destrucción”; para destacar también (pág. 32): “El Derecho, precisamente porque es Derecho, aparece ora en contradicción, ora en armonía con lo histórico, pero siempre se ve obligado imprescindiblemente a referirse a ello”.

4. Para Pierre Legendre: “La Historia, en sus condiciones, se vuelve el auxiliar privilegiado de la Ciencia administrativa, porque tiene por objeto describir y de hacer comprender los cambios. Ella es, por excelencia, la ciencia del tiempo. El pasado es el asiento del presente. La Historia aquí no es por lo tanto la yuxtaposición cronológica de instituciones que se siguen, es más bien una superposición de elementos apoyándose unos a los otros, a la vez consolidados y reanudados por el tiempo. Encontraremos constantemente esa idea esencial: la Administración francesa es una sedimentación progresiva. La Historia es la Geología de la Ciencia administrativa. Sin el análisis de los estratos inferiores, la solidez no es jamás una certeza. Sin el análisis del pasado institucional, no es posible pretender apreciar los anacronismos del presente, ni, con mayor razón, echar las bases de una Prospectiva eficaz. La Historia administrativa no es pues solamente la contemplación del pasado cumplido, siempre útil para meditar, sino que ella deviene «operacional» como dicen los organizadores. Ella no puede, sin embargo, estar promovida al rango de las disciplinas modernas de la Administración que en la doble condición de conocerse ella misma y de fijarse sus objetivos”. Ver: Legendre, Pierre, Histoire de l'Administration de 1750 a nos jours, Presses Universitaires de France, Paris, 1968, pág. 20.

son hechos ostensibles y sabido es que los hechos caen de lleno bajo el dominio de la historia, y por remota que haya sido la época en que tuvieron lugar, casi siempre ofrecen provechosas enseñanzas observados a la luz de las máximas o doctrinas de la ciencia. ¿Ni cómo es posible desconocer la conveniencia y aun la necesidad de estar al corriente de la época, de las circunstancias y de los motivos que impulsaron las disposiciones dictadas y de sus resultados para comprenderlas mejor, penetrar en su espíritu y proceder con acierto en su ejecución? ¿Quien negará tampoco las ventajas de encontrar robustecida con los hechos la exactitud de aquellos principios fundamentales?”⁵

El segundo es un autorizado y recurrido autor contemporáneo, Prosper Weil, quien ubicado en uno de los marcos jurídico-administrativos de referencia práctica y doctrinal –el francés– advertía, cuando el siglo xx discurría a plenitud y la ciencia iusadministrativa vivía otro momento: “Milagrosamente nacido, el Derecho Administrativo subsiste gracias a un prodigio diariamente renovado. No solamente no existe fuerza capaz de obligar materialmente al gobierno a someterse a la norma jurídica y a la sentencia del juez, sino que, además, el Estado puede, al menos en teoría, poner fin en el momento que lo desee a la autolimitación que ha consentido, son varias las condiciones que tienen que darse para que el milagro se reproduzca y dure, estando todas ellas en conexión íntima con la forma del Estado, el prestigio del derecho y de los jueces y el espíritu del momento. El Derecho Administrativo, pues, no puede en ningún momento desvincularse de la historia y, muy especialmente, de la historia política; en ella encuentra su verdadero fundamento y de ella recibe su filosofía y trazos característicos. No se trata en absoluto de un mero recordar el pasado, sino, por el contrario, de conocer el suelo del que el Derecho Administrativo ha extraído la savia con la que aún hoy día se nutre”.⁶

5. Morilla, José María, “Reseña histórica de la Administración de la isla de Cuba”, en Morilla, José María, Tratado de Derecho Administrativo español, Tomo II, Sobre la Administración de la Isla de Cuba, 2ª edición aumentada con arreglo a las últimas disposiciones, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865, pág. vii. Otro autor cubano decimonónico –aunque no específicamente de Derecho Administrativo–, observaba por su parte: “Considerando el derecho administrativo ya bajo el aspecto de la materia u objeto de la administración, de los deberes y derechos de esta para con las personas; no podremos menos de reconocer con este motivo la exactitud del pensamiento repetidas veces enunciado por los historiadores de que el derecho sigue la suerte de los pueblos: por lo mismo se desarrolla y perfecciona a medida que estos progresan en civilización”; ver: López, Antonio Prudencio, Reseña histórica del Derecho de Ultramar, Imprenta “La Antilla”, Habana, 1864, pág. 91

6. Weil, Prosper, Derecho Administrativo, 1ª edición en Civitas, Traducción de Luis Rodríguez Zúñiga adaptada a la décima edición original por Javier García de Enterría L.-Vázquez, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1986, pág. 38. Otros autores, igualmente, han advertido el valor de la Historia o de lo histórico para el Derecho Administrativo. Así, por ejemplo, Ludwing Spiegel (Derecho Administrativo, Traducción del alemán por Francisco J. Conde,

Y es precisamente a través de la aparición de esa conciencia de lo histórico o conciencia de la historicidad que acompaña al Derecho Administrativo, que se llega a advertir, a lo largo de poco más de dos centurias de su asentamiento definitivo entre nosotros como rama del ordenamiento jurídico, eso que pudiéramos llamar la “memoria histórica” del Derecho Administrativo.

Desde nuestro punto de vista, la memoria histórica conduce hacia la conciencia del valor de la Historia y de lo histórico (conciencia de lo histórico) para percibir e interpretar consecuentemente al Derecho Administrativo como expresión jurídica; y, en su caso, al ganarse en esa conciencia, se llama la atención sobre la existencia de dicha memoria para llegar a ella. De tal suerte, para nosotros la memoria histórica del Derecho Administrativo se erige o se construye a partir de los distintos acontecimientos (básicamente: hechos, normas, fallos, autores, tendencias, teorías, ideas, textos, documentos) que constituyen la manifestación material e intelectual de esa rama en la realidad social vivida, y que articulados e

Editorial Labor, S.A., Barcelona-Buenos Aires, 1933, págs. 13 y 14) consignaba: “[...] No es posible exponer de modo satisfactorio el orden jurídico vigente, sin conocer la historia del Derecho administrativo”. Ernst Forsthoff (Tratado de Derecho Administrativo, Traducción de la 5ª edición alemana por Legaz y Lacambra, Garrido Falla y Ortega y Junge, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1958, pág. 35) explicaba: “Cada época de la historia de los Estados produce un tipo propio de Administración, caracterizado por sus fines peculiares y por los medios de que se sirve. [...] La inserción de la Administración en el proceso histórico adquiere su significación específica allí donde el tránsito hacia un nuevo tipo de Estado, tiene lugar precisamente en su campo”; a renglón seguido, Forsthoff concluía: “La comprensión de la Administración, presupone, pues, el conocimiento de su historia”. Para el español José Luis Villar Palasí (Derecho Administrativo, Tomo I, Introducción y teoría de las normas, Sección de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de Madrid, Madrid, 1968, pág. 91): “El Derecho administrativo, como todo fenómeno de Derecho, es un concepto histórico. El Derecho es un producto y una técnica social y, por consiguiente, su concepto varía históricamente de acuerdo con los cambios que sufren en el tiempo las formas, las ideas, el sentido de la agrupación social a la cual se aplica”; en el párrafo siguiente (págs. 91 y 92) agregaba: “Por eso resulta particularmente importante atender a la formación del Derecho administrativo a través de la historia. Más aún, descubrir en la urdimbre sucesiva de los hechos una conexión explicativa de los mismos es la única perspectiva auténtica. De paso se elimina la perniciosa actitud del adamismo (quoties toties sicut novus Adamus) de que sistemática y altivamente hace alarde la doctrina política y las ciencias que, como la del Derecho administrativo, están umbilicalmente vinculadas a la misma”. Según aseveraba François Burdeau (Histoire du droit administratif (de la Révolution au début des années 1970), Presses Universitaires de France, Paris, 1995, pág. 19): “El derecho administrativo, bajo su forma actual, tiene la imagen de la administración la cual gobierna una parte de las actividades: el producto de un proceso de acumulación de elementos aparecidos en diferentes momentos de una experiencia histórica ya larga. [...] Así, en el cuerpo de reglas que encuadran la acción administrativa contemporánea, vienen confluyendo teorías, elaboradas al filo de la historia, en función de necesidades coyunturales y que permanecen encabestradas, aunque ninguna necesidad real las justifica toda”; unas líneas más adelante escribía: “Es sobre todo en razón de este fenómeno histórico de sedimentación que «el derecho administrativo tiene su lógica que la lógica misma no conoce» (J. Delvolvé). De hecho, más aún que para las otras ramas del derecho, la historia es una condición obligada para quien pretenda ver claro en el conjunto complicado de las reglas que componen el régimen jurídico de la administración”. Con provecho también, entre otros: Benoit, Francis-Paul, El Derecho Administrativo Francés, 1ª edición, Traducción de Rafael Gil Cremades, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1977, págs. 11 y sigs.; Giannini, Massimo Severo, Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo, Traducción M. Baena del Alcázar y J. M. García Madaria, Instituto Nacional de Administración, Madrid, 1980, págs. 16 y sigs.; Parejo Alfonso, Luciano, El concepto del Derecho Administrativo, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, págs. 27 y sigs.; Nieto, Alejandro, Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986, págs. 7 y sigs.; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, Fundamentos de Derecho Administrativo I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1988, págs. 69 y sigs.

hilvanados en un sentido de correspondencia e integración proveen la sustancia efectiva del proceso de formación y evolución de dicho subsistema jurídico; y, a su vez, esos acontecimientos son expresión de ese proceso en alguno de sus estadios o fases proyectados hasta el momento. Por lo tanto, el pasado es el perímetro que sustenta a la memoria histórica del Derecho Administrativo y esta última tiene que ver con la capacidad (intelectiva) que se despliega dentro de una comunidad jurídica (tiene proyección de colectividad) de fijar, retener, recordar y analizar los diversos acontecimientos objetivos y subjetivos (los elementos individualmente considerados o conectados entre sí) y el proceso de confirmación y evolución como un todo, a través de los cuales se ha manifestado esa rama iusadministrativa allí donde se ha hecho presente. Memoria cuyo valor estriba en colocarla en función de la consecuente interpretación, proyección y realización de dicho sector del ordenamiento jurídico en interés de lo actual y de lo futuro en lo que a él concierne.

Desde que en el siglo xix el Derecho Administrativo –en el sentido moderno con el que lo conocemos a partir del punto de inflexión visible que representa en ello la obra político-jurídica que se deriva de la Revolución francesa, y sustrayéndonos del debate en torno a la polémica sobre su origen– comenzó su proceso de expansión en la Europa continental y, bajo el influjo franco-español (especialmente), por los territorios de la América Latina –marco espacial que es el que nos interesa a los efectos de este trabajo–, cargado de la esencia liberal burguesa de la que estuvo impregnado en ese tiempo decimonónico, empezó a labrarse su proceso histórico entre nosotros y con ello la savia de la que ha de nutrirse la memoria histórica del iusadministrativismo latinoamericano como región, y de cada uno de los países que la integran como elementos individuales dentro de esa zona. Sin embargo, a pesar de que el viaje de ese proceso histórico completó dos siglos diferentes (xix, xx), ricos en experiencias y contrastes, y surca ya el tercero (xxi), no ha sido lo suficientemente estudiado, ni se ha arrojado sobre él la necesaria luz como para apreciar consecuentemente los hitos históricos fundamentales del Derecho Administrativo latinoamericano; algo que, sin dudas, es complejo por las dimensiones del objetivo a acometer y lo fragmentado y nebuloso de las piezas a juntar en ese orden de ideas. Hay mayor claridad en unos y cierta penumbra en otros, cuando se trata de reflexionar sobre los avatares históricos del Derecho Administrativo en los diferentes países que integran la región latinoamericana;

paso previo este para articular luego el trazado histórico jurídico de la región, en cuanto tal, en lo referente a la materia administrativa. Con perceptibles diferencias en cuanto a los niveles de desarrollo alcanzado en la elaboración teórica y en la realización práctica del Derecho Administrativo en sus contextos particulares, algunos de esos países muestran resultados más avanzados en cuanto al estudio, interpretación y clarificación del pasado iusadministrativo propio. Mas, ciertamente, el balance general que queda en nuestra apreciación es que mucho le falta por andar todavía a los países latinoamericanos en función de configurar y enriquecer de modo acabado su memoria histórica iusadministrativa, tanto en lo individual, cuanto proyectándose hacia ese espacio mayor que resulta la zona geográfica y cultural en la que están enclavados (América Latina). En esta última dirección, algún esfuerzo con orientación y alcance limitado no ha faltado, pero han quedado más bien en escaramuzas epidérmicas, que en verdaderos intentos por establecer pautas o abrir causas para la toma de conciencia en relación con apreciar la perspectiva regional. Y es que de este lado del mundo hemos estado más ocupados en avistar, durante todo este tiempo y como cierta carga arrastrada del pasado, el horizonte jurídico-administrativo que se ha configurado en tierras europeas o norteamericanas, que en desentrañar las particularidades del sendero por el que nos hemos enrumbado hasta hoy, para poder divisar y transitar mejor el trecho (inacabable, quizás) que nos queda por andar en esa indetenible búsqueda del equilibrio entre el poder y la libertad, entre el buen común y el bien individual; búsqueda que subyace como razón existencial en ese fenómeno de ordenación jurídica que conocemos como Derecho Administrativo.

A propósito de lo anterior, podemos invocar lo que el profesor español Alejandro Nieto escribiera lustros atrás y que por el alcance de su planteamiento es perfectamente recalable en el perímetro al que aquí nos circunscribimos. Nieto aseveraba: “[...] es que la memoria histórica de los juristas o, al menos, de los estudiosos de la Administración y del Derecho Público, suele ser muy corta: obsesionados por el estruendo de la realidad cotidiana, y seducidos también por licores ideológicos de alto consumo, terminan olvidándose de esa otra realidad profunda que supervive a despecho a las intenciones de los reformadores. En los grandes ríos, las aguas superficiales se deslizan a un ritmo muy distinto –más rápido– que el de los caudales profundos, pero estos son los que determinan el equilibrio físico y ecológico de los niveles superiores”; y continuaba: “Importa

mucho, pues, reflexionar sobre el pasado para recuperar en él los problemas permanentes y comunes de ayer y de hoy. Un ejercicio intelectual tan gratificante como rentable en la práctica, puesto que de esta forma pueden evitarse arrogancias –y en ocasiones, angustias– adamitas, propias de ignorantes que intentan colocar la Historia en la hora cero o que incluso llegan a creerse que están viviendo en la hora cero de la Historia”⁷.

El objetivo que nos hemos propuesto en estas líneas pretende tributar, desde un específico y diminuto punto de mira, al interés de ubicar y juntar piezas para articular la memoria histórica del Derecho Administrativo latinoamericano y, con mayor especificidad y menor ambición, la del Derecho Administrativo cubano.

LOS CASOS DE FRANCIA, ESPAÑA Y CUBA

1) Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo: los casos de Francia, España y Cuba El salto a la modernidad, y el proceso de su cristalización en lo socio-político (el Estado Moderno) –que para una parte de los Estados europeos y latinoamericanos se concreta con el avance de la centuria decimonónica–, ya había significado para Francia, desde finales del siglo XVIII y sobre el viraje que representó su movimiento revolucionario en esa fecha, la aparición definitiva de una dinámica de configuración del poder público donde la tripartición de poderes y la limitación del mismo por el orden jurídico, han de ser los pilares de culto desde los que se va implementar y justificar la práctica de ese poder por una clase burguesa protagonista, cuyas aspiraciones liberales se convirtieron en la fuerza ideológica motora de toda esa dinámica.

En un proceso de gestación que no necesariamente arranca en los días fundacionales de la Revolución francesa –nos sustraemos del debate por fijar los orígenes precisos del Derecho Administrativo, que hoy permanecen en la polémica entre los estudiosos más autorizados–, es a partir de las consecuencias político-jurídicas que proyecta ese movimiento revolucionario y los acontecimientos que le sobrevienen hasta la era napoleónica, cuando comienza a cobrar cuerpo y sustancia visible, de una vez, un sector de la realidad jurídica que ha de tener como

7. Nieto, Alejandro, Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo, ob. cit., págs. 13 y 14.

objeto específico a la Administración Pública y al funcionamiento administrativo; y va a marcarse así una distinción conceptual y práctica entre aquellas relaciones jurídicas que involucra dicho sector y otras que tienen lugar dentro del mismo marco de interacción social y que el Derecho también ha de alcanzar. Por supuesto, que esto se dará en un proceso gradual que tiene en ese momento al que nos referimos, a los efectos de entender el tema jurídico administrativo tal y como lo hacemos hoy, su etapa inicial más decisiva. Un antiguo autor francés dijo: “El Derecho Administrativo, considerado como ciencia, es de origen moderno. En todas las épocas, han habido instituciones administrativas; en todas las épocas, ciertas ramas de la administración han producido reglas destinadas a dirigir a los funcionarios; pero el Derecho administrativo no estaba constituido”.⁸

De tal suerte, no solo en cuanto expresión de la realidad jurídica, sino como producto cultural vinculado al modo de ser y de hacer de una comunidad políticamente organizada determinada, irrumpe en la vida del Estado Moderno el Derecho Administrativo, de la mano de la experiencia teórico-práctica de la burguesía como nueva clase regidora de los destinos públicos, sustentado primeramente en las creencias de un liberalismo que se pone en práctica en todos los órdenes, y perfilado hacia el logro de una ordenación y realización individual y social, según el orden de cosas que daba por bueno esa clase rectora.

No pocos autores han identificado en la Revolución francesa y en el marco posrevolucionario francés, el perímetro originario del Derecho Administrativo.⁹

8. Laferrière, F., *Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif mis en rapport avec la Constitution de 1852, les lois organiques de l'Empire, la législation et la jurisprudence nouvelles sur le Conseil d'État, la Cour des Comptes, l'enseignement, les impôts, le contentieux, etc., etc.*, Tome i, Quatrième édition revue et considérablement augmentée, Cotillon, Éditeur, Libraire du Conseil D'État, Paris, 1854, pág. xx. Más adelante (pág. xxxviii), este autor reafirmaba: “Este excursus histórico sobre los monumentos y las variaciones sucesivas de la administración municipal, provincial y general de la antigua Francia debe bastar para justificar nuestra propuesta, sabiendo que no había, propiamente hablando, Derecho administrativo en la antigua monarquía: habían instituciones, habían reglas sobre prácticas que habían nacido: pero no había un cuerpo de doctrina; no había ciencia paralela a la ciencia del derecho civil”.

9. Véase, en una referencia que busca solo un fin ilustrativo y no de exhaustividad: Moreau, Félix, *Manuel de Droit Administratif*, Ancienne Librairie Thoring et Fils, Albert Fontemoing, Éditeur, Paris, 1909, págs. 7 y sigs.; Rolland, Louis, *Précis de Droit Administratif*, Neuvième édition, Librairie Dalloz, Paris, 1947, pág. 4: “En el origen de nuestro actual régimen administrativo se encuentra la gran reorganización hecha al inicio del Consulado, en el pluvioso del año viii”; Fleiner, Fritz, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Traducción de la 8va edición alemana por Sabino Álvarez-Gendín, Editorial Labor, S.A., Barcelona-Madrid-Buenos Aires, 1933, pág. 25: “Cuando la Revolución francesa derrocó las instituciones políticas del «antiguo régimen», la práctica y la legislación pudieron proceder libremente a formar un Derecho público homogéneo para la Administración pública, Derecho que gravitó en torno a un punto central: las relaciones del Poder público con sus súbditos, los ciudadanos”; Romano, Santi, *Corso di*

En el conocido sentir de Henry Berthélemy: “El pasaje del régimen de policía al régimen del derecho, se efectuó en Francia de un solo golpe. [...] La destrucción completa de los viejos cuadros de la actividad administrativa, la abolición de las antiguas fórmulas, la supresión de organismos carcomidos que aparecían como instrumentos de tiranía, tal es el primer objetivo del esfuerzo revolucionario. La Revolución hace ante todo tabla rasa de lo pasado; el nuevo edificio que se elevará sobre sus ruinas no debe utilizar ninguno de sus materiales”.¹⁰

Mas, un postulado en el sentido de lo anterior no ha pasado sin cierta polémica, ya sea por su negación al entenderse que el origen del Derecho Administrativo se ubica antes de ese período revolucionario;¹¹ ya por su matización y armonización

Diritto Amministrativo, Terza Edizione Riveduto, CEDAM, Padova, 1937, pág. 20: “Así la fecha de nacimiento del derecho administrativo coincidiría con la de la ley francesa de organización administrativa del 28 pluvioso del año viii, que sigue a la constitución del 22 frimario del mismo año”; Zanolini, Guido, *Curso de Derecho Administrativo*, Volumen i, *Parte General*, Ediciones ARAYÚ, Buenos Aires, 1954, págs. 56 y 57: “Considérase generalmente a la ley del 28 pluvioso del año viii (1800) como partida de nacimiento del derecho administrativo; por primera vez dio a la administración francesa una organización jurídicamente garantizada y exteriormente obligatoria”; García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1972, en todo (la versión inicial de este trabajo como “La revolución francesa y la emergencia histórica de la administración contemporánea”. en AA.VV., *Homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, Tomo ii, Instituto Editorial REUS, Madrid, 1959, págs. 202 y sigs.); García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, Editorial Revista de Derecho Privado, Madrid, 1964, págs. 140 y 141; Weil, Prosper, *Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 39: “El Derecho Administrativo tiene su nacimiento en el período comprendido entre la Revolución de 1789 y la terminación del Segundo Imperio”. Giannini, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, ob. cit., pág. 47: “La revolución francesa y las revoluciones liberales sucesivas eliminaron de la escena los tipos estructurales del absolutismo puro y del absolutismo ilustrado, e introdujeron un nuevo tipo estructural que pronto se llamó de “derecho administrativo”. [...]”. Burdeau, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., págs. 20 y sigs.; Chapus, René, *Droit Administratif Général*, Tome 1, 9e édition, Éditions Montchrestien, E.J.A., Paris, 1995, págs. 1 y 2; Chinchilla Marín, Carmen, “Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del Derecho Administrativo”. en Chinchilla, Carmen/ Lozano, Blanca y del Saz, Silvia, *Nuevas perspectivas del Derecho Administrativo. Tres estudios*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1992, págs. 21 y sigs.; Soriano García, José Eugenio, *Desregulación, privatización y Derecho Administrativo*, Publicaciones del Real Colegio de España, Bolonia, 1993, págs. 63 y sigs.; Debbach, Charles, *Droit Administratif*, 6e édition, Ed. Économica, Paris, 2002, pág. 31; Sandulli, Aldo, *Costruire lo Stato. La scienza di diritto amministrativo in Italia (1800-1945)*, Dott. A. Giuffrè Editore, S.p.A., Milano, 2009, págs. 1 y sigs.; Rodríguez Rodríguez, Libardo, *Derecho Administrativo General y colombiano*, 15ta edición, revisada, ampliada y puesta al día, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2007, págs. 24 y sigs.; Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 2a edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 2008, págs. 81 y sigs.

10. Berthélemy, Henry, “Prefaci”. en Mayer, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo i, *Parte General*, Traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949, pág. xii.

11. V. gr.: de Tocqueville, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Traducción de Jorge Ferreiro, 1era edición en español, Fondo de Cultura Económica, S.A., México D.F., 1996, especialmente págs. 87 y sigs.; Spiegel, Ludwig, *Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 13: “[...] las instituciones jurídico-administrativas tienen una historia rica y continua, con profundas raíces en un pasado bien remoto”; Le Bras, G., “Les origines canoniques du droit administratif”, en AA.VV., *L'évolution du Droit Public. Études offertes à Achille Mestre*, Sirey, Paris, 1956, págs. 395 y sigs.; Benoit, Francis-Paul, *El Derecho Administrativo Francés*, ob. cit., págs. 11 y 12; Gallego Anabitarte, Alfredo, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado Constitucional y los fundamentos del Derecho Administrativo español*, Cuadernos de Historia de la Administración, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, especialmente págs. 22 y sigs.; Mestre, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, Presses Universitaires de France, Paris, 1985, págs. 10 y sigs.; Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Derecho Administrativo Español*, Tomo i, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*,

con una posición que toma en cuenta su gestación (de sus técnicas o algunos de sus principios o presupuestos) en la etapa del Antiguo Régimen, o antes, con los aportes que hubo de imprimir la Revolución francesa.¹²

El profesor español Alejandro Nieto es de los que concluía hace ya algún tiempo: “El Derecho administrativo del siglo xix no rompe con el propio del Antiguo Régimen, puesto que ni en la Historia ni en el Derecho caben bruscas soluciones de continuidad. Pero como acierta a formularse en unos términos rigurosamente nuevos (al menos en algunos de sus aspectos fundamentales), es explicable que muchos autores, deslumbrados por su modernidad, se hayan empeñado en datar por estos años su fecha de nacimiento, lo cual no es grave ciertamente –en el fondo se trataría de una «discusión profesoral»–; pero sí tiene trascendencia el segundo error: el considerar el Derecho administrativo, que entonces nace, como algo arquetípico y acabado, es decir, como el Derecho Administrativo por antonomasia”¹³

Sustrayéndonos a la riqueza y complejidad de ese debate, lo cierto es que la Francia emergida de esa revolución fue el primer gran centro de consolidación y de propagación, en lo práctico y en lo conceptual, de esa realidad jurídica que conocemos hoy como Derecho Administrativo; y, por tanto, su primer gran arquetipo de construcción. Aun cuando después, en la medida en que avanzaba el siglo xix y los tiempos posteriores, esa realidad fue adquiriendo influencias más policromáticas en

Netbiblo, S.L., La Coruña, 2008, págs. 7 y sigs.

12. Por ejemplo: Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., págs. 91 y sigs.; del propio Villar Palasí, *El fin del Antiguo Régimen y los orígenes del Estado Constitucional en España. La aparición del Derecho Administrativo*, Conferencia pronunciada con motivo de la solemne inauguración del I Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 20 de febrero de 2001, págs. 3 y sigs.; Meilán Gil, José Luis, “El proceso de definición del Derecho administrativo”, en Meilán Gil, José Luis, *Administración Pública en perspectiva*, Universidade Da Coruña, Universidade de Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, págs. 32 y sigs. (este trabajo fue originalmente publicado por la Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967); Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, págs. 27 y sigs.; Nieto, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 12 y sigs.; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo i*, ob. cit., págs. 71 y 72; Frier, Pierre-Laurent, *Précis de Droit Administratif*, 3e édition, Éditions Montchrestien, E.J.A., Paris, 2004, págs. 13 y sigs.; Linde Paniagua, Enrique, *Fundamentos de Derecho Administrativo. Del Derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Colex, Editorial, Madrid, 2009, págs. 41 y sigs.; Muñoz, Guillermo Andrés y Grecco, Carlos Manuel, “Lecciones de Derecho administrativo”, en Muñoz, Guillermo Andrés y Grecco, Carlos Manuel, *Fragmentos y Testimonios del Derecho Administrativo*, AD-HOC S.R.L., Villela Editor, Buenos Aires, 1999, págs. 56 y sigs.; Cassagne, Juan Carlos, *Derecho Administrativo*, Tomo i, Reimpresión de la 9na edición, Abeledo Perrot S.A., Buenos Aires, 2010, págs. 101 y sigs.; Santofimio Gamboa, Jaime Orlando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, *Introducción a los conceptos de la Administración Pública y el Derecho Administrativo*, 3era reimpresión de la 3era edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, págs. 189 y sigs.

13. Nieto, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 145.

su configuración y substanciación, provenientes de otras experiencias *iuspúblicas* desplegadas bajo el manto de la modernidad, para mostrarse hoy, allí donde se manifiesta, como un mundo rico y diverso en matices. En un marco de referencia jurídica tan fuerte como el alemán, Otto Mayer expondría en 1903: “La formación del derecho alemán ha estado abierta, en todo tiempo, a las influencias extranjeras. En cuanto concierne al derecho público moderno, el derecho francés, sobre todo, le ha servido de guía y de modelo”; a renglón seguido acotaba: “En verdad, es menester no exagerar; no debe pretenderse explicar todos los puntos comunes mediante contribuciones del derecho francés. En un amplio sector la explicación débese al paralelismo de las ideas comunes. Queda, sin embargo, un número bastante grande de materias en las cuales la influencia directa del derecho francés no podría desconocerse. Más de una vez, el derecho francés ha sido simplemente copiado. Más a menudo, se han adoptado y transformado las instituciones, combinándolas en distintas proporciones, con ideas de origen alemán”.¹⁴

Si bien sobre el origen del Derecho Administrativo como realidad preexistente al momento de su apreciación cognitiva, ha habido cierta polémica, sí ha quedado claro para el universo de los *iusadministrativistas* que el surgimiento de la ciencia del Derecho Administrativo, o la fase primera de su proceso de construcción científica, tiene lugar en el siglo xix; y a este inicio en los principales centros europeos se irán incorporando gradualmente, en la medida que avanza ese período decimonónico y se desenvuelven las realidades objetivas que ese siglo cobijaba, otros países dentro y fuera de ese espacio geográfico (Latinoamérica en especial). Así, el siglo xix fue la plataforma de despegue –en el tiempo– de la ciencia del Derecho Administrativo. Esta es una afirmación ya común dentro de los estudiosos de esa rama jurídica. Un autor de la talla de Ernst Forsthoff, ateniéndose al Derecho alemán, ha podido estampar: “La ciencia del Derecho

14. Mayer, Otto, *Derecho Administrativo Alemán*, Tomo i, *Parte General*, Traducción directa del original francés por Horacio H. Heredia y Ernesto Krotoschin, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1949, “Prefacio de la edición francesa”, págs. xiii y xiv. Mayer (pág. xiv) agregaba igualmente sobre el Derecho Administrativo alemán: “Presenta, pues, gran variedad. En ninguna parte el elemento francés ha permanecido totalmente ajeno. [...] El jurisconsulto francés reconocerá en todas partes formas de su derecho nacional; unas veces las hallará transportadas a un nuevo medio; otras, las verá chocar con principios extranjeros”. Entre otros trabajos, también puede verse lo que apuntaba el profesor español, finalmente radicado en Venezuela, Antonio Moles Caubet, sobre la recepción del Derecho Administrativo francés en otros países, en su artículo: “La progresión del Derecho Administrativo”, en Moles Caubet, Antonio, *Estudios de Derecho Público*, Compilación de Oswaldo Acosta-Hoenicka, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, pág. 17 (este trabajo fue publicado originalmente en la *Revista de la Facultad de Derecho*, No. 3, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1955, págs. 17 a 38; pero su referencia aquí la haremos a partir de su publicación en la mencionada compilación).

Administrativo es, en efecto, una de las disciplinas más modernas dentro de la ciencia del Derecho público: sus orígenes se encuentran en el siglo xix, y solo algunos precedentes aislados pueden descubrirse en épocas anteriores”¹⁵

En definitiva, la revelación del Derecho Administrativo como una porción de la realidad jurídica con identidad propia –su proceso de construcción–, no solo implicaría una práctica jurídica desde los postulados que lo determinan, sino que traería consigo la proyección de un área del conocimiento jurídico de la que es necesario apropiarse y cultivar para proveer al perfeccionamiento de su realización práctica; además de su correspondiente traducción en un área de la formación especializada de los juristas.¹⁶

De tal suerte, el Derecho Administrativo se convierte entonces un fenómeno que se proyecta en tres dimensiones fundamentales: 1-) como parte objetiva del ordenamiento jurídico o del sistema de Derecho; 2-) como sector específico dentro de la ciencia jurídica, cuyo objeto de estudio se centra en esa parte del ordenamiento jurídico (ciencia del Derecho Administrativo); y 3-) como materia o disciplina docente o académica.

Es la segunda de esas dimensiones la que ha de ocupar nuestra atención en este acápite. Como ejercicio de inteligencia, el *Breve tratado...* de José María Morilla es un producto y un reflejo de su época, donde en el fondo no solo hay de las condiciones históricas concretas que le condicionan, sino también de la fisonomía –en espacio y tiempo– del campo científico en que se enmarca: la ciencia del Derecho en general y del Derecho Administrativo en particular.

Es importante no perder de vista que el propio Morilla destacaba haber tenido cerca ciertos textos de Derecho Administrativo suscritos por autores franceses y otros salidos de las plumas españolas¹⁷ (nada dice de autores provenientes de

15. Forsthoff, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 70.

16. Según señalaba en el contexto decimonónico F. Laferrière (*Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, Tome i, ob. cit., pág. xxxix): “¿En qué condición el Derecho administrativo podía nacer en Francia y tomar lugar en la enseñanza jurídica? – En condición que una nueva época rejuveneciera la unidad administrativa, como la antigua monarquía había producido la unidad política; en condición que los *principios* de administración, recogidos en el orden racional, fueran dominantes, y que las *instituciones* no fueran más que la realización o el corolario de los principios”.

17. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., en el “Prólogo”, pág. vi.

territorios alemanes o italianos). Por lo que es lícito entender que el espacio científico que marca los rasgos de este texto, es el que se circunscribía al contexto jurídico-administrativo francoespañol de la primera mitad del período decimonónico y, particularmente por la fecha en que ve la luz su *Breve tratado...*, el que se manifestaba en la década de 1840.

A raíz de lo anterior, no resulta ocioso hacer unas mínimas alusiones, de principio, a ese contexto originario de la ciencia del Derecho Administrativo en Francia y en España, habida cuenta del valor originario que tuvo el universo *iusadministrativo* francés para el surgimiento y desarrollo inicial de dicha ciencia en Europa, en especial para el supuesto español –como dejaremos enunciado en su momento–. Y recordando que el caso cubano se enmarcaba en el espacio socio-político de la España de entonces, lo que revela que hay una conexión directa y determinante con lo que al respecto acontecía en la Metrópoli europea, sin soslayar que el pensamiento jurídico-administrativo que se manifestaba en Cuba, abrevaba también, en cierta medida, en fuentes científicas francesas. En consecuencia, es necesario no perder de vista que para aprehender en su más adecuada dimensión el panorama de la ciencia *iusadministrativa* cubana en su tiempo originario y durante el siglo xix, hay que tener a mano el conocimiento de lo que al respecto acontecía en Francia y España como elementos de influencia y determinación científica sobre dicho panorama caribeño.

Lo anteriormente apuntado ha de operar como telón de fondo necesario para la mejor apreciación del *Breve tratado...* de José María Morilla, en cuanto ejercicio de la incipiente ciencia *iusadministrativa* patria y como resultado bibliográfico en ese orden.

LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA

Toda la primera mitad del siglo xix va a significar para el Derecho Administrativo, en específico el francés que toma la vanguardia histórica, la primera fase de su evolución como demarcación científica; comprendiendo, en esencia, su tiempo de formación, el cual se va a extender hasta el comienzo de la década de 1870. A partir de este último momento decimonónico y hasta el primer tiempo del siglo xx, el Derecho Administrativo francés comenzará a vivir su período de consolidación,

de florecimiento, de adquisición de su personalidad propia, de afirmación de su autonomía, su edad de oro, su *belle époque*, su edad clásica, su época clásica, expresiones estas –y otras con similar connotación– diseminadas a lo largo de los más diversos estudios doctrinarios.

Según explicaba François Burdeau: “Contando desde la Restauración, la coyuntura deviene favorable para el acercamiento a las realidades administrativas en términos de derecho. Entonces nace una ciencia del derecho administrativo progresivamente más desarrollada”; luego este autor indicaba: “Una doble circunstancia, sobre todo, explica la formación de esa rama de los estudios jurídicos desde los primeros años de la Restauración”; para precisar: “La conjunción de cierto clima ideológico, al que corresponde las reivindicaciones liberales, y de una situación de hecho: la reducción del Consejo de Estado a funciones prioritariamente jurisdiccionales, se encuentra entonces en el origen directo del auge de una reflexión jurídica en un sector hasta ahora abandonado, el del derecho administrativo”. Burdeau destacaba también: “Ahora bien, si ese derecho tiene vocación para constituirse en objeto particular del conocimiento jurídico, él no existe todavía. Ni el Antiguo Régimen, ni la Revolución, ni el Imperio lo han organizado. Él está por descubrir, por ordenar, por divulgar”.¹⁸

En consecuencia, no será hasta el último tercio decimonónico que en el iris de la ciencia del Derecho surgirá o se formará, de una vez, un nuevo segmento cromático: el del Derecho Administrativo. Y es, en este sentido, que pueden interpretarse afirmaciones tales como –solo como botón de muestra mínimo– la de Gastón Jèze cuando sostenía: “Es bajo la Tercera República que el Consejo de Estado, a fines del siglo xix y a principios del xx, ha creado, con su jurisprudencia, el derecho administrativo francés”;¹⁹ o de Prosper Weil al consignar: “El Derecho Administrativo se remonta solo al último tercio del siglo xix. Es, pues, un derecho joven, que ha experimentado en menos de cien años una rápida evolución”.²⁰

18. Burdeau, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., págs. 106 y 107.

19. Jèze, Gastón, en el “Prefacio del autor a la edición argentina”, de su monumental *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo I, *La técnica jurídica del Derecho Público francés*, Traducción directa de la 3ra edición francesa por Julio N. San Millán Almagro, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. xxxii.

20. Weil, Prosper, *Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 38 y 39.

No puede olvidarse que el Derecho Administrativo francés ha sido un producto forjado sobre las brasas de las condiciones histórico concretas que han animado la historia socio-política moderna de Francia; y que, en esa forja, el Consejo de Estado francés, en primer lugar, y la doctrina de ese país, han operado como yunque y martillo para darle la forma que luce hoy como elaboración jurídica, asumiendo además el rol de mantener su funcionalidad en cuanto tal. Recuérdese que el régimen jurídico-administrativo francés ha estado singularizado por el hecho de existir un orden jurídico que tiene como objeto específico a la Administración Pública y el funcionamiento administrativo; y por la existencia de dos órdenes de jurisdicción, donde la contencioso-administrativa se distingue de la llamada jurisdicción ordinaria y tiene como máximo órgano jurisdiccional al Consejo de Estado.

Esta etapa primera a la que nos circunscribimos en este acápite, tuvo diversas características que la configuraron como tal, en relación con las siguientes eras que viviría el desarrollo científico del Derecho Administrativo en Francia y fuera de ella.

En sentido general, buena parte de la doctrina posterior se ha manifestado en términos duros sobre el estado científico del Derecho Administrativo francés en esos casi tres cuartos iniciales del siglo xix. Maurice Hauriou, por ejemplo, advertía que, para ese tiempo, dicho Derecho se “[...] había desarrollado durante un siglo de modo espontáneo y casi instintivo, conforme a su tipo lógico [...]. Todavía ayer era mal conocido; la mayor parte de los comentaristas ignoraron sus íntimos resortes; visto desde fuera, como ellos lo veían, en la corteza rugosa de los textos, ofrecía la imagen de una reglamentación caótica [...]”.²¹ Esta calificación de caos aparece en otros autores. Jèze, más severo al respecto, concluía: “Considérese lo que era el derecho administrativo francés antes que Laferrière escribiese su *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux* (1ª edición, 1886). Sin ninguna exageración, era, para la parte jurídica propiamente dicha, el caos, un montón más o menos confuso de soluciones incoherentes, arbitrarias, de prácticas empíricas, frecuentemente injustificables e injustificadas. Los que las conocían eran raros y se enorgullecían de su erudición. Orgullo fuera de lugar: cuando se arriesgaban a escribir un libro para exponer sus soluciones, su obra –sea cual fuere el número

21. Hauriou, Maurice, en el “Prefacio de la 5ª edición (1903)” de sus *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*, en Hauriou, Maurice, *Obra escogida*, Traducción de Juan A. Santamaría Pastor y Santiago Muñoz Machado, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pág. 49.

de volúmenes-, aparecía como una recopilación indigesta, un fárrago vacío de ideas y de hechos”.²²

Como en todo edificio que inicia su construcción, la primera etapa muestra poco de las luces que tendrá esa estructura una vez que va tomando cuerpo y avanzado hacia su terminación. Eso mismo aconteció para el Derecho Administrativo francés en su tiempo de formación primigenio. En ese momento, varios aspectos coadyuvan a entender su situación.

Desde la primera década de esa centuria, el Derecho de la Francia decimonónica (y napoleónica) había descubierto el fenómeno de las grandes codificaciones, que pasarían a ser un elemento estructural en importantes sectores de su sistema jurídico. Siguiendo ese influjo –en palabras, la idea de un código para lo administrativo había fascinado a muchos espíritus; a pesar de que finalmente se llegaría a la percepción de que era una empresa poco factible en su alcance más ambicioso, aunque no en su expresión parcelaria. Ya Charles-Jean Bonnin consignaba en 1808, en un opúsculo dedicado al tema: “La necesidad y la importancia de un *Código administrativo*, tan urgente para que cese la confusión en la que se encuentra esta parte de las leyes, y al aprieto diario en el que esta confusión pone a los ciudadanos y a la propia administración, son ahora una verdad reconocida por muchos, y a cuya experiencia no es posible negarse desde un punto de vista razonable. Este *código*, no menos útil que los que ya guían a Francia, pero aún más necesario para el orden público en los tan múltiples asuntos que incumben a la administración, será un nuevo beneficio del legislador de las naciones y del celo de su prudente consejo”.²³

22. Jèze, Gastón, “Prefacio de la segunda edición francesa” en sus *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo I, *La técnica jurídica del Derecho Público francés*, Traducción directa de la 3ra edición francesa por Julio N. San Millán Almagro, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. lxii. Ver también, entre otros: Legendre, Pierre, *Histoire de l'Administration de 1750 a nos jours*, ob. cit., pág. 7. Otros doctrinantes han realizado planteamientos al respecto, Juan Alfonso Santamaría Pastor (*Fundamentos de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 153) repasaba: “Con todo, la andadura del Derecho administrativo científico en esta etapa que se cierra en 1870 es bastante penosa. Se trata de una etapa de iniciación, en la que la doctrina explora diversas líneas metodológicas y en la que la coherencia científica de las exposiciones brilla muchas veces por su ausencia. Con frecuencia, las obras generales no superan el nivel de meros catálogos legislativos o jurisprudenciales (en ocasiones con una ordenación puramente alfabética), carentes de una vertebración mediante principios institucionales propios: o el de puras descripciones de la organización administrativa y de sus principales tareas. En realidad, la aparición de obras importantes no tendrá lugar sino en el último tercio del siglo, una vez que el tratamiento del Derecho administrativo se decanta de su confusión originaria con otras ramas científicas, como el Derecho público general, el Derecho natural y la ciencia administrativa”. Ver también: Sandulli, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., págs. 12 y 13.

23. Legendre, Pierre, *Histoire de l'Administration de 1750 a nos jours*, ob. cit., pág. 7: “Por largo tiempo la idea de un Código había fascinado muchos espíritus. La Ley de 15 prairial del año II ordenaba su redacción y ese programa fue retomado sin más suceso por la orden de 20 de agosto de 1824 instituyendo una Comisión encargada de colegiar

Esta idea operaba desde la necesidad de identificar y ordenar primero las fuentes normativas –tan vastas, diversas y dispersas– sobre las que debían desarrollarse los esfuerzos doctrinales; los cuales intentaba llegar, en última instancia, a lo que había sucedido con el Derecho Civil a partir de su codificación y del modo en que se abordaba la ciencia en esta última parte del sistema jurídico, la que gravitaba esencialmente alrededor de ese cuerpo codificado. F. Laferrière, al cerrar la “Introducción” de la cuarta edición de su *Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, expresaba: “Esta nueva edición, que clasifica con un método más riguroso las materias de derecho administrativo y que acerca o combina las disposiciones esparcidas en nuestras vastas colecciones de leyes, puede presentar como el plan general o el esbozo de Código Administrativo que falta en Francia, y que sería para el Gobierno francés un glorioso monumento a erigir al lado del Código civil, que ha tomado su nombre histórico de Código Napoleón”.²⁴ De tal suerte, buena parte de los textos²⁵ que producen los autores de este período que nos ocupa, tienden a ser sistematizaciones, más o menos comentadas, de la legislación administrativa vigente. Un escritor francés, en los umbrales del siglo xx, valoró en retrospectiva histórica al Derecho Administrativo de su país, y sobre la situación de la doctrina administrativa en el pasado dijo: “[...] durante largo tiempo ella ha sido casi toda absorbida por el comentario a los códigos de derecho privado, desviada de las materias administrativas por la ausencia de textos a los cuales pueda aplicar sus métodos habituales y por su ignorancia de las costumbres administrativas que no se divulgan fácilmente. Ella ha llegado un poco tardíamente a las materias administrativas”.²⁶

Debe tomarse en cuenta también el papel central que desempeñaba ya el Consejo de Estado francés, con sus decisiones en sede jurisdiccional administrativa, en la configuración del Derecho Administrativo y sus instituciones; devenido a la larga en un Derecho pretoriano, como se ha reconocido por la generalidad de la doctrina desde hace mucho tiempo.²⁷ Este papel –consagrado definitivamente en

los textos de toda naturaleza anteriores a 1815. La obra era sin duda imposible, a no ser por materias especiales y bajo ciertas condiciones notablemente analizadas por Aucoc”.

24. Bonnin, Charles-Jean, De l'importance et de la *nécessité d'un code administratif*, consultado en la versión en español incluida en Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública, Compendio y estudio introductorio* de Omar Guerrero, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2004, pág. 169.

25. Laferrière, F., *Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, Tome i, ob. cit., pág. li.

26. Moreau, Félix, *Manuel de Droit Administratif*, ob. cit., págs. 9 y 10.

27. Como repasaba Francis-Paul Benoit (*El Derecho Administrativo Francés*, ob. cit., pág. 19): “La jurisprudencia

1872- tendrá un momento importante en 1818, cuando se establece la publicidad de los fallos jurisdiccionales del Consejo de Estado, que hasta entonces no estaban acompañados de esa necesidad.²⁸ De ahí que parte esencial de la materia prima o de las fuentes con que trabajaron los *iusadministrativistas* franceses de ese contexto, además de la legislación, fueron los pronunciamientos jurisdiccionales del Consejo de Estado como máximo órgano decisor para lo contencioso-administrativo. En este orden de ideas expresaba Serrigny: “Es la fuente más abundante y la más segura del Derecho Administrativo, a tal punto que no dudaría en afirmar que, sin la existencia de este Consejo, esta parte de la legislación jamás sería elevada al estado de ciencia”.²⁹

Por lo tanto, muchos esfuerzos bibliográficos del *iusadministrativismo* de este período -como expresión científica fundamental del mismo-, resultarán, en su esencia, una ordenación o reunión, desde diferentes ángulos o criterios adoptados por el autor de que se trate, de la amplia legislación vigente y de los fallos jurisdiccionales (del Consejo de Estado) en materia administrativa, con análisis confinados a la estrechez de la letra de la norma o el casuismo del fallo que no revelan aún la esencia jurídica en que ello se fundamenta; intentando, por esa vía, arrojar luz sistémica sobre el entramado objetivo que daba vida el subsistema jurídico- administrativo y sobre su funcionalidad en cuanto tal.³⁰ Los

del Consejo de Estado y de los Tribunales administrativos es la fuente esencial de las grandes construcciones del Derecho administrativo propiamente dicho [...]. Todas las reglas generales del Derecho Administrativo se desprenden así del conjunto de decisiones jurisdiccionales administrativas. Ello ha hecho posible la adaptación constante de las reglas jurídicas a los problemas de hecho a resolver, que constituye una de las características notables del Derecho administrativo francés. Lejos de ser una materia reglamentaria, nuestro Derecho administrativo es fundamentalmente un Derecho pretoriano”. Georges Vedel (*Derecho Administrativo*, 1era edición, Traducción de la 6ª edición francesa por Juan Rincón Jurado, Aguilar S.A., Madrid, 1980, págs. 9 y 10) enseñaba: “Pero en Derecho administrativo el rechazo el Código civil y del Derecho privado, así como la inmensidad de las lagunas legislativas, han conducido a que el juez *elabore* verdaderamente el Derecho. Una vez descartado el Derecho privado, se ha encontrado en presencia de una legislación que, la más de las veces, solo regulaba casos particulares. Se ha visto obligado, pues, no solo, al igual que el juez civil, a interpretar textos insuficientes o colmar lagunas, sino a afirmar, por vía jurisprudencial, principios que equivalen a los artículos fundamentales que encontraríamos en un Código administrativo, de existir este en el sentido preciso del término [...]”.

28. En relación con ello, Maurice Hauriou (“De la formation du droit administratif français depuis l’an vii”. en *Revue générale d’administration*, Tome ii, Paris, 1892, págs. 380 y sigs.) dividió la historia de la formación del Derecho Administrativo francés en tres etapas, donde la primera sería la de elaboración secreta (1800-1818), la segunda de divulgación (1818-1860), y la tercera la de organización científica de dicho Derecho (a partir del advenimiento del Segundo Imperio o de 1860).

29. Serrigny, D., *Traité de l’organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative, dans leur rapport avec le droit civil*, Joubert, Paris, 1842, en el “Préface”, pág. vi; citado por Laferrière, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome i, Berger-Levrault et Cie, Libraires-Éditeurs, Paris, 1887, en el “Préface”, pág. viii.

30. De acuerdo con lo que acotaba René de Lacharrière, específicamente sobre las primeras obras de Derecho Administrativo en Francia: “Hauriou insiste con razón sobre el carácter de obras de divulgación que tienen estos primeros estudios de Derecho administrativo: ellos necesitan, ante toda otra empresa, clasificar y dar a conocer las

títulos de dos obras emblemáticas de esa etapa pueden darnos alguna medida de lo dicho: Louis-Antoine Macarel denominó a una de las suyas *Éléments de jurisprudence administrative, extraits de décisions rendes par le Conseil d'État en matière contentieuse* (1818); mientras que Joséph-Marie de Gérando llamó a su obra *Institutes de droit administratif français, ou éléments du Code administratif* (1829, con una segunda edición en 1842). Esta es la época de lo que René Chapus calificaría como *littérature de répertoire*;³¹ donde cada autor ensayaba su propio plan de exposición y sistematización, a los fines que intentaban de la mejor organización y aprehensión del universo de normas y fallos que conformaban el campo jurídico-administrativo que les servía de objeto de estudio. Cada autor imaginaba el suyo, diría Batbie en los años decimonónicos,³² al pasar balance sobre los planes o las estructuras internas que habían adoptado las obras más representativas del Derecho Administrativo francés que le precedieron; en lo que hubo un espectro variado de composiciones, donde se llegó, por algunos, a asumir una ordenación por un orden alfabético de las materias administrativas que trataban.³³

En consonancia con lo anterior, este estadio de la ciencia del Derecho Administrativo francés coincide con el reinado del método exegético como prisma de aproximación y construcción científica fundamental (también entendido como método legalista).³⁴ La valoración que hiciera Gèny desde

decisiones de la jurisprudencia, incluso exhumar los textos en vigor del *Bulletin des Lois* donde quedaban a veces ignorados y difícilmente accesibles. Este primer trabajo era la condición de todos los otros, y en esto de proporcionar una documentación clara y cómoda los contemporáneos fueron los más agradecidos a Cormenin". Ver: de Lacharrière, René, "Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif". en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, xlviii année, Tome cinquante-septième, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, Paris, 1940, pág. 335.

31. Chapus, René, *Droit Administratif Général*, Tome 1, ob. cit., pág. 13.

32. Batbie, A., *Traité théorique et pratique de Droit Public et Administratif*, Tome ii, Deuxième édition remaniée et mise au courant de la législation et de la jurisprudence, L. Larose et Forcel Librairies-Éditeurs, Paris, 1885, pág. viii. Por su lado, Ducroq indicaba: "En la enseñanza de las Facultades de derecho, la autoridad universitaria ha sido llevada, por la ausencia de codificación, a fijar un programa de cursos de Derecho administrativo, sin atentar contra la libertad de cada profesor por el método de exposición"; ver: Ducroq, Th., *Cours de Droit Administratif et de la législation française des finances avec introduction de Droit Constitutionnel et les principes du Droit Public*, Tome i, *Introduction de Droit Constitutionnel. Organisation administrative*, Septième Édition, Ancienne Librairie Thorin et Fils, A. Fontemoing, Éditeur, Paris, 1897, págs. xxvi y xxvii.

33. Constátese, por ejemplo: Dufour, Gabriel, *Traité Général de Droit Administratif appliqué exposé de la doctrine et de la jurisprudence*, Tomes i a viii, Deuxième édition, Cotillon, Éditeur, Librairie du Conseil d'État, Paris, 1854-1856.

34. En el decir de José María Pi Suñer: "El año 1800 coincide, así en Derecho Público como en el Derecho privado, con un sentido clásico. De 1804 a 1830 funciona la *Escuela de la Exégesis*. No hay nada tan antirromántico como ella. En 1830 –año máximo para el romanticismo en las costumbres– brilla en su apogeo tal escuela –expresión acabada del clasicismo–. Y esto dura casi hasta 1880, cuando el romanticismo literario y social se ha extinguido". Ver: Pi Suñer, José María, "Clasicismo y romanticismo en el Derecho Público", en AA.VV., *Estudios dedicados al profesor Gascón y Marín en el cincuentenario de su docencia*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1952, pág. 583.

el Derecho Privado, puede tener aplicación, *mutatis mutandis*, al espacio jurídico objetivo y temporal que aquí nos ocupa, pues sus palabras son muy esclarecedoras: “No puede ponerse en duda que el principal si no el único esfuerzo de la doctrina jurídica francesa, se ha consagrado a la interpretación *strictu sensu* de los textos legales. A esto es debido el éxito de la exégesis durante mucho tiempo [...]”; y antes había escrito: “En la denominación misma que suelen darle nuestros civilistas, se trasluce también la dirección fundamental del método. No dicen jamás como ciertos jurisconsultos alemanes, interpretación *del derecho*, o de las reglas de derecho, sino únicamente interpretación de las *leyes*. Para ellos todo está reducido a esto: dar todo su alcance al pensamiento del legislador contenido en los textos. Siempre que se comprenda e interprete bien la ley, suministrará cuantas soluciones jurídicas sean necesarias”.³⁵ En esta fase primigenia en la que se desenvolvía el quehacer científico del *iusadministrativismo*, no había llegado todavía el día en el que habrá de imponerse en el Derecho Administrativo lo que Édouard Laferrière reclamaba y aplicara en el segundo lustro de la década de 1880, en su famoso e innovador *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, como método: “[...] explicar los principios del contencioso administrativo y su aplicación a las principales ramas de la administración [...]”.³⁶ En esa línea, y según el sentir de este Laferrière: “[...] para el derecho administrativo [...]”; la abundancia de los textos, la diversidad de sus orígenes, la poca armonía que tienen a veces entre ellos, ponen en riesgo de perder al comentarista que quisiera aplicarle los mismos métodos que el Derecho codificado. La jurisprudencia es aquí la verdadera fuente de la doctrina, porque ella sola puede despejar los principios permanentes de las disposiciones contingentes en las cuales están comprendidos, establecer una jerarquía entre los textos, remediar su silencio,

35. Gèny, Francisco, *Método de interpretación y fuentes en Derecho privado positivo*, 2a edición, Editorial Reus (S. A.), Madrid, 1925, págs. 27, y 25 y 26. Por su lado, José María Pi Suñer (“Clasicismo y romanticismo en el Derecho Público”, ob. cit., pág. 584) comentaba: “Si fijamos la atención en el Derecho público veremos también que hasta 1886 el amor excesivo al texto –positivo jurídico– nubla las concepciones llamadas a recoger la evolución social. La atención excesiva al texto producía soluciones demasiado concretas, prácticas empíricas, falla, en definitiva, de visión sintética. Es la nota del Derecho Administrativo de principios de siglo, cuando tiende a formarse. Los escritores no vuelan; se encuentran aferrados al Consejo de Estado. Analizan la “cuestión del día”, el pleito discutido”. Según Antonio Moles Caubet (“La progresión del Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 17), en este estadio de desarrollo del Derecho Administrativo que nos ocupa, “aun siendo acuciador el apremio, los tratadistas no llegan a superar los procedimientos primarios de clasificación, algunos de los cuales, como sucede con el “*Traité générale de Droit administratif appliqué*” de Dufour, adoptan, inada menos!, que el orden alfabético. Es la “era divulgadora”, según la adjetiva Hauriou, en el transcurso de la cual el Derecho Administrativo reduce su doctrina al comentario de los textos legales, malamente ordenados y aún peor comentados con consideraciones extrajurídicas, de naturaleza filosófica, política o sociológica”.

36. Laferrière, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome i, ob. cit., pág. ix.

su oscuridad o su insuficiencia, teniendo que acudir a los principios generales del Derecho o a la equidad”.³⁷

Hay otros puntos igualmente a considerar en toda esta valoración del estado de la ciencia jurídico-administrativa francesa de la primera mitad del siglo xix. No puede pasarse por alto la importancia que tuvo la aparición de la enseñanza universitaria del Derecho Administrativo (consolidada finalmente con la cátedra parisina de Gérando en los años de 1820) para la configuración de esa ciencia. Lo que descubrió un campo fértil y necesario del que surgieron numerosas obras con fines docentes, que pasaron enseguida a engrosar la primera fila de esa ciencia y a proveer al desarrollo jurídico-administrativo. Según apreciaba Vivien, en tiempo real al que nos ocupa: “Hasta aquí el derecho administrativo ha ocupado el primer lugar. Para su enseñanza se han abierto cátedras en las facultades, para exponer (sic) sus principios y sus aplicaciones se han compuesto obras que han merecido una justa fama. Gracias á las luces difundidas por la escuela y por el foro, la administración ha conocido sus deberes, se ha fijado la jurisprudencia, y la regla ha reemplazado á la arbitrariedad”.³⁸ A finales del siglo xix Ducroq reconocería “[...] la acción de la enseñanza universitaria, a veces unida a la acción de la doctrina, sobre los desarrollos del Derecho administrativo”.³⁹ Los autores posteriores no han dejado de advertir el valor de este dato, y sobre él es que Villar Palasí identificará expresamente en la construcción universitaria del Derecho Administrativo francés, a uno de los tres rasgos generales que caracterizan a esa ciencia, según su punto de vista.⁴⁰

De otro lado, está la circunstancia de que los principales autores de Derecho Administrativo de este tiempo provienen, fundamentalmente, de las filas de la cátedra universitaria o del Consejo de Estado, incluso algunos llegan a desempeñarse tanto en uno como en otro espacio; también hay escritores que son abogados o funcionarios. Se establece así un importante marco de referencia y elaboración, donde no falta un flujo, tanto a nivel de sistematizaciones como en

37. Laferrière, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome i, ob. cit., pág. vii.

38. Vivien, A. F. A., *Estudios Administrativos*, Tomo i, Traducidos de la última edición francesa por don Antonio Hernández Amores y don Juan López Somalo, Imprenta de Luis García, Madrid, 1854, pág. ix.

39. Ducroq, Th., *Cours de Droit Administratif...*, Tome i, ob. cit., pág. xvii.

40. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 200.

trabajos sobre cuestiones puntuales, y en el que figuran dos ángulos esenciales en pos de reflejar y proveer a la marcha de la ciencia jurídico-administrativa: un ángulo donde su trazado tiende a organizar la compleja topografía del vasto terreno del Derecho Administrativo, para comprender y proyectar mejor su funcionalidad; y un ángulo donde cobra vida lo jurídico-administrativo y se activan resortes de la realidad de su funcionalidad.

Asimismo, prima en esta era del conocimiento *iusadministrativo* y sustancia la bibliografía que se produce, la conexión entre el Derecho Administrativo y lo que conocemos hoy como la Ciencia de la Administración, e incluso con aspectos más propios del Derecho Político o Constitucional, y del Derecho Público en general.⁴¹ Al interior de las obras jurídico-administrativas que se incardinan en este espacio de tiempo, aun cuando la existencia misma de ellas pretende afirmar la individualidad del primero, no solo hay reflexiones jurídicas, sino que sus autores acuden también –en grado diverso– a incorporar y desplegar conocimientos de otro tipo, que trascienden ese marco específico y tocan entonces a la Administración Pública desde otras perspectivas no jurídicas;⁴² en lo que no falta el interés por proveer criterios jurídicos y extrajurídicos para el mejor desempeño de la función administrativa, en general, por parte de quienes intervienen en el ejercicio del poder público.⁴³ Charles-Jean Bonnin aclaraba en el “Prefacio” de la segunda edición de sus *Principes d’administration publique*: “Como en mi primera edición, no separé el plan de un *Código administrativo* de las consideraciones sobre su importancia para la administración y el estudio de las leyes administrativas, consideraciones a las que doy mayores desarrollos; deseo

41. A modo de ejemplo numéricamente mínimo, F. Laferrière (*Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, Tome I, ob. cit., págs. viii y ix) dejaba constancia en la “Introducción” de su *Cours...*: “Contemplado el Derecho administrativo en su propia naturaleza, y en presencia de sus numerosas ramificaciones, nos hemos preguntado si no podía ser expuesto aisladamente; si, por él mismo y haciendo abstracción de todo otro elemento, no pudiera constituir una ciencia, o al menos una rama viviente de la ciencia y de la enseñanza del Derecho: pero nos hemos convencido, primero, que separar el Derecho administrativo del Derecho público nacional o constitucional, sería quitarle su razón de existencia; – y, además, hemos reconocido que separar el Derecho público de los principios filosóficos, tomados de la naturaleza del hombre y de la sociedad, sería quitarle su base científica: fuimos entonces llevados, por la necesidad lógica, del Derecho administrativo al Derecho público constitucional, y de este al Derecho público filosófico”.

43. Ver lo que explicaba: Burdeau, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., págs. 118 y sigs. Para Garrido Falla “[...] merece reparos, [...] de mayor entidad [...] otra tendencia por tal época dominante en la propia literatura francesa: la de reducir el Derecho administrativo a unas cuantas consideraciones filosófico-sociológicas. Así, Bonnin encontraba la base del Derecho administrativo en las relaciones sociales surgidas del Derecho natural, con lo que pretendía para sus conclusiones una validez intemporal y universal”; ver: Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen I, *Parte General*, 14ta edición con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2005, pág. 151.

que esta Obra pueda ser útil a quienes optan por la carrera administrativa, sin importar en qué parte de la administración. Hasta procuré definir con claridad cuáles son los conocimientos necesarios para el administrador y demostrar la necesidad de adquirirlos, ya que son indispensables para el hombre público, y que sin ellos sería incapaz de desempeñar dignamente el empleo al que lo destina la confianza del Gobierno”.⁴⁴ En una importante obra de finales de la primera mitad del siglo xix, en la que subyace la clara idea de distinguir entre el Derecho Administrativo y la Ciencia de la Administración, su autor sostenía: “[...] si algunos profesores, animados de estudioso celo, trajeron la ciencia para que abriese el camino al derecho, la ciencia no ha sido por lo general más que el objeto accidental y fugitivo de sus enseñanzas”.⁴⁵

Todos esos elementos repasados hasta aquí como telón de fondo, además de otros aspectos de diversa índole que pudieran agregarse, van a determinar y se van a reflejar en el desarrollo de la ciencia francesa del Derecho Administrativo hasta poco más de la primera mitad del siglo fundamentalmente; una ciencia que se va a expresar, en lo esencial, en las obras de corte general, pero también monográfico, que se produjeron en el período. Y este ha de ser otro punto a destacar de este primer tiempo del *iusadministrativismo* moderno: el descubrimiento o surgimiento de la bibliografía relativa al Derecho Administrativo; cuya historia comienza a tejerse, entonces, desde este momento y con ello arranca la substanciación –o al menos a manifestarse la evidencia de la huella perceptible– del pensamiento teórico moderno en torno a las cuestiones jurídicas que suscitaba la existencia y funcionamiento de la Administración Pública.

Como las grandes cordilleras, que de solo avistarlas nos identifican indubitadamente la geografía sobre la que se asientan, y en la que se integran también como parte indisoluble, así comenzaron a erigirse las obras jurídico-administrativas de la Francia de esta época, con unos picos más encumbrados que otros, pero todos conformando un macizo que echó las bases para el alumbramiento definitivo posterior de una

44. Bonnin, Charles-Jean, *Principes d'administration publique, pour servir a l'étude des lois administratives, Et Considérations sur l'importance et la nécessité d'un Code administratif, suivies du Project de ce Code*, Seconde édition, Chez Clament frères, Libraires, Paris, 1809; consultado en la versión en español contenida en la compilación: Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar Guerrero, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2004, pág. 204.

45. Vivien, A. F. A., *Estudios Administrativos*, Tomo i, ob. cit., pág. ix.

ciencia que se ha convertido en parte distintiva del patrimonio jurídico moderno francés. Y que posicionó a ese país, para ese tiempo y hacia el área europea y la que está fuera de ese continente que alcanzó su influencia, como centro fundamental del quehacer de la ciencia –aún inacabada– del Derecho Administrativo.

En ese proceso de expresión bibliográfica es factible avistar ciertas etapas –aunque debe leerse en unidad sustancial y solución de continuidad todo el proceso para ser consecuente con su adecuada comprensión– que van marcando, sin dudas, el desenvolvimiento del mismo –y del ámbito científico en el que se encuadran dentro de lo jurídico– en esa primera mitad de la centuria decimonónica.

En una primerísima fase, que podemos concentrar en el segundo lustro de la primera década de ese siglo xix, principalmente, tenemos las expresiones inaugurales de la bibliografía jurídico-administrativa.

En 1806, Rémi Fleurigeon, al frente del gabinete del Ministerio del Interior, daba a la luz un *Code administratif ou Recueil par ordre alphabétique de matières, de toutes les lois nouvelles et anciennes, relatives aux fonctions administratives et de police*.⁴⁶ En París, en 1808, se publica el “[...] primer curso que trata sobre el derecho de la administración jamás impreso en Francia”,⁴⁷ en dos volúmenes, suscrito por Louis Portiez de l’Oise, con el extenso título: *Cours de législation administrative, dans l’ordre correspondant à l’harmonie du système social, et à tous les points de l’existence civile et politique des individus, contenant l’exposé de l’organisation des diverses fonction publique, le tableau des attributions inhérentes à chacune de ses fonctions, leur compétence, le dispositif et l’application des lois qui leur sont particuliers, sous, le doublé rapport de l’état civil et du régime administratif*; este texto derivaba de la

46. Bonnin, en 1808, observaría sobre esta obra: “El Sr. Fleurigeon, en su muy voluminosa Obra intitulada falsamente: *Code administratif [Código administrativo]*, publicada hace ya varios años, habría prestado más servicio si no hubiera incluido en su libro materias que le son totalmente ajenas, y si no hubiera seguido el orden alfabético, o que lo obligó a dividir las materias, a volver varias veces a las mismas, lo que le da su Obra, en la que además se encuentran muy buenas cosas por consultar, la forma de un diccionario, sin que tenga completamente ese mérito y esa utilidad”. Ver: Bonnin, Charles-Jean, “Prefacio” de su *De l’importance et de la nécessité d’un code administratif*, consultado en la versión en español incluida en Bonnin, Charles- Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar Guerrero, ob. cit., pág. 167. Según indicaba Jean-Louis Mestre (“Aux origines de l’enseignement du Droit Administratif: le «Cours de législation administrative» de Portiez de l’Oise (1808)”, en *Revue Française de Droit Administratif*, No. 9, 1993, París, pág. 242, nota 30), en 1801 Fleurigeon ya había dado a conocer un *Manuel administratif*.

47. Mestre, Jean-Louis, “Aux origines de l’enseignement du Droit Administratif: le «Cours de législation administrative» de Portiez de l’Oise (1808)”, ob. cit., pág. 239.

primera experiencia de relieve en la enseñanza universitaria –que se da en la Escuela de Derecho parisina, entre 1805 y 1807, con el propio Portiez de l’Oise como protagonista–, de una disciplina docente que tiene por objeto el ámbito jurídico propio de la Administración Pública.

Para 1808, aparece el opúsculo de Charles-Jean Bonnin *De l’importance et de la nécessité d’un code administratif*; y, en 1809, como segunda edición en referencia a ese primer opúsculo, sus *Principes d’administration publique; pour servir a l’étude des lois administratives, Et Considérations sur l’importance et la nécessité d’un Code administratif, suivies du Project de ce Code*.⁴⁸ Los *Principios de Administración Pública* de Bonnin fueron, precisamente, uno de los libros franceses sobre Administración Pública y Derecho Administrativo (aunque es considerado propiamente un texto de Ciencia de la Administración Pública – *Science Administrative*– y no de Derecho Administrativo) más divulgados –si no Ver: el más divulgado– e influyentes en esta época fuera de su país;⁴⁹ y su autor reconocido en ese tiempo como precursor de los estudios sobre Ciencia de la Administración.⁵⁰ Mas, paradójicamente, con el avance del siglo xix hacia sus

48. Conoció ediciones francesas, en diversa extensión, en 1808 (*De l’importance et de la nécessité d’un code administratif*, Chez Garnery, Librairie, Paris), en 1809 (*Principes d’administration publique; pour servir a l’étude des lois administratives, Et Considérations sur l’importance et la nécessité d’un Code administratif, suivies du Project de ce Code*, Seconde édition, chez Clament frères, Paris), en 1812 (*Principes d’administration publique*, 3 tomes, troisième édition, Renaudiere, Paris) y en 1829 (*Abrégé des principes d’administration*, Amable-Costes, Paris).

49. Fuera de Francia, la obra de Bonnin tuvo traducciones, en el siglo xix, al portugués (1822), al italiano (1824) y al castellano en Madrid (1834) y en Panamá (1838). En la literatura iberoamericana, sobre Bonnin, es importante: Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar Guerrero, ob. cit., en todo. En juicio emitido por Jean Rivero, a partir de la influencia del Derecho Administrativo francés en otros países, en líneas que reproducimos que aludían al supuesto particular de Portugal en el siglo xix: “[...] la primera mitad del siglo ha visto, curiosamente, afirmarse la autoridad casi exclusiva de un administrativista francés al cual ni su país, mientras vivió, ni la posteridad, le acordaron semejante audiencia: Bonnin. Cuando la influencia de Bonnin se atenúa, ninguna autoridad doctrinal francesa viene, inmediatamente, a tomar relevo”. Ver: Rivero, Jean, “Droit administratif français et droits administratif étrangers”, en De Laubadère, André/ Mathiot, André/ Rivero, Jean, y Vedel, Georges, *Pages de Doctrine*, Tome ii, *L’Administration et le Droit*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, L.G.D.J., Paris, 1980, pág. 478. (Este trabajo fue originalmente publicado en *Un siècle de droit comparé en France*, Livre du Centenaire, Société de Législation Comparée, 1969, págs. 199 y sigs.; hay versión en español como “Derecho administrativo francés y derechos administrativos extranjeros”, en Rivero, Jean, *Páginas de Derecho Administrativo. Libro homenaje*, Dirección y coordinación Libardo Rodríguez Rodríguez, Universidad del Rosario, Maestría en Derecho Administrativo, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2002, págs. 121 y sigs.; en este trabajo lo referiremos por su publicación en *Pages de Doctrine*, Tome ii, ob. cit.).

50. Según consta en el pórtico mismo de su “Reseña histórica de la Administración en la Isla de Cuba”, José María Morilla se hace eco de esta consideración al consignar: “Aunque la Administración como una consecuencia de la sociabilidad del hombre inherente a su naturaleza y de la necesidad de conservar las relaciones entre el cuerpo social y sus individuos, sea tan antigua como la especie humana, estaba reservado a la clásica inteligencia de M. Bonnin demostrar en los primeros años del presente siglo que aquellas relaciones se hallaban sujetas a principios fijos emanados de las leyes naturales e inmutables como su Autor supremo, impuestas por su sabiduría infinita a las sociedades, y que el conjunto de estos principios constituía una verdadera ciencia, tanto más fecunda en bienes, cuando que su estudio y aplicación práctica habían de brotar la ventura y engrandecimiento de las naciones”. Ver: Morilla, José María, “Reseña histórica de la Administración de la isla de Cuba”, en Morilla, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo ii, *Sobre la Administración de la Isla de Cuba*, ob. cit., pág. vii.

finales, la obra de Bonnin cayó en los confines del olvido; y con ello, la conciencia de su valor precursor, fundacional o creador, para la Ciencia de la Administración Pública, no vino a recuperarse sino hacia la segunda mitad de la pasada centuria.⁵¹

Asimismo, en 1810, en el primer tomo del *Répertoire universel et raisonné de jurisprudence*, dirigido por Guyot, se incorporaba la voz *Acte administratif*, debida a la autoría de Philippe-Antoine Merlin. Ese año, 1810, Henrion de Pansey ponía a circular la primera edición de su obra *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques* (vería dos ediciones posteriores en 1818 y 1827); y Jean-Guillaume Locré la suya titulada *Du Conseil d'État*. A esta triada de autores se les conoce con el nombre de los *teóricos de la competencia* (*théoriciens de la compétence*), pues centran sus trabajos en cuestiones de competencia jurisdiccional y tocan su trascendencia al orden de lo administrativo.

Una segunda fase se ha de iniciar en los últimos años de la década de 1810 y se extiende hasta el final del decenio de 1820. Aquí, ya van apareciendo un número más apreciable de trabajos bibliográficos de signo francés relacionados con el Derecho Administrativo, con un mayor calibre que los de la década precedente, y estará singularizada por la presencia de tres nombres que Georges Berlia ha catalogado como los *ancêtres de droit administratif français*⁵² (ancestros del Derecho Administrativo francés), y Burdeau ha calificado como que constituyen la *triade fondatrice*⁵³ (triada fundadora) del Derecho Administrativo en el ángulo del

51. En la literatura latinoamericana, el mexicano Omar Guerrero ha recordado: “En efecto, Bonnin había desaparecido del mapa intelectual de la administración pública por más de un siglo, hasta que Pierre Escoubé lo descubrió y lo rescató del silencio”. Guerrero se refería al trabajo del francés Escoubé: “Charles-Jean Bonnin, précurseur de la science administrative”, *La Revue Administrative*, vol. 11, enero-febrero, 1958. En el final de su estudio introductorio, Guerrero afirmaba: “Hoy en día los franceses le rinden el tributo que merece. Georges Langrod dijo con toda razón que “la ciencia de la administración, en el sentido moderno de esta expresión, nace en Francia con el siglo xix. Su pionero es Charles-Jean Bonnin, autor de los *Principios de administración pública*, cuya primera edición se remonta a 1808”. Igualmente, Jacques Chevalier y Dániele Loschak comentaron que “puede ser considerado como el verdadero fundador de la ciencia administrativa francesa”. Ver: Guerrero, Omar, “Estudio introductorio”, en Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar Guerrero, ob. cit., págs. 17 y 25.

52. Berlia, Georges, “L'oeuvre juridique de Gérard”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, XLVIIIe année, Tome cinquante-huitième, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, Paris, 1942, pág. 297.

53. huitième, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, Paris, 1942, pág. 297. 46 Burdeau, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 108. El profesor Antonio Moles Caubet (“La progresión del Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 13) catalogaba a de Gérard, Macarel y de Cormenin (incluía además al italiano Gian Domenico Romagnosi) como adalides del incipiente Derecho Administrativo. Desde el lado sudamericano, José Cretella Junior (*Direito Administrativo Comparado*, Editora da Universidade da São Paulo, José Bushatsky, Editor, São Paulo, 1972, pág. 80) escribía luego de referirse a las *Instituciones...* de de Gérard y de recordar que Macarel le sucede en la cátedra universitaria: “En las prelecciones, Macarel se preocupa con la Administración, definiendo inmediatamente el espíritu y el método de trabajo que le imprimiría al curso. Ahí se ve el inicio de la llamada Escuela

conocimiento jurídico: Louis-Antoine Macarel, Louis-Marie (todos consejeros de Estado y el tercero y el primero profesores de Derecho Administrativo en la cátedra parisina). A estos tres nombres se deben las primeras grandes sistematizaciones del Derecho Administrativo en Francia, que alcanzarían gran relevancia para su tiempo, cada una con un modo de hacer propio que las distinguió entre sí.⁵⁴ Esas tres figuras son consideradas hoy como las que colocaron los fundamentos de la doctrina *iusadministrativista* en tierra francesa.⁵⁵

En 1818 publicó Macarel sus famosos *Éléments de jurisprudence administrative, extraits de décisions rendes par le Conseil d'État en matière contentieuse*, en 2 volúmenes, y en 1828 volvió con un nuevo libro: *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*. Con los Elementos... de 1818, Macarel –a quien Legendre calificó como *esprit réaliste et travailleur ordonné*⁵⁶– introdujo en la literatura jurídico-administrativa de su país el estudio sistematizado de la jurisprudencia del Consejo de Estado (en esencia ese libro es una clasificación y sistematización de las principales decisiones de ese órgano en materia contencioso-administrativa), incorporando el conocimiento de tales pronunciamientos al de las leyes administrativas –esto último ya proyectado desde Fleurigeon y Portiez de l'Oise–, como elementos objetivos indispensables sobre los que se ha de levantar la elaboración científica en el ámbito *iusadministrativo*. A este libro de Macarel se le ha llegado a conferir la condición de “obra fundadora del Derecho Administrativo francés”.⁵⁷

Francesa, cuya posición, ante el derecho administrativo, es de las más relevantes”.

54. En sentido general, Georges Berlia (“L'oeuvre juridique de Gérando”, ob. cit., pág. 296) recogía: “Los fundadores del derecho administrativo no se distinguen solamente por la diversidad de su obra científica, sino también por la manera en que contribuyen, siguiendo su temperamento, siguiendo sus funciones, a hacer progresar esa rama del derecho”.

55. Para Paul Marie Gaudemet (“Droit Administratif et Science Administrative”, en AA.VV., *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*, Facultad de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1950, pág. 40), con los cursos de de Gérando y de Macarel, los trabajos de Vivien y de de Cormenin son colocados los cimientos del Derecho Administrativo como nueva disciplina en Francia. En sentido similar sobre Macarel, de Cormenin y de Gérando: Burdeau, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 108. Con una valoración algo más general, Antonio Moles Caubet (“La progresión del Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 13) aseveraba que de Gérando, Macarel y de Cormenin (incluía además al italiano Romagnosi) integraron el “poderoso cuatriunvirato intelectual” que “acometió la ingente empresa de formular la doctrina del naciente Derecho Administrativo”.

56. Legendre, Pierre, “Le facture historique de systèmes (Notations pour une histoire comparative du droit administratif français)”, en *Revue Internationale de Droit Comparé*, Année 1971, Volume 23, No. 1, Paris, pág. 30.

57. Sandulli, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 13.

Al Vizconde de Cormenin se deben las *Questions de droit administratif*, cuya primera edición data de 1822; y que bajo el nombre de *Droit administratif* alcanzaría una quinta edición en 1840.⁵⁸ En torno a esta obra se pronunció René de Lacharrière en los siguientes términos: “En la primera edición de sus *Questions de Droit administratif*, Cormenin presenta francamente su obra como un repertorio más que como un tratado. El orden de las materias no es más que la simple clasificación alfabética, donde la cuestión de los bosques sucede al recurso de queja. [...] en sus ediciones sucesivas Cormenin sigue fiel a la reserva inicial de algunas nociones generales, incluso más descriptivas que científicas pero que se refuerzan de una edición a otra”.⁵⁹ *Questions de droit administratif* de Cormenin, fue la primera de las obras generales de Derecho Administrativo en Francia que consagrará en su propio título la expresión *Derecho Administrativo*;⁶⁰ la que para ese momento aún no se había impuesto del todo, y en lo que autores que le precedieron, como los que ya hemos mencionado, había preferido utilizar *code administratif*, *législation administrative* o *jurisprudence administrative*, para identificar el ámbito jurídico objetivo (normativo o jurisprudencial) que tocaban en esos textos.

Con de Cormenin se produce otro paso de relieve dentro del proceso de formación científica del Derecho Administrativo, pues en su obra se intenta una primera sistematización general del Derecho Administrativo,⁶¹ a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado, esencialmente.⁶² De hecho, en tiempo cercano al propio

58. René de Lacharrière, destacaba que en 1818 que “Cormenin había hecho aparecer, sin el nombre del autor, una obra sobre el rol del Consejo de Estado en la monarquía constitucional, y en 1819, siempre anónimamente, un breve estudio sobre la responsabilidad de los funcionarios y las garantías de los administrados frente a los actos de diferentes autoridades administrativas”. Ver: de Lacharrière, René, “Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif”, ob. cit., pág. 159, y el Apéndice a ese trabajo, con el nombre “Indications bibliographiques sommaires sur les ouvrages juridiques de Cormenin”, págs. 367 y sigs.

59. De Lacharrière, René, “Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif”, ob. cit., pág. 335.

60. En Milán, el italiano Gian Domenico Romagnosi había publicado en 1814 una obra bajo el nombre: *Istituzioni di diritto amministrativo*, Cesare Orena nella Stamperia Malatesta, Milano; en la que ya incluía específicamente la denominación *Derecho Administrativo* en el título de una obra de esa naturaleza. Este texto de Romagnosi es conocido sobre todo por el título que adquirió en su segunda edición, de 1832 (en Firenze): *Principi fondamentali del diritto amministrativo onde tessere le istituzioni*. En relación con lo anterior, puede verse, entre otros: Mannori, Luca y Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, GLF Editori Laterza, Gius. Laterza & Figli Spa., Roma-Bari, 2001, pág. 277; y Sandulli, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 7. Sobre la aparición de la expresión *Derecho Administrativo* puede verse lo que apuntaba: Mestre, Jean-Louis, “Aux origines de l’enseignement du Droit Administratif: le «Cours de législation administrative» de Portiez de l’Oise (1808)”, ob. cit., págs. 243 y sigs.

61. En el decir de Berlia, “*Cormenin amorce un essai de construction*” de dicha rama jurídica. Ver: Berlia, Georges, “L’oeuvre juridique de Gérando”, ob. cit., págs. 298 y 299.

62. A propósito de esta obra de de Cormenin, Pierre Soudet (“Une tentative plus que centenaire de systématisation des principes juridictionnels du Conseil d’État: Cormenin”, en AA.VV., *Le Conseil d’État. Livre Jubilaire publié pour commémorer son cent cinquantième anniversaire*, Recueil Sirey, Paris, 1952, pág. 295) consideraba que la anarquía

de Cormenin, un autor encumbrado del Derecho Administrativo español, como Manuel Colmeiro, al justificar el haber incluido en su conocido texto la sistematización de la jurisprudencia en materia administrativa, anotaba que la presencia o novedad de ese estilo “[...] sólo sorprenderá a los pocos versados en los estudios administrativos, porque el mérito de la invención pertenece a M. Cormenin “[...]”⁶³ Por lo que no es extraño ver que a de Cormenin se le haya colocado entre los fundadores o precursores de la ciencia *iusadministrativa*.⁶⁴

El Barón de Gérando, al calor de sus enseñanzas en la Universidad de París –a su muerte en 1842 le sucederá Macarel en esa cátedra– publicó en 1829 los 4 tomos de *Institutes de droit administratif français, ou éléments du Code administratif*; en 1846 se haría una segunda edición ampliada de esa obra (5 tomos), con cambios en su plan interno;⁶⁵ previamente, en 1818, había dado a conocer un *Programa del curso de derecho público positivo administrativo. Institutes de droit administratif français...* de de Gérando, es una obra particularizada en relación con las dos anteriores, por entrecruzarse en ella la proyección de la sistematización con el proveimiento a la enseñanza universitaria del Derecho Administrativo; así como porque mientras las de Macarel y de Cormenin colocaron el punto de atención

y el caos reinaban en el Derecho Público (Administrativo) en los años en que de Cormenin publica la primera edición de su *Questions de droit administratif*; pero luego de ese preámbulo Soudet observaba: “Es honor del Consejo de Estado napoleónico el haber impuesto un orden en esa arbitrariedad; es el rol –capital– de Cormenin de haberse afiliado el primero a ese inmenso esfuerzo de la jurisprudencia administrativa, de haber establecido el catálogo de sus resultados y de haber en fin liberado, haciendo camino, algunos de los *procedimientos de razonamiento* utilizados lo más auténticamente por el Consejo de Estado”. En las postrimerías de este trabajo (pág. 297) Soudet, escribió sobre de Cormenin y sus *Questions de droit administratif*: “El proyecto era pues de hacer del contencioso administrativo *un dominio perfectamente racional, fragmentar un concepto en el cual la combinación rigurosa conllevara a una conclusión inevitable*. Ese proyecto era heroico para una época donde la materia administrativa no estaba aún organizada. La obra responde presta seguramente a la crítica; en su esfuerzo riguroso, Cormenin quiso cristalizar una forma transitoria e incompleta del derecho administrativo. Se dejó así ir a la ilusión de su época que creyó alcanzar una perfección estática en un mundo perfectamente inteligible”; y concluía del siguiente modo: “Le queda por lo tanto el inapreciable mérito de una *orientación justa y fecunda*: Cormenin está en el primer rango de los grandes exegetas de la jurisprudencia del Consejo de Estado; él es el primer y el más lucido prospector de sus métodos de pensamientos”. Por su parte, el español José Antonio García-Trevijano Fos (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 141) destacaba que “[...] Cormenin fue el primero que puso orden en la época napoleónica, buscando un método de razonamiento inductivo (aunque en sus “*Questiones*” no lo siga)”.

63. Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Tomo I, 4ta edición ajustada a la legislación vigente y copiosamente aumentada con nuevos tratados y un apéndice de jurisprudencia administrativa, Imprenta y Papelería de Eduardo Martínez, Madrid, 1876, “*Advertencia*”, pág. vi.

64. V. gr.: de Lacharrière, René, “Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif”, ob. cit., págs. 151 y sigs. Para de Lacharrière (pág. 336): “En realidad Cormenin está en el origen de este primer movimiento doctrinal que pudiéramos llamar la teoría liberal del Derecho administrativo. [...]”.

65. Según Pierre Legendre (“*Le facture historique de systèmes...*”, ob. cit., pág. 30), el título de esta obra de de Gérando, “[...] nublado por una alusión al viejo estilo de exposición heredado de Justiniano, es elocuente sobre el programa: *Institutes de derecho administrativo francés o elementos del Código administrativo reunidos y puestos en orden*, conteniendo la exposición de los principios fundamentales de la materia, los textos de leyes y ordenanzas, y las disposiciones penales que le complementan, 2e éd., París, 1842”.

fundamental en la jurisprudencia del Consejo de Estado, la de de Gérando atiende con protagonismo al elemento normativo sobre el que discurría entonces el régimen jurídico-administrativo. Berlia especificaba que en la obra de de Gérando “[...] transpira, al contrario, la timidez del hombre: sus *Institutes* son una recopilación de textos donde la clasificación no traduce más de doctrina [...]”, y que en ella de Gérando “[...] no asegura más que la divulgación del derecho administrativo [...]”.⁶⁶ Las *Institutes de droit administratif français...* de de Gérando, han de ser la primera obra de este tipo –alumbradas en torno al ámbito universitario– que alcanza el encumbramiento, por varios lustros, en el universo de las principales obras teóricas *iusadministrativas*, con trascendencia en Francia y fuera de ella. Luca Mannori indicaba que el arquetipo de literatura animada por ofrecer una exposición completa y ordenada de todo el contenido de la disciplina, lo constituye la “monumental” *Institutes de droit administratif français...* de de Gérando, destinada a servir de modelo a una larga serie de obras similares.⁶⁷

Entre los textos importantes de la bibliografía jurídico-administrativa francesa que pertenecen a este momento, han de contarse otros trascendentes como el de J.-B. Sirey, *Du Conseil selon la Charte constitutionnelle, ou notions sur la justice d'ordre politique et administratif*; y la segunda (1818) y tercera ediciones (1927) de *De l'autorité judiciaire dans les gouvernements monarchiques*, de Henrion de Pansey.

Ya en las décadas de 1830 y 1840 se puede cifrar la tercera fase en esta época primigenia de elaboración teórica, en Francia, de su Derecho Administrativo; y que como dato añadido coincide con la extensión y consolidación de esa rama del Derecho cual disciplina docente en el resto de los centros universitarios franceses. En este sentido, se da en estos dos decenios –pues en la de 1850 se pierde ese punto intenso– un proceso de ampliación cuantitativa de la bibliografía jurídico-administrativa de corte general, que muy pocas veces se ha percibido tal intensidad –o cercana a ello– en la aparición de obras generales dentro de la historia posterior del Derecho Administrativo, de ese país y fuera de él.

66. Berlia, Georges, “L’oeuvre juridique de Gérando”, ob. cit., págs. 298 y 299. Este francés (pág. 299) explicaba también que: “Más que Cormenin y que Macarel, Gérando aparece consagrado, por afiliación natural tanto como por sistémica a la sola divulgación, por utilizar la expresión del decano Hauriou, del derecho administrativo”.

67. Mannori, Luca y Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, ob. cit., pág.278.

Bajo ese contexto, al concierto de autores franceses y de textos doctrinales de orientación sistematizadora sobre Derecho Administrativo, se incorporan nombres y títulos, entre los más destacables, como: A.-G.-D. Bouchené-Lefer, *Droit public et administratif français*, 4 volúmenes, 1830-1840; Emile-Victor Foucart, *Éléments de droit public et administratif*, 3 tomos, 1834-1835 (4ta edición en 1855); F. Laferrière, *Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, 2 tomos, 1839 (5ª edición en 1860); A. Chaveau, *Principes de compétence et de juridiction administrative*, 3 tomos, 1841; D. Serrigny, *Traité de l'organisation, de la compétence et de la procédure en matière contentieuse administrative, dans leur rapport avec le droit civil*, 1842, y además *Traité de droit public*, 1845; G.M. Dufour, *Traité Général de Droit Administratif appliqué exposé de la doctrine et de la jurisprudence*, 1era edición en 1843-1845; Macarel, *Cours de droit administrative, professé à la Faculté de droit de Paris (1842-1846)*, 4 volúmenes, 1844-1846; A. Trolley, *Traité de la* 60 Mannori, Luca y Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, ob. cit., pág. 278. *hiérarchie administrative*, varios volúmenes, 1844-1854, y *Cours de droit administratif*, 1849; A. F. A. Vivien, *Études administratives*, 2 tomos, 1ra edición en 1845 (3era edición en 1859); J. Chantagrel, *Droit administratif théorique et pratique*, 1856; L. Cabantous, *Répétitions écrites sur le droit public administratif*, 1858.

El panorama bibliográfico que acabamos de ilustrar someramente, es explícito en sí mismo para comprender lo poblado que se manifiesta, no solo en cantidad de textos, sino también en lo tocante a las obras que se colocan a la vanguardia del *iusadministrativismo* de esta época. Esa realidad, más allá de que es posible constatarla en su tiempo real si desandamos las páginas de las diversas obras que tuvieron lugar en esas décadas dentro y fuera de Francia, ha sido expresamente percibida por contemporáneos y posteriores; y no se ha dudado en considerar que lo que acontecía en ese momento con la ciencia francesa del Derecho Administrativo, en lo atinente a esfuerzos doctrinales y sus proyecciones en ese sentido, era algo que no tenía similar en el contexto geográfico europeo de su tiempo y colocaba a los cultores franceses de esa ciencia, por aquellos días que corrían, como epicentro del *iusadministrativismo* moderno.

En apoyo de lo anterior, podemos acudir a lo que recordaba Jean Rivero cuando escribía: “Finalmente, la existencia del Consejo de Estado, y el rápido desarrollo de las cátedras de derecho administrativo en las Facultades a

partir de la Restauración, suscitan un esfuerzo de organización y de reflexión doctrinal que, en aquella época, “no tiene equivalente en ningún otro país”. La fórmula puede sorprender a los modernos, propensos a un cierto desdén hacia los padres fundadores de la disciplina. Ella es utilizada por Robert von Mohl, en el encabezamiento de unas cien páginas apretadas que, en su monumental *Histoire de sciences de l'État*, publicada en 1858, dedica a la doctrina de derecho administrativo francés; y multiplica, para celebrar “esta riqueza”, los epítetos más elogiosos, los cuales no son puestos en duda en la medida en que el autor consagra a todos los grandes Estados análisis tan sustanciales como los que reserva a Francia, de tal suerte que es realmente al término de una comparación que hace el elogio definitivo expresado en la frase mencionada”.⁶⁸

Con un talante más cercano a nosotros en el tiempo, el propio Jean Rivero volvía a destacar en otra ocasión: “Estos son los antiguos maestros de la primera mitad del siglo xix cuyos nombres han entrado hoy en el olvido: los Macarel, los Cormenin, los Vivien, nuestros grandes antepasados. A partir de los textos y de una jurisprudencia que comienza a tomar forma, ellos estructuran un derecho administrativo, así como en la primera mitad del siglo xix, Francia goza en materia de derecho administrativo de cierta posición de monopolio y eso explica la expansión de ese derecho, que se extenderá al conjunto de Europa continental y más allá”.⁶⁹ Por su parte, el italiano Massimo Severo Giannini sostuvo: “Entre 1830 y 1844 aparecieron las obras, siempre con más volúmenes, de los autores citados –aludía a de Gérando y Macarel– y la de Cormenin, lo que le dio a la escuela francesa una posición dominante entre los países de Europa continental no germánica”.⁷⁰

68. Rivero, Jean, “Droit administratif français et droits administratif étrangers”, ob. cit., pág. 476.

69. Rivero, Jean, “El Derecho Administrativo francés en el mundo”, en Rivero, Jean, *Páginas de Derecho Administrativo. Libro homenaje*, Dirección y coordinación Libardo Rodríguez Rodríguez, Universidad del Rosario, Maestría en Derecho Administrativo, Editorial Temis S.A., Bogotá, 2002, pág. 224 (este trabajo constituye el texto de la conferencia pronunciada en el 1er Congreso Nacional de Derecho Administrativo, Medellín, junio de 1980, publicado originalmente en *Estudios y Documentos*, “La jurisdicción contenciosoadministrativa máxima expresión de garantía ciudadano”, Bogotá, 1980; lo referiremos por su publicación en Rivero, Jean, *Páginas de Derecho Administrativo. Libro homenaje*, ob. cit.).

70. Giannini, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, ob. cit., pág. 52. Aldo Sandulli (*Costruire lo Stato...*, ob. cit., págs. 16 y 17), haciendo suyas las palabras del propio Giannini (de su trabajo “Profili storici della scienza del diritto amministrativo”. en *Studi sassaresi*, 1940, y en *Quad. fior.*, 1973, págs. 179 y sigs.) acogía: “[...] entre los años treinta y la mitad de los años cuarenta del siglo xix se da «el período más ferviente de la ciencia francesa del derecho administrativo, sea por el número y el valor de los escritores, sea porque, superada la primera fase, el sentido de las obras de análisis deviene siempre más sistemático». El brasileño José Cretella Junior (*Direito Administrativo Comparado*, ob. cit., pág. 80), después de aludir a los textos de de Gérando y Macarel, añadía: “En breve tiempo, la contribución francesa, adquiere un volumen de tal manera que pasa a ocupar

Es perfectamente constatable que la obra de los autores y la ciencia del Derecho Administrativo de Francia –y en general ese Derecho Administrativo mismo– enclavados en los primeros cincuenta años decimonónicos, principalmente, sufrieron duras valoraciones por importantes exponentes de la generación de teóricos franceses que sustanciarán el quehacer científico en lo jurídico-administrativo a finales de ese siglo xix y principios del xx –recuérdese lo que en algún momento dijieran, por ejemplo, Hauriou y Jèze al efecto–. Así como que ese espacio temporal, en lo práctico y lo teórico, sería menos rico y acabado que el que viviría el Derecho Administrativo francés a partir de los años de 1870 y hasta los lustros iniciales del posterior, donde vería alcanzar la madurez en su evolución cualitativa. Incluso, no ha faltado entre la doctrina el postulado que coloca la condición de precursores o de los primeros grandes autores en las figuras cumbres del *iusadministrativismo* francés del último tercio decimonónico, remontándose de esta forma por sobre los nombres de este momento que nos ocupamos y colocándose más allá de ellos.⁷¹

Sin embargo, para poder aprehender en su justa dimensión y ser consecuentes con los tópicos en el Derecho, hay que someterlos a una lectura ajustada al contexto histórico (en espacio y tiempo) que los anima y los determina. Por lo que, con independencia de las críticas –que, más que todo, buscan llamar la atención de sus imperfecciones, en relación con el camino que luego tomaría la evolución jurídica-administrativa, en la ciencia y en la práctica–, hay que señalar, con justicia, que esta primera gran etapa de la ciencia del Derecho Administrativo

los primeros lugares entre la literatura administrativa universal”.

71. En un conocido y autorizado manual francés, debido inicialmente a la autoría de André de Laubadère, al que luego se unieron Jean-Claude Venezia e Yves Gaudemet (*Droit Administratif*, 17e édition, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence E. J. A., Paris, 2002, pág. 19) se precisaba sobre el Derecho Administrativo: “Es en el último tercio del siglo xix que verdaderamente comenzó a desgajarse del derecho privado como sistema de derecho autónomo”; y renglón seguido se indicaba: “Durante mucho tiempo el derecho administrativo permaneció tributario de las concepciones civilistas y dominado por estas; el derecho civil figuraba como derecho común que no era descartado sino en la medida donde los textos expresos creaban reglas especiales. Se necesitó un gran esfuerzo para apartar el derecho público de esas tradiciones. Ese esfuerzo se debió a la fe en la jurisdicción administrativa y en la doctrina de los autores que, sistematizando las reglas jurisprudenciales, manifestaron la originalidad del derecho administrativo y lo llevaron a tomar conciencia de su propia existencia. Es de señalar como el más poderoso contribuyente de ese esfuerzo a Laferrière que fue el primero de sus grandes autores («*Traité de la juridiction administrative*», 1886), después al principio del siglo xx Hauriou, Duguit, Jèze”. Según daba cuenta el español José María Pi Suñer (“Clasicismo y romanticismo en el Derecho Público”, ob. cit., págs. 584 y 585), luego de hacer mención expresa a Macarel, Cormenin, de Gérando, Vivien y Trolley: “A los citados nombres, que trabajaron afanosamente, no les ha cabido el honor de ser estimados como los fundadores del Derecho Administrativo en Francia. Tan honroso calificativo va mejor dirigido a las figuras de Aucoc, espíritu que se adelantó a su tiempo y cuyas obras envejecerían poco, y singularmente, de Laferrière [...]. Laferrière lleva a efecto el primer gran paso de captación de los *principios generales* a deducir de los fallos de la Jurisdicción administrativa. Su obra es tan buena que, a pesar de los grandes progresos a que se ha llegado, puede ser consultada sobre una serie de aspectos”.

francés tuvo de memorable por comenzar a indicar el camino que otros después corregirían y perfeccionarían; circunstancia, esta, necesaria para llegar a dicha corrección y perfección. Algo que, por supuesto, la doctrina *iuspublicística*, en diversos momentos –como hemos tenido oportunidad de insinuar–, no ha pasado por alto, y ha dejado a salvo los valores de este período científico del *iusadministrativismo* francés.⁷²

Por otro lado, si se coloca en perspectiva con el universo circundante en la primera mitad del siglo xix, podemos descubrir, con sus luces y sus sombras, que en esta era primigenia de formación o desarrollo científico del Derecho Administrativo, la ciencia jurídico-administrativa francesa ostentará un primacía con un carácter tal de proyección que quizás, a pesar de sus falencias y de las aportaciones científicas más sólidas que tendrán lugar hacia finales de esa centuria y principios de la otra, no llegará a repetirse otra vez en esos niveles, ante el espacio que fueron ganando otros países en el desarrollo científico de la rama administrativa. En consecuencia, se da así la interesante situación, en este tiempo al que dirigimos nuestra atención, de ser, la del Derecho Administrativo, una ciencia por madurar en Francia, pero que siendo adolescente reinaría de un modo, o alcanzaría niveles de propagación y amplificación en una manera tal, como no lo haría después.

Este primer movimiento literario de los franceses dedicado al Derecho Administrativo, que tiene lugar sobre todo a partir del segundo lustro de la década de 1810 y que se extiende hasta la de 1840, ha sido valorado por el italiano Luca Mannori en el sentido de que a la mitad de los años cuarenta, el derecho administrativo tenía ya alcanzada una indiscutida identidad como disciplina en el plano académico y literario, y podía así ofrecerse a los ojos de sus observadores

72. Ver, a modo de ilustración, entre otros: de Lacharrière, René, “Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif”, ob. cit., págs. 151 y sigs.; y Berlia, Georges, “L’oeuvre juridique de Gérando”, ob. cit., pág. 297. Pueden contarse, también, las argumentaciones del español José Gascón y Marín (*Tratado de Derecho Administrativo. Principios y legislación española*, Tomo i, *Doctrina general*, 12ma edición revisada, C. Bermejo, Impresor, Madrid, 1952, pág. 16, nota 10) al repasar la labor constructiva de los autores franceses del siglo xix a los que nos circunscribimos aquí: “Críticase hoy esta, haciendo, sin embargo, justicia a la utilísima aportación hecha para la formación del Derecho administrativo; adviértese cómo falta la verdadera esencia científica en muchas de estas obras; se pone de relieve por los más reputados autores italianos cómo un autor de la reputación de Hauriou ha de afirmar que el Derecho administrativo no es mucho más diverso del civil que lo es el mercantil de este, pero no cabe dejar de reconocer que en los escritores franceses hállese elementos valiosos para la labor científica, hoy muy intensificada principalmente por los publicistas que se citan”. Asimismo, otro español, Fernando Garrid o Falla (*Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen i, con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, ob. cit., pág. 151) observaba sobre los textos del panorama francés que nos ocupa: “El valor científico de estas obras no es excesivo, pero no por ello se ha de desconocer su mérito”. Ver también lo que expresaba Moles Caubet, Antonio, “La progresión del Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 13 y 14.

como una rama del universo jurídico infinitamente más “joven”, pero no por esto dotada de menor dignidad.⁷³

LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA

Como en otros casos europeos, la primera mitad del siglo xix tiene para el Derecho Administrativo en España la significación de ser el espacio temporal en el que se inicia su marcha como ámbito científico dentro del universo jurídico. En concreto, la construcción científica del Derecho Administrativo español comienza a erigirse en este primer tiempo decimonónico; aunque, dicho inicio constructivo se expresará allí algo más tardíamente que en los supuestos de Francia, Alemania e Italia, y bajo ciertas características que inclinarán ese estadio evolutivo primigenio de la ciencia *iusadministrativa* ibérica, en sus aspectos más generales, hacia el modo de pensar el fenómeno jurídico-administrativo que tenía lugar en el marco francés. En consecuencia, la influencia francesa está en los orígenes modernos de la ciencia española del Derecho Administrativo. Por las características político-jurídicas que vivía el decadente imperio español en ese tiempo, ha de considerarse también que el alcance del obrar y del pensar en términos del Derecho Administrativo en España, no quedaba circunscrito a la geografía ibérica, sino que tenía proyección, con su tratamiento especial en cuanto tales, en los restos coloniales de ultramar que aún retenía, luego del proceso independentista de sus principales dominios americanos en el primer cuarto de esa decimonovena centuria.

Una parte destacable de los teóricos del Derecho Administrativo español, sobre todo luego del primer cuarto del siglo xx, suele establecer como antecedentes o precedentes inmediatos de la moderna Ciencia de la Administración y del Derecho Administrativo en ese país, a los autores, fundamentalmente, de finales del siglo xviii y primeros años del xix que se encuadran en lo que Luis Jordana de Pozas denominó como los “cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”;⁷⁴ y que

73. Mannori, Luca y Sordi, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, ob. cit., pág. 273.

74. Jordana de Pozas, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, en *Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo i, *Estudios de Administración Local y General*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1961, págs. 3 y sigs. (este trabajo apareció publicado inicialmente en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 17, Septiembre-Octubre, 1944, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, págs. 701 y sigs.; y en el volumen

Juan Alfonso Santamaría ha designado, por su lado, como “los representantes del Antiguo Régimen”,⁷⁵ cuando se acerca a la evolución de la ciencia *iusadministrativa* en ese país.

En uno de los textos fundamentales del *iusadministrativismo* ibérico de la primera mitad de la centuria pasada, Recaredo Fernández de Velasco subrayaba: “La doctrina que hoy informa el llamado Derecho administrativo, tiene en España antiguos antecedentes, en los cuales se encuentran desarrollados asuntos referentes a la venalidad de los cargos públicos, a policía, prensa, régimen penitenciario, acción y consejo, descentralización, etc., que se encuentra en Quevedo. Saavedra Fajardo, P. Ortiz de Lucio, Jovellanos, Cabarrús, Ward, etc.”; agregando además: “Al terminar el siglo xviii, se encuentra en nuestra patria quienes conciben el administrativo como *derecho de policía*, y en 1800 se publica la obra de Dou y de Bassols, *Instituciones de Derecho público general de España*”.⁷⁶ Mientras, con un cariz contemporáneo, Santiago Muñoz Machado repasaba: “Comprender esta continuidad de preocupaciones y objetivos entre la Administración Pública contemporánea y las instituciones del Antiguo Régimen, aunque hayan de cambiar drásticamente las técnicas de actuación y la posición de aquella ante el Derecho, es tarea sencilla si se comparan las sistematizaciones de la materia administrativa que llevan a término los cultivadores de la Ciencia de la Policía del siglo xviii y las que contienen las exposiciones sobre el Derecho Administrativo en la primera mitad del siglo xix”.⁷⁷

Esas referencias a nombres de autores y estudios –en general al pensamiento– sobre las cuestiones que planteaba el fenómeno administrativo (o lo que conocemos hoy como tal), bajo los presupuesto objetivos y subjetivos que auspiciaba el último trecho de vida del Antiguo Régimen en España (el absolutismo monárquico en retirada),⁷⁸ especialmente lo que ha quedado con el rótulo de “despotismo

colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944. Las referencias que hagamos del mismo a partir de ahora deben ser entendidas por su inclusión en *Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo i, ob. cit.).

75. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de derecho administrativo I*, ob. cit., pág. 156.

76. Fernández de Velasco Calvo, Recaredo, *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Tomo i, 2da edición, Librería Bosch, Barcelona, 1930, págs. 41 y 42.

77. Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo i, *La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, Reimpresión de la 2a edición, Iustel, Portal Derecho, S.A., Madrid, 2009, pág. 52.

78. Juan Gascón Hernández se refirió a ello como remontarse “[...] a la historia, o si queremos mejor decir, prehistoria del Derecho Administrativo”. Ver: Gascón Hernández, Juan, “Evolución y panorama actual del Derecho

ilustrado”,⁷⁹ se conecta, en definitiva, con un movimiento doctrinal propio de la Europa de esos años que ha sido designado como cameralismo, cameralística, ciencias camerales o ciencia cameralista.⁸⁰ En relación con la Ciencia de la Policía, destacaba: “Fue esta disciplina una especie de meteoro científico de breve duración y equívoco contenido. Su vida es corta, pues se desarrolla en el transcurso de poco más de un siglo, y el número de sus obras de alguna importancia que la exponen es reducido”.⁸¹

En el sentir de García-Trevijano Fos: “Antes del siglo xix los estudios no tenían

Administrativo en España”, en *Revista de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación*, No. ix, 2º semestre, 1954, Madrid, pág. 34.

79. De acuerdo con lo que consignaba Carlos García Oviedo (“Los orígenes del Derecho Administrativo español”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Año lxxxviii, Segunda época, Tomo vi (174 de la colección), 1943, Instituto Editorial REUS, Centro de Publicaciones y Enseñanzas, S.A., Madrid, págs. 580 y 581): “El germen de la Administración hay que buscarlo, en gran parte, en el despotismo ilustrado, que sin disputa, ha jugado un papel importantísimo en la formación de aquella. El movimiento de la Ilustración, como es sabido, significa dos cosas: una es crítica, libre examen, predominio de la razón y fe en sus obras, menosprecio de las autoridades tradicionales, exaltación de la personalidad humana y estimación de su destino como objetivo fundamental del Poder público. Pero significa también –que es lo que puede interesar a los efectos de la obra administrativa– sed de reformas, actividad incesante del Estado en bien del hombre. Federico el Grande inicia el despotismo ilustrado, haciendo desposar dos conceptos al parecer antagónicos: razón y autoridad. Consciente aquel monarca de que los designios de la Ilustración son empresas del propio individuo, resistese, empero, a perder sus posiciones; mas se alía con aquella y toma de su doctrina lo que en ella hay de esencial: estimación del Estado como agente de bienestar y reformas para lograrla, todo según las luces de la razón. Aquí está en embrión la idea de la Administración: obra del Estado, pero obra *reflexiva*, *técnica*, que hoy se dice. El príncipe es así servidor del Estado; pero ha de servirle con actuaciones reflexivas, sabias, eruditas, para que sean eficaces. Y para ello hay que montar el servicio consiguiente. Federico el Grande asienta el edificio de su Estado sobre los dos pilares del Ejército y la Burocracia; aquel, para defender y conservar; esta, para crear y mejorar. Y la burocracia es el instrumento y a la par el aparato administrativo del Estado, el órgano llamado a realizar la función de mejoramiento propia de un Estado administrativo”; más adelante (pág. 582), García Oviedo afirmaba: “El orden de ideas de la Ilustración determina un desplazamiento de la preocupación de los escritores que de las cosas del Estado se preocupan. La persona –el príncipe, el político, el gobernante– cede a la cosa; el móvil, a la materia; al asunto, la empresa; al norte, la técnica. No se trata ya, como en los escritores políticos de antaño, de cómo debe proceder el príncipe, sino lo que *debe hacer* y *cómo* ha de hacerlo con eficacia. En estos instantes, la idea de una Administración –Estado de policía– surge triunfante, y en el espíritu de muchos se deja sentir la necesidad de desarrollarla y de hacer de ella una ciencia autónoma. La idea de una ciencia administrativa está en germen en la Ilustración, que pide reformas con medios aptos. A esta exigencia debía corresponder un esfuerzo intelectual que alumbrara las normas e instituciones adecuadas para la consecución de aquel objetivo”.

80. En su importante trabajo ya mencionado, Luis Jordana de Pozas (“Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., págs. 5 y 6) enseñaba: “Pese a la granfigura de De la Mare, tan poco conocida, la Ciencia de la Policía es considerada generalmente como una disciplina que nace y alcanza su máximo desarrollo en los países germánicos y principalmente en Austria y Prusia”; seguidamente agregaba: “En este aspecto considerada, la Ciencia de la Policía se integra en el conjunto de doctrinas políticas, económicas, administrativas e incluso filosóficas, que comienzan a mediados del siglo xvii, llenan todo el xviii e incluso se prolongan durante parte del xix, en Austria y Alemania, y suelen designarse con el nombre general de Cameralismo o de ciencias camerales. Este nombre es adecuado, porque expresa que las doctrinas mencionadas surgen en el seno de los Consejos que formaban en las monarquías absolutas las claves de la Política, tanto interior como exterior, y de la Administración”. En el decir de José Luis Villar Palasí (*Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 214): “Como en los demás países, la ciencia de la Policía está enteramente ligada como un substrato político filosófico, que es justamente el que determina su nacimiento. Este substrato político filosófico es el «despotismo ilustrado», que es un fenómeno que se ofrece en un momento determinado en la mayoría de los países continentales europeos”. Véase también, entre otros, a: García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, págs. 147 y sigs.; Baena del Alcázar, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo xviii con el Discurso sobre el Gobierno municipal de José Agustín Ibáñez de la Rentería*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968, págs. 35 y 36; y Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen i, 4ta edición reformada, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid, 2000, págs. 60 y 61.

81. Jordana de Pozas, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., pág. 4.

normalmente carácter jurídico. Así, las obras de Furio Ceriol, Saavedra y Fajardo, Cabarrús, Jovellanos, y, ya como antecedente inmediato del Derecho Administrativo, los cultivadores de la ciencia de la Policía (que copian, prácticamente a los cameralistas alemanes y a Delamare); así, Puig y Gelabert, Valeriola, Foronda”.⁷⁵⁸² El profesor Villar Palasí igualmente hubo de observar: “En España, a la sombra del «despotismo ilustrado», surge una pléyade de autores que pasan a la Historia con el nombre de «cameralistas», los cuales estudian la economía, la ciencia fiscal, la estadística, y también la ciencia de la Policía. El prototipo de monarca español del «despotismo ilustrado» es Carlos iii, en cuya época florecen una serie de nombres como Saavedra Fajardo, Pedro Navarrete, Cangas Argüelles, etc. En realidad, la contribución española a la ciencia de la policía es escasa y poco original. Tres son los nombres principales: Puig y Gelabert, Valeriola y Valentín de Foronda”.⁸³

Todo ese movimiento de la ciencia policial o cameralista está en la antesala de lo que en el período decimonónico ha de ser la Ciencia de la Administración y también, en cierta medida, del Derecho Administrativo; al que España no permanecerá ajena,⁸⁴ si bien sin las grandes figuras y aportaciones que tuvo la ciencia de la Policía o la cameralística en Alemania y en Francia, por ejemplo. De tal suerte, en la Península Ibérica –como en otros territorios europeos–, entre finales del siglo xviii y principios del siglo xix, especialmente, no faltaban obras y estudios sobre la Administración y el Derecho Público que se aproximaban, de un modo u otro, a lo que puede considerarse hoy dentro del ámbito de atención científica del Derecho Administrativo en ese país.⁸⁵

82. García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, pág. 144.

83. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 214.

84. Luis Jordana de Pozas (“Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., pág. 7) explicaba: “En la Monarquía española se daban, aún en mayor medida que en Austria y en Alemania, los factores que produjeron en estas el nacimiento de las ciencias camerales y, entre ellas, de la Policía”. Juan Beneyto Pérez (*Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, ob. cit., pág. 518) comentaba que en España se reflejaba con singular fuerza el fenómeno general de que el siglo xix fue el que conoció la transformación de la literatura cameralista y policial en la propia de la ciencia de la Administración. Ver también, entre otros: Baena del Alcázar, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo...*, ob. cit., págs. 80 y sigs.; Gallego Anabitarte, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 707 y sigs.; Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 64 y sigs.

85. Véase, con mero fin ilustrativo: Jordana de Pozas, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., págs. 43 y sigs.; Álvarez-Gendín, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, Tomo i, Bosch, Casa Editorial, Barcelona, 1958, págs. 138 y sigs.; García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, págs. 144 y 146 y sigs.; Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 215; Baena del Alcázar, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo...*, ob. cit., págs. 45 y sigs. Sobre las *Instituciones de Derecho Público* de Ramón de Dou y Bassols (1800-1803), hubo de decir José Luis Meilán Gil: “El interés primario sobre esta obra consiste en su valor para contrastar el Derecho Público del Antiguo Régimen con el nuevo Derecho administrativo que se asoma en los primeros cultivadores de la ciencia administrativa en

Sin embargo, como también ocurrió en otros espacios europeos en su momento correspondiente, no puede decirse que esas obras y estudios fueron expresión española de la moderna ciencia *iuradministrativa*, pues aún no se habían configurado los presupuestos básicos sobre los que ha de emerger de una vez el Derecho Administrativo como realidad jurídica dentro del universo del Derecho que acompaña al advenimiento de la modernidad; ni, con ello, los presupuestos esenciales sobre los que ha de surgir esa ciencia en dicho espacio. En gráfica expresión de Sebastián Martín-Retortillo Baquer: “En cualquier caso, al concluir el Antiguo Régimen estamos en la vigilia del proceso que dará lugar al nacimiento del Derecho Administrativo”.⁸⁶

De ahí que tales obras y estudios, expresiones del pensamiento en general, han quedado, entonces, básicamente, como antecedentes o precedentes evolutivos de una realidad gnoseológica que se trastoca en sus determinantes y esencia, para configurar un nuevo espacio del conocimiento jurídico una vez operado el salto evolutivo; el cual, como nueva área cognitiva relativa al Derecho, se desmarca cualitativamente de esos precedentes, aun cuando forman momentos diversos de un proceso histórico cuya trayectoria y evolución no debe leerse de modo fragmentado y desconectado, sino en unidad. Esta situación de ruptura ha sido esbozada, de cierta manera, en el análisis de Jordana de Pozas, cuando concluía a tenor de los autores de la Ciencia de la Policía en España y el planteamiento de la continuidad: “Y los que en la historia de nuestra literatura administrativa le siguen, no los mencionan, ni probablemente los conocían. Javier de Burgos y Silvela, Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera, Gómez Santamaría, vueltos ya de espaldas a casi todo lo español, no *continúan* el cultivo de una ciencia, sino que la *introducen*, aunque algunos de ellos enriquezcan el caudal importado con observaciones e ideas originales”.⁸⁷

España, entrado ya el siglo xix”; y: “Una de las ventajas y atractivos de la obra de Dou es que nos refleja el régimen administrativo anterior al siglo xix”. Ver: Meilán Gil, José Luis, “Don Ramón de Dou y Bassols y sus Instituciones de Derecho Público”, en Meilán Gil, José Luis, *Administración Pública en perspectiva*, Universidade Da Coruña, Universidade de Santiago de Compostela, Escola Galega de Administración Pública, A Coruña, 1996, págs. 112 y 115 (este trabajo fue originalmente publicado en *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970). Asimismo: Gallego Anabitarte, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 706 y sigs.; Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 64 y sigs.; Linde Paniagua, Enrique, *El Derecho del Poder. Una reflexión sobre el Derecho Administrativo*, Editorial Colex, Constitución y Leyes, S.A., Madrid, 1999, págs. 44 y 45; Linde Paniagua, Enrique, *Fundamentos de Derecho Administrativo...*, ob. cit., pág. 69; Muñoz Machado, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo i, ob. cit., págs. 52 y sigs.

86. Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor, 2007, pág. 45.

87. Jordana de Pozas, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., pág. 22. Luciano

Delineado de ese modo el panorama hasta el pórtico del siglo xix español, hay que seguir avanzando algo en esa centuria para hallar el momento y las expresiones primigenios que nos pueden indicar que estamos ya frente a las señales inequívocas del surgimiento y formación de la ciencia del Derecho Administrativo en ese país; y, en consecuencia, del momento en que puede comenzar a contarse el proceso de vida de dicha ciencia jurídica en España.

Por lo pronto, no debe pasarse por alto que a partir de la Constitución de Cádiz de 1812, es que comenzó a insinuarse el advenimiento del Estado liberal y la modernidad político-jurídica en territorio ibérico. Pero ello no podrá imponerse sino hasta la muerte de Fernando vii, el último monarca que encarnaría al Antiguo Régimen en la Historia de ese país. Sin embargo, la experiencia gaditana de 1812 y la estela de forcejeos posteriores por establecer de una vez un primer orden constitucional liberal (1820 y 1836), dejarán para el plano interno del Derecho Público, la aparición de las primeras expresiones modernas de la literatura y la formación especializada en temas que se encuadran en lo constitucional o en el Derecho Político;⁸⁸ y, de ese modo, las expresiones iniciales de una ciencia del Derecho Público que, en lo doméstico de España, empezaba a tejerse desde la aproximación a los temas del incipiente e intermitente ejercicio constitucional.⁸⁹

Parejo Alfonso (*El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 70) reafirmaba la idea de Jordana de Pozas de que “[...] los autores españoles de la ciencia de la policía se ignoran mutuamente y, a su vez, nuestros primeros administrativistas del siglo xix ignoran a sus precursores de la “policía”. Estos, como aquellos, se atienen a las fuentes foráneas (los del siglo xix fundamentalmente a las francesas), con olvido total de la aportación patria. Por tanto, tampoco en España se da una continuidad en la literatura científica referida a lo administrativo. El advenimiento de la época constitucional representa una censura, un corte radical con lo anterior y un nuevo comienzo, a pesar de que en la época que comienza no todo es nuevo y persisten elementos de la anterior”. Por su lado, Mariano Baena del Alcázar (*Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen i, ob. cit., pág. 70) consignaba: “[...] La mayoría de los autores tiene un mentalidad ilustrada propia del siglo xviii, pero en realidad no continúan una tradición anterior sino que se inspiran en la práctica francesa y tratan de construir una Administración del Estado burgués a partir del momento en que empieza a solidificarse el constitucionalismo en España”. Manuel Martínez Neira (“Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., pág. 3) escribía: “Se busca por ello una ruptura con la anterior ciencia de la policía, y se atribuyó a Javier de Burgos la función de cerrar un capítulo para abrir otro. Después, tras los Silvela, Oliván y Ortiz de Zúñiga, vinieron –entre otros– Gómez de la Serna y Posada de Herrera”.

88. En palabras de Alfredo Gallego Anabitarte (“La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 727): “[...] el moderno Derecho público constitucional se instauró en España en forma traumática en 1812, convirtiéndose más que en un derecho constituido en la bandera política de un partido que daría lugar a una literatura específica, con los nombres de Martínez Marina, Ramón de Salas y otros. Frente a este Derecho constitucional de los primeros momentos, en los años del tercero y definitivo asentamiento (1812, 1820 y 1836) del sistema constitucional en España, va a surgir en *Derecho político* tremendamente combativo y beligerante contra el modelo constitucional doceañista, con los nombres de Donoso Cortés, Alcalá Galiano y Pacheco. Los estudios de Derecho público, constitucional y administrativo de la España contemporánea van a estar, pues, íntimamente ligados al nacimiento doloroso y conflictivo del propio Estado, como era lógico esperar”.

89. Al respecto, puede ser de provecho, con perspectiva más cercana a nosotros en el tiempo, el trabajo del profesor Alfredo Gallego Anabitarte: “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 727 y sigs. De igual modo, para una rápida idea sobre ello, es ilustrativo el “Índice alfabético de libros generales de autores españoles sobre los diferentes ramos de la Administración”, de Fernando Cos-Gayón, que

De ahí que el moderno *iuspublicismo* español arranque en sus primeros esbozos de configuración como inquietud literaria en lo jurídico, y como necesidad en la formación jurídica especializada, luego de superados los primeros lustros decimonónicos, enfocado en cuestiones propias del Derecho Político o Derecho Constitucional; pero sin asomar todavía allí, como parte de ese Derecho Público interno, el Derecho Administrativo en cuanto sector propiamente identificado y considerado de la realidad teórico-práctica del Derecho español. En observación de Gallego Anabitarte: “Es, pues, necesario subrayar que en el origen de la formación del *Derecho público español* contemporáneo en 1836, el *Derecho administrativo* brilla por su ausencia, mientras que el Derecho político aparece en un octavo curso para repetidores, estudiándose «Elementos del Derecho público de España» en el cuarto y quinto cursos”.⁹⁰

A pesar de que no es sino en las décadas de 1830 y 1840 que empieza a modelarse el primer estadio de la ciencia del Derecho Administrativo ibérico, a tenor de las circunstancias que la vida socio-política española descubrió para esos años, es dable pensar, con Alejandro Nieto, que “[...] de ordinario, el renacer cultural o científico de un momento es una simple consecuencia del «desembalse» de un caudal ya existente, que se encontraba retenido por un hombre o por un régimen”.⁹¹ A la larga, las postrimerías de la era fernandina no serán sino una fase de transición hacia el alumbramiento del Estado Moderno, liberal burgués, en el contexto español; por lo que también allí deben ubicarse ciertos elementos precedentes que tributan a la comprensión del proceso de nacimiento del Derecho Administrativo, en su expresión teórico-práctica, en esas tierras.

En ese orden de ideas, en esta etapa que podemos relacionar con el tiempo previo más inmediato a la manifestación del *iusadministrativismo* en España, hay que singularizar un nombre importante: Pedro Sainz de Andino; entre algunos otros que se han incluido en este espectro.⁹² Pedro Sainz de Andino dio a conocer, en

incorporaba al final de su *Historia de la Administración Pública de España...*, ob. cit., págs. 323 y sigs.

90. Gallego Anabitarte, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 732.

91. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 18. Este español señalaba seguidamente (pág. 18): “Algo de esto es lo que sucede en la España isabelina. La espléndida cosecha de la década de los cuarenta fue preparada por los autores de la última época fernandina, que calladamente habían allanado los caminos del progreso”.

92. Para Alejandro Nieto: “En esta misma categoría debe inscribirse a Canga Argüelles, cuyo Diccionario de Hacienda,

1829, una *Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reyno y medios para su restauración*.⁹³ Sobre su trascendencia en lo que nos interesa a efectos de este trabajo, precisaba Nieto que Sainz de Andino “[...] actúa como puente entre la ciencia de la policía absolutista, junto con el despotismo ilustrado jovellanista, y el «moderno» Derecho Administrativo. Sin Sainz de Andino –eslabón perdido hasta hace poco– no podría entenderse lo que vino después”.⁹⁴

A la muerte de Fernando VII es que aflorarán de una vez las condiciones objetivas en torno a la configuración y ordenación jurídica del espacio de actuación pública, que permitirán asentar la idea de que España se acomodaba y caminaba ya –algo tardíamente⁹⁵– por los derroteros del Estado Moderno, bajo los auspicios del liberalismo burgués predominante en ese tiempo. El profesor Villar Palasí, a tenor de ello, ha suscrito que es en 1832 cuando puede señalarse la primera gran fecha de la historia de la ciencia jurídica-administrativa española, pues hasta entonces no había tenido lugar la recepción del régimen administrativo francés en España.⁹⁶ Y es ese telón del fondo el que ha de proyectar al Derecho Administrativo español *in statu nascente*, de acuerdo con la expresión de Tomás y Valiente.⁹⁷

aunque no aborda frontalmente las cuestiones del Derecho Administrativo, alude a buena parte de las que se refieren a la Administración, a la que dedica un estudio monográfico, tan minucioso como agudo, en el «Suplemento» que publica en 1840”. Ver: Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 21, y nota 4 de esa propia página.

93. Sobre este autor es fundamental: *El pensamiento administrativo de Sainz de Andino*, Introducción y notas de José María García Madaria, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982, en todo. También puede verse, entre otros: Alli Aranguren, Juan-Cruz, *Derecho, Estado y Administración en el pensamiento de Sainz de Andino*, Universidad Pública de Navarra, Pamplona, 2005, en todo; y Alli Aranguren, Juan-Cruz, “Pedro Sainz de Andino, reformista del Derecho y de la Administración”, en el volumen *Reformistas y reformas en la Administración*, III Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, págs. 235 y sigs.

94. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 18. El propio Nieto observaba (pág. 21) que Pedro Sainz de Andino “[...] es, en definitiva, algo más que un precursor: en él se cristalizan las ideas de una época, que se transmiten a la generación siguiente, e incluso su dilatada vida le permite seguir escribiendo justo hasta mediados del siglo”. Por su lado, José María Boquera Oliver (*Derecho Administrativo*, Volumen I, 8va edición revisada, (3era en Civitas), Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1991, pág. 111) establecía que en Sainz de Andino y su *Exposición al Rey...*, encontraba, que supiera, a un autor español que empleaba por primera vez la expresión “ciencia administrativa”.

95. Claro está, entre los autores españoles no se ha dejado de precisar este detalle. Así, por ejemplo, Miguel Sánchez Morón (*Derecho Administrativo. Parte General*, 5ta edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2009, pág. 52) acota: “Tampoco en España la introducción de un Derecho administrativo como ordenamiento peculiar fue inmediata y pacífica. Primero porque nuestro país, derogada la Constitución de Cádiz en 1814, tardó algunas décadas en incorporarse a la corriente del liberalismo”.

96. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 212.

97. Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 590.

Según es factible apreciar sin demasiado esfuerzo si se adopta una perspectiva general del Derecho Administrativo en la primera parte del período decimonónico, España se incorpora a los acordes del fenómeno *iusadministrativo*, tal como resulta en su sentido moderno, luego de que ya este había tomado presencia en la realidad y en el pensamiento jurídico de otros países europeos, en lo que Francia lucía su papel vanguardista. Villar Palasí razonaba que “[...] el Derecho administrativo aparece en nuestra patria con un retraso de años respecto del nacimiento del mismo en otros países y, concretamente, Francia [...]”⁹⁸

Por lo pronto, aunque iremos haciendo alguna otra precisión sobre la marcha, a los efectos de nuestro análisis, debemos colocar por delante que esta primera fase de vida en el desenvolvimiento científico del Derecho Administrativo en España, comienza a correr desde la década de 1830 –se abre luego de la muerte de Fernando vii–, y alcanza su punto más alto de elaboración científica con la figura de Manuel Colmeiro y la publicación, en 1850 –en Madrid, Lima y Santiago de Chile–, de la primera edición de su *Derecho Administrativo español*, en dos tomos (tuvo una cuarta edición en 1876). Colmeiro y su obra mencionada, tendrán una importante resonancia para su época, dentro y fuera de España (en Europa e Hispanoamérica) en el tercer cuarto y algo más del siglo xix. Sin embargo, el perímetro de nuestro interés en estas líneas ha de extenderse solo hasta finales de la década de 1840, por lo que en esto no se incluirá la valoración de Colmeiro y de su obra jurídico-administrativa, por ser el *Breve tratado...* de José María Morilla (ve la luz en 1847) producto y reflejo de un en el Derecho Administrativo que ha de tener que ver con lo español y con parte de lo latinoamericano.

Ahora bien, en la aparición del *iusadministrativismo* español, como consecuencia del flujo de la modernidad liberal-burguesa que va permeando gradualmente los pilares del andamiaje político-jurídico español, se dan ciertas características que operaron como determinantes de la ciencia española del Derecho Administrativo en su primera etapa de evolución y que han de reflejarse en ella, como es dable suponer. Entre esas características, hay algunas que se van a manifestar en el contexto de la época con cierta semejanza sin entender de fronteras físicas dentro del territorio europeo continental. Así, la ciencia del Derecho Administrativo

98. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 212.

en España comparte ciertos puntos con el movimiento *iusadministrativista* establecido por ese tiempo con plena carta de naturaleza, igualmente en una primera fase, en el contexto europeo cercano, principalmente el francés, y que no deja de proyectarse en lo que acontece en suelo español. Mas, también hay determinados caracteres que permean la construcción *iusadministrativista* hispana que han de ser expresión particular de la realidad española de entonces.

Un primer aspecto que debe indicarse tiene que ver con los presupuestos fácticos, socio-políticos, a los que hubo de responder ese Derecho Administrativo ibérico, gradualmente articulado, como recordaba Tomás y Valiente, por los moderados y los conservadores como grupos políticos que ocuparon el Gobierno a partir de 1833.⁹⁹

Los estudios históricos sobre el Derecho Administrativo que se han llevado a efecto por parte de la doctrina española más autorizada, han destacado los aspectos objetivos fundamentales que colorearon al Derecho Administrativo de ese país en su primera fase de vida. Variados son los aspectos a tener en cuenta, y entre ellos cabe mencionar: la recepción del régimen jurídico-administrativo francés, la puesta en práctica de la tripartición de poderes como principio estructural y funcional del Estado, la tendencia hacia la centralización administrativa, y la proyección de privilegios jurisdiccionales a favor de la Administración Pública.¹⁰⁰

“Como ha puesto de relieve Santamaría Pastor, los presupuestos económicos e ideológicos de los que brota el Derecho Administrativo español están en el hecho de que “[...] lo que la burguesía precisaba era no una Administración débil, abstencionista, descentralizada y controlada jurídicamente, como pretendía la ortodoxia liberal, sino, antes bien, una Administración «fuerte, vigorosa y centralizada» como quería Javier de Burgos; una Administración poderosa que le permitiese consumir y consolidar su triunfo histórico sobre los estamentos

99. Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 590.

100. Ver lo que al respecto desarrollan, por ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad: Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo xix (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973, págs. 126 y sigs.; Nieto, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 146 y sigs.; Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 590; Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “Consideraciones sobre los orígenes históricos del Derecho Administrativo en España”, en AA.VV., *Luis Jordana de Pozas. Creador de Ciencia Administrativa*, Fundación Banco Santander Central Hispano, Servicio de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 2000, págs. 137 y sigs.; Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *Instituciones de Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 48 y sigs.

privilegiados de la monarquía absoluta, que fomentase sus patrimonios y los protegiese contra los ataques de las restantes clases. Y al servicio de este fin surgió el Derecho administrativo español”.¹⁰¹ Dentro de ese hilo argumental es posible entender a José Gascón y Marín cuando concluía tiempo antes: “A pesar de vivir época netamente individualista y de la influencia de lo acaecido en Francia, la visión de nuestros primeros administrativistas es amplia; no rechazan, sino defienden una acción positiva, creadora y ampliamente tutelar de la Administración”.¹⁰²

En relación con lo anterior, en una obligada referencia cuando de este tema se trata, el propio Santamaría Pastor ha contribuido a clarificar los caracteres que singularizan el surgimiento del Derecho Administrativo ibérico como ciencia y ordenamiento jurídico, recogiendo dos factores que presiden su aparición: la importación del Derecho Administrativo francés y la asunción de la mitología de fomento neoilustrada.¹⁰³

No puede dejar de considerarse que un rasgo que marca fuertemente la fisonomía *iusadministrativa* de este primer momento de construcción del Derecho Administrativo español, ha de ser la tendencia a su afrancesamiento. Esta idea de influencia del Derecho Administrativo francés sobre lo español en este período evolutivo de dicha rama jurídica, es algo establecido con sobrada evidencia por los estudiosos desde aquellos propios años primigenios. La influencia francesa hubo de estar en el terreno de la configuración y actuación de los resortes reales

101. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo xix (1812-1845)*, ob. cit., pág. 126. Véase lo que expusieron, en el sentido de ese razonamiento, por ejemplo: Pi Suñer, José María, “La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 14, Marzo- Abril, 1944, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pág. 204 (este trabajo apareció además en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944; las referencias que hagamos del mismo a partir de ahora deben ser entendidas por su inclusión en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 14, ob. cit.); García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, Reedición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, págs. 14 y 15 (una versión corregida de este trabajo se publicó luego como “Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea”, en García de Enterría, Eduardo, *La Administración española*, 1era edición en “El Libro de Bolsillo”, Alianza Editorial, S.A, Madrid, 1972, págs. 23 y sigs., la citas de este trabajo las haremos por su publicación como “Prólogo” a la reedición de la obra de Oliván); Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., págs. 590 y 591; Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 75 y 76.

102. Gascón y Marín, José, *La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, Discurso correspondiente a la apertura del curso académico 1944-1945, Universidad de Madrid, ESTADES-Artes Gráficas, 1944, pág. 30.

103. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo xix (1812-1845)*, ob. cit., pág. 126. También, entre otros: García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., págs. 17 y sigs.; Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 76 y 77.

y prácticos del régimen jurídico administrativo hispánico;¹⁰⁴ no sin forcejeos políticojurídicos, y sin derivar ello en una importación exacta, en términos absolutos, del modelo y sus resortes que determinaban el régimen francés.

Por ejemplo, Alejandro Oliván pudo decir en 1843: “las leyes francesas, especialmente en administración, pueden llamarse un Código europeo, porque ellas se consultan 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”.¹⁰⁵ Mientras, Posada Herrera, otro de los iniciadores del Derecho Administrativo en esta fecha que nos motiva, recogía años después sobre el contencioso-administrativo español: “Ni hace al caso que hayamos seguido en esto a los franceses, cuyos principios administrativos venimos adoptando desde hace siglo y medio, no por espíritu de imitación servil, sino porque Francia y España se han desenvuelto históricamente casi de una misma manera”.¹⁰⁶ En un texto fechado en 1860, sus autores consignaban al explicar su empeño literario: “Solo en las teorías y doctrinas dejarán de hallar toda clase de novedad nuestros lectores; pero aún en esto hemos procurado beber en las fuentes más acreditadas nacionales y extranjeras, y principalmente en los sagaces escritores del vecino imperio, maestros infelices de otras cosas en España, pero constantes y por lo general habilísimos maestros de nuestros reformadores administrativos, lo mismo de los de 1812 y 1823, que de los que en 1845 han sido tan zaheridos por imitar o copiar las instituciones francesas. Más vale reconocer este magisterio natural e inevitable, que ser ingratos con él aceptándolo y denostándolo a un tiempo”.¹⁰⁷

Pero, sobre todo, donde la huella de la influencia francesa se proyecta con más fuerza, es en la base del pensamiento y de la construcción de su ciencia del Derecho

104. En la narración de José Luis Villar Palasí (*Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 215): “La reina María Cristina, para evitar mayores complicaciones y procurar la supervivencia del antiguo régimen que continuaba manteniéndose en nuestra patria, se apoyará en el sector moderado de los liberales. Los hombres de este sector que se encontraban exiliados en Francia en su mayoría conocían el fermento de la nueva ciencia que allí estaba naciendo, así como la excelente contribución que la misma proporcionaba para las técnicas de gobierno, serán los que importen en nuestra patria el régimen administrativo francés. Entre ellos debe destacarse a Javier de Burgos, ministro de Fomento, que es sin dudas el primer investigador español de la ciencia en cuyo estudio estamos ahora”.

105. Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, Reedición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, págs. 312 y 313.

106. De Posada Herrera, José, “Prólogo”, en Gallostra y Frau, José, *Lo contencioso administrativo*, Imprenta y Fundición de Manuel Tello, Madrid, 1881, pág. xxi.

107. Cos-Gayón, Fernando y Cánovas del Castillo, Emilio, *Diccionario Manual de Derecho Administrativo español para uso de los funcionarios dependientes de los ministerios de Gobernación y Fomento, y de los alcaldes y ayuntamientos*, Imprenta de los Herederos de Vallejo, Madrid, 1860, pág. v.

Administrativo. Ese influjo se manifiesta tanto en el hecho de que en esta época que nos ocupa se producen en España varias traducciones de autores franceses sobre Ciencia de la Administración, Derecho Público y Derecho Administrativo; cuanto porque los autores españoles conocen y se apoyan, de manera fundamental, en fuentes bibliográficas del *iusadministrativismo* de Francia (Poitier de l'Oise, Bonnin, Macarel, de Cormenin, de Gérando, Foucart, Bouchenelefer, Vivien, etc.),¹⁰⁸ y porque en la sistemática de sus obras y en las ideas que consagran al respecto, reflejan y declaran seguir, de alguna manera, el derrotero trazado en ese entonces por algunos exponentes del quehacer científico jurídico-administrativo francés. En su balance crítico sobre el estado del Derecho Administrativo en España, Adolfo Posada afirmaba, extendiendo el alcance de sus valoraciones al *iusadministrativismo* español decimonónico que le antecede: “Por otra parte, así como nuestra organización político-administrativa en el presente siglo es un reflejo de la administración francesa, nuestros tratadistas no van más allá de los tratadistas franceses; principalmente el Sr. Colmeiro, que puede considerarse como el iniciador entre todos, se inspira en los doctrinarios expositores de la legislación francesa sobre organización y materias administrativas. Batbie, De Gérando, Foucart, Trolley, Ducroq, Laferrier, Vivien, Macarel, y fuera de estos el italiano Persico, que se parece a ellos en casi todo, son los inspiradores de nuestros tratadistas, tanto de sus escasísimas indicaciones de carácter general científico, cuanto de la manera de concebir y ordenar los asuntos”.¹⁰⁹ Junto a lo dicho hasta aquí, hay que colocar la idea de que la ciencia española del Derecho

108. Por ejemplo, Ortiz de Zúñiga afirmaba: “Los *Principios de Administración* de M. Bonnin, las *Instituciones de derecho administrativo* de M. Gérando, los *Elementos de derecho público y administrativo* de M. Foucart y de M. Macarel, el *Diccionario de derecho público y administrativo* de MM. Huart Delmarre y Abin-Le-rat, el *Código administrativo* de Fleurigeon, los *Elementos de Administración práctica o clasificación de las leyes administrativas* de Lalouette, y en suma el *Boletín de las leyes*, inmenso cuerpo legal, algunos de cuyos libros han sido traducidos al castellano, merecen ser estudiados para conocer los que generalmente se tienen por principios generales de Administración; si bien cuidando de no dejarse deslumbrar con teorías de difícil aplicación España y a nuestra situación especial”; ver: Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1842, págs. v y sigs. (consultado en la edición facsimilar: Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002). Un siglo después, Sabino Álvarez-Gendín valoraba esta cuestión en los siguientes términos: “Ya al entrar en pleno siglo xix, la ciencia del Derecho Administrativo en España pasa al estado de adolescencia, sobre todo por el influjo de las obras de los doctrinarios y juristas franceses y de los miembros del Consejo de Estado, como los «Principios de la Administración» de Bonnin, el «Programa» y las «Instituciones de Derecho Administrativo» de Gérando, los «Elementos de Derecho público y administrativo» de Macarel, el «Diccionario de Derecho Público y Administrativo» de Delamarre y Abin Lerrat, el «Código Administrativo» de Fleurigeon y los «Elementos de Administración práctica» de Lalouette. Todas estas obras era conocidas por nuestros juristas y algunas de ellas, dice Zúñiga, traducidas al español”. Ver, de Álvarez-Gendín: *Manual de Derecho Administrativo*, Librería General, Zaragoza, 1941, pág. 100; y *Tratado General de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 144.

109. Posada, Adolfo, “Preliminar. Sobre el estado actual de los estudios de Derecho Administrativo en España”, en Meyer, J., *La Administración y la organización administrativa en Inglaterra, Francia, Alemania y Austria*, y exposición de la organización administrativa en España, Nueva edición, La España Moderna, Madrid, s/a, págs. 7 y 8.

Administrativo en esta etapa no escapó a los embates del método exegético y al enfoque legalista, al tiempo de asumir su plan de sistematización y tratamiento del universo jurídico-administrativo. Método que primó durante buena parte del siglo xix; y que se manifestó, sin perder protagonismo, con diversa intensidad y alcance, en las obras generales de factura española tocantes a lo jurídico-administrativo, que pertenecen a ese marco temporal.¹¹⁰

A finales de ese mismo siglo xix, y en mirada de lo que había sido en esa centuria el Derecho Administrativo en España, Adolfo Posada expresaba su percepción al respecto en los siguiente términos: “[...] la idea corriente, que después de todo es siempre un reflejo de la científica, respecto de la administración, no es otra que la de una omnipotencia arbitraria de un lado, de otro un cúmulo desordenado, variable, de reglamentos, decretos, órdenes, disposiciones sobre todas las cosas, y algunas más, especie de caos que es la desesperación del ciudadano honrado que con la administración tiene que habérselas”; luego proseguía: “No faltan, en verdad, algunas manifestaciones, o más bien intentos, para recoger y ordenar, según criterios diversos, todas estas disposiciones administrativas; [...] ahí están de una parte las *Lecciones de administración*, del Sr. Posada Herrera, y sobre todo los diferentes tratados más o menos didácticos, que nuestro profesorado universitario ha producido, con el carácter siempre de libros de texto, algunos que, sin ser de profesor de universidad, se parecen muchísimo a ellos [...]”; para también agregar: “Estos tratados, [...] son, más que exposiciones científicas de la administración del Estado, exposiciones ordenadas y resumidas de las leyes, reglamentos y demás disposiciones de carácter positivo que en España se conceptúan administrativos. [...] son todas estas obras meras exposiciones del Derecho administrativo positivo español, del elemento variable y circunstancial”.¹¹¹

110. En uno de sus escritos, el profesor Alejandro Nieto, al reflejar algunas declaraciones de intención que precedían al contenido de los textos de Derecho Administrativo de Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre, Manuel Ortiz de Zúñiga y José Posada Herrera, apreciaba: “Comparando ahora estas declaraciones de intenciones resulta evidente que todos los autores parten de la misma situación: la confusión legislativa y la necesidad de introducir en ella cierto orden y claridad. Pero a partir de aquí empiezan las divergencias y así, mientras que unos aceptan sin más el ordenamiento positivo como un dato que les viene impuesto y no aspiran más que a una simple exégesis, otros se niegan a renunciar a su capacidad y derechos críticos y –no obstante lo temprano de las fechas– pretenden elevarse por encima del simple comentario”. Ver: Nieto, Alejandro, “Estudio preliminar”, en Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar de la edición de Madrid [etc.]: Librerías de Don Ángel Callejas, 1850, Escola Galega de Administración Pública, Xunta de Galicia, Santiago de Compostela, 1995, pág. 40.

111. Posada, Adolfo, “Preliminar. Sobre el estado actual de los estudios de Derecho Administrativo en España”, en Meyer, J., *La Administración y la organización administrativa...*, ob. cit., págs. 6 y 7. De utilidad al respecto pueden ser las rápidas valoraciones que plasmaban, por ejemplo: Fernández de Velasco Calvo, Recaredo, *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Tomo i, ob. cit., pág. 43 y 42.; Gascón y Marín, José, *Tratado de Derecho Administrativo...*, Tomo i, ob. cit., pág. 25; Álvarez-Gendín, Sabino, *Manual de Derecho Administrativo*, ob.

Otro punto a considerar a la hora de marcar la fisonomía de esta ciencia del Derecho Administrativo español, está dado porque, en sus construcciones, aún no aparecen deslindados de modo sustancial, a la manera en que después se intentará despejar de forma más decidida, los ámbitos pertenecientes a la Ciencia de la Administración y al Derecho.¹¹² De tal suerte, no será difícil comprender por qué parte de la bibliografía característica de esta fase deviene en reflexiones más propias de la Ciencia de la Administración, pero con valor científico originario para lo *iusadministrativo*. Como puso de manifiesto Eduardo García de Enterría hace más de cinco décadas: “La distinción entre una ciencia de la Administración y un Derecho administrativo no era para estos autores, como lo será para la doctrina posterior, el fruto de una profunda distorsión metódica. En Colmeiro está expreso cómo la diferencia lógica se resuelve en unidad sustancial: el Derecho administrativo es la ciencia de Administración aplicada a un sistema positivo”.¹¹³

En general, la topografía de los orígenes de la ciencia española del Derecho Administrativo, luego de superado el primer tercio de la década de 1830 y que tiene su espacio de tiempo más intenso a lo largo de la década de 1840, se presenta con una composición variada y compleja, que le aportarán ciertos matices que le enriquecen como primer ciclo vital del *iusadministrativismo* hispano.

A lo interno de esos orígenes, podemos identificar un primer momento que corre entre 1833 y 1839; y que puede ser visualizado como tal antes de llegar propiamente a la más importante fase evolutiva primigenia que se da en el decenio de 1840, en la que se contiene la señal indubitada de que estamos en pleno proceso de formación de una ciencia del Derecho Administrativo en España. Lo que va a singularizar este primer segmento de los años de 1830 (luego de 1833)

cit., págs. 104 y 105; Álvarez-Gendín, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 135 y 136.

112. En opinión de José María Boquera Oliver (*Derecho Administrativo*, Volumen i, pág. 116): “El recién aparecido Derecho administrativo, con apenas dos o tres años de vida independiente, va a absorber en su sistema a la Ciencia administrativa, que tenía mucha mayor tradición. El hecho no por ser sorprendente deja de ser perfectamente explicable. En primer lugar, cuenta a su favor con la influencia extranjera, en aquella época casi exclusivamente francesa; en segundo lugar, con la instauración en nuestra Patria, poco después de las últimas obras citadas, de una Jurisdicción contencioso-administrativa (Ley de 2 de abril de 1845); en tercer lugar, con la pronta desaparición de las «Escuelas de Administración» creadas en 1842 por Gómez de la Serna, y el mantenimiento, en cambio, y el desarrollo de las Facultades de Derecho; finalmente, con la dificultad de ordenar científicamente los conocimientos de variado contenido que se comprendían bajo el nombre de Ciencia de la Administración”.

113. García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., pág. 12, nota 1. También pueden verse las explicaciones de Nieto, Alejandro, “Estudio preliminar”, en Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar..., ob. cit., págs. 49 y sigs.

es la presencia de traducciones de obras francesas relacionadas con la temática administrativa y jurídico-pública; así como de trabajos de corte ensayístico, con alcances cualitativos menos ambiciosos, sobre cuestiones particulares relativas a aspectos de gobierno, política y administración, en general.¹¹⁴ Por lo tanto, no aparecen todavía las primeras sistematizaciones u obras de corte general atribuibles al Derecho Administrativo de factura española.

En cuanto al mencionado grupo de obras francesas, su integración está cifrada, en lo fundamental, por los siguientes textos: Bourbon-Leblanc, Gabriel, *Filosofía política, o elementos de la ciencia de gobierno y administración pública*, traducido del francés por D. G. de S. P., Madrid, con ediciones en 1824 y 1834 (traducido de *Philosophie politique*, 1816); Bonnin, C. J. B., *Compendio de los principios de administración*, escrito en francés por C. J. B. Bonnin y traducido al castellano por D. J. M. Saavedra, Imprenta de Don José Palacios, Madrid, 1834 (la traducción es de la 3ra edición francesa, en 1829, titulada: *Abrégé des principes d'administration*, Amable-Coste, Librairie-Éditeur, Paris);¹¹⁵ Gandillot, R., *Curso de Derecho Administrativo*, traducido al castellano por D. J. M. Saavedra, Imprenta de José Espinosa, Madrid, 1835; Macarel, L.-M., *Curso completo de derecho público general*, 3 tomos, traducido por D. Antonio Sánchez de Bustamante, Librería Española de Lecointe, París, 1835;¹¹⁶ Macarel, L.- M., *Elementos de derecho político*, traducido por Félix Enciso Castrillón, Imprenta de Yenes, Madrid, 1838 (la traducción es de *Éléments de droit politique*, Paris, 1833), con una segunda edición en 1843. Más tarde, aparecería una obra importante: Vivien, A. F. A., *Estudios Administrativos*, Tomo i, Traducidos de la última edición francesa por don Antonio Her- Imprenta de Luis García, Madrid, 1854.¹¹⁷

114. Referencias fundamentales en: Silvela, Francisco Agustín, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839, págs. 373 y sigs.; Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., págs. 301 y sigs.; Cos-Gayón, Fernando, “Índice alfabético de libros generales de autores españoles sobre los diferentes ramos de la Administración”, en su *Historia de la Administración Pública de España...*, ob. cit., págs. 323 y sigs.; Beneyto Pérez, Juan, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, ob. cit., págs. 44 y sigs.; Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, ob. cit., pág. 127, nota 103; Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 22, nota 6.

115. Puede verse su inclusión en: Bonnin, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar Guerrero, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2004, págs. 368 y sigs.

116. Según Alfredo Gallego Anabitarte, (“La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 734, continuación de la nota 37 iniciada en la pág. 733), “[...] esta traducción no se debió de conocer en España y se manejó la de Enciso (la única que está en la Biblioteca Nacional)”.

117. Además, Eduardo García de Enterría daba cuenta de una traducción de un texto de de Cormenin que vio la luz bajo el seudónimo de Timon, llevando por título *De la centralización*. Este maestro español aclaraba sobre dicho escrito que era una “[...] traducción española por D. R. S. y F. C., Madrid, 1843; a esta traducción «se ha añadido

En relación con esos elementos bibliográficos de origen francés traducidos para los españoles en la década de 1830 y el estado de los estudios sobre la Administración o el Derecho Administrativo en ese país, comentó Eduardo García de Enterría: “Hasta entonces la ciencia administrativa se ofrece en nuestro país en simples traducciones (Bonin, Cormenin, Bourbon-Leblanc, Gaudillot, Macarel), incluso para avalar proyectos concretos de reforma, como en los Estudios de Francisco Agustín Silvela, o, a lo más, en trabajos parciales y limitados (que el propio Oliván reseña en el último capítulo)”.¹¹⁸ Mientras, en aguda precisión de Santamaría Pastor que no debe soslayarse: “A mi juicio, sin embargo, no se ha resaltado bastante el carácter parcial de esta recepción, que opera ante todo sobre obras traducidas de autores que, desde una perspectiva estrictamente jurídico-administrativa, son de segunda fila. Así, en 1834 se traducen las obras de Bonnin y la del doctrinario Bourbon-Leblanc, y en 1835 la de Gandi llot; y tales son los únicos manuales franceses vertidos en esa época a nuestra lengua, si hemos de creer a Silvela y a Oliván. Las obras de los «théoriciens de la compétence» (Merlin, Henrion de Pansey y Locré) y de los tres primeros clásicos (Macarel, Cormenin y De Gérando) son prácticamente desconocidas, si atendemos a la casi absoluta falta de referencias a ellas. Pero la obra fundamental por su influencia, sobre todas, es la de Bonnin, una obra centrada casi exclusivamente sobre los temas organizativos, que contribuyó eficazmente a la difusión europea de la creación napoleónica, pero mediocre desde el punto de vista de la jurisdicción, tema ya capital en el Derecho administrativo francés de la época”.¹¹⁹

Junto a los elementos franceses de ese panorama que caracteriza los años de 1833 a 1839 en lo que nos ocupa, debemos situar algunos trabajos de autores españoles sobre cuestiones políticas, de gobierno y administración, en general,

un apéndice sobre los obstáculos que la opinión y las leyes oponen en España al principio de la centralización ». Son raros los ejemplares de esta edición. La primera parte de esta obra, no toda ella, la incluyó luego su autor como Introducción a sus *Questions de Droit Administratif*, 3.a ed., 1837”. Ver: García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, ob. cit., pág. 83, nota 118.

118. García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., pág. 4.

119. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, ob. cit., págs. 127 y 128. Por su lado, Alfredo Gallego Anabitarte (“La influencia extranjera en el Derecho Administrativo español desde 1950 hasta hoy”, en *Revista de Administración Pública*, No. 150, *En conmemoración del 50 aniversario de la Revista de Administración Pública*, Septiembre-Diciembre, 1999, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, pág. 86) reafirmaba sobre esa “[...] doctrina francesa que se pone como modelo por autores españoles de la época, los Bonnin, Gandi llot, Bourbon-Leblanc, Macarel [...]”, que respondía a “[...] muy poco contenido jurídico, por no decir nulo en algún caso, y que fundamentalmente son una exposición abstracta con pretensión de validez universal de la realidad organizativa de la Administración francesa [...]”.

que, aunque acercamientos de menor connotación y alcance temático parcial limitado dentro del tópico que nos motiva, ayudan a demostrar que en ese espacio temporal, si bien hay señales de gestación,¹²⁰ aún no cristalizaba en España un movimiento que propiamente empiece a trazar indeleblemente una ciencia del Derecho Administrativo perteneciente al país. En este sentido, podemos mencionar trabajos como los de: Ortiz de Zúñiga, M. y de Herrera, Cayetano, *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*, Madrid, 1932; de Fuesca, Celestino, *Manual y dirección de alcaldes ordinarios, y pedáneos, y demás individuos de ayuntamiento*, Madrid, 1833; Morell, Pedro Juan, *Investigaciones filosófico-políticas sobre la materia del fomento*, Palma de Mallorca, 1834; Rodríguez Camaleño, L., *Consideraciones sobre el nuevo Ministerio de lo Interior*, Madrid, 1835; Bordiú, Cristóbal y Gil de Zárate, Antonio, *Cuestiones políticas y administrativas* (dos cuadernos), Madrid, 1836.¹²¹ Lo dicho hasta aquí, ilustra someramente el panorama de lo que acontecía en territorio ibérico en relación con el pensamiento sobre las cuestiones que planteaba la Administración Pública, durante ese período 1950 de tiempo que hemos tomado como perímetro de referencia allí; y que, en un rápido acercamiento, nos dice a primera vista que prácticamente nada –para no utilizar términos que puedan sonar demasiado absolutos– había en ello de una ciencia hispana del Derecho Administrativo, como ya otros países adelantados del entorno europeo venían hilvanando desde los albores mismos del siglo xix. Hasta ese momento, había tradición e inquietudes en España por el estudio de las cuestiones que planteaba lo que modernamente pasa a entenderse como Administración Pública; mas, ese país aún no había producido las primeras muestras autóctonas que le colocarán dentro del concierto de los que ya en la propia Europa venían cultivando y abonando, de forma decidida y propia, el campo científico *iusadministrativo* en su primer estadio.

120. Alejandro Oliván (*De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., pág. 301), antes de entrar a reseñar los trabajos sobre Administración que le habían precedido, y cuya mención recogía, expuso: “La importancia de la Administración es universalmente sentida. En España puede decirse que hay sed de ella, porque el país que lamenta sus males, demasiado conoce que lo que le hace falta es un *buen gobierno*, que quiere decir estar bien administrado. Así es que en pocos años se han ocupado de la materia, aunque parcialmente, clarísimos ingenios y acreditados patricios”.

121. No queremos dejar de llamar la atención sobre que Fernando Cos-Gayón (“Índice alfabético de libros generales de autores españoles sobre los diferentes ramos de la Administración”, en su *Historia de la Administración Pública de España...*, ob. cit., pág. 327) enlista, dentro del rubro que introduce como “Derecho Público y su Historia”, la siguiente obra de un autor español, con los siguientes datos: “Curso de legislación gubernativa, y estudio científico sobre los gobiernos de Francia desde 1789 hasta la época presente, por don J. de M. P., Madrid, 1839, en octavo”.

Sin embargo, justo cuando esa década de 1830 fenecía, ese panorama iba a comenzar a experimentar un cambio importante, y el decenio (poco más que ello estrictamente hablando) que le sobrevino (1839- 1950), hubo de ser para España el marco temporal de alumbramiento y proyección definitiva de una ciencia del Derecho Administrativo esbozada de mano propia a través de las primeras grandes sistematizaciones de ese ángulo jurídico –claro está, sin descontextualizarla de sus determinantes y características ya adelantadas por nosotros de forma general y somera anteriormente–; en la que este país pudo sumar sus exponentes a lo que hasta entonces acontecía al respecto en el ambiente del Viejo Continente, y convertirse de una vez en un centro más del quehacer científico en lo que respecta al ámbito jurídico-administrativo.

La doctrina española, en especial en el siglo xx, ha señalado con sobrados términos esa circunstancia de una “década increíble”¹²², de una “década incomparable”,¹²³ de una “década prodigiosa”, de una “brillante generación”¹²⁴ para el Derecho Administrativo español. En una obligada referencia a García Oviedo, este ponía de manifiesto: “El decenio de 1841-1850 constituye un período memorable en la historia del Derecho administrativo español. Diríamos, más bien, que es el primer período de la vida científica de esta disciplina, período en el cual [...], preclaras inteligencias bucearon en el fondo confuso en donde, oscuras, yacían nociones, normas e instituciones de índole administrativa, e iluminándolas con luz potentísima, dotáronlas de clara individualidad, coronando esta obra emancipadora con el nacimiento de un Derecho administrativo español de relieve singular”;¹²⁵ para concluir unas líneas después: “Puede decirse, en verdad, que en este breve lapso de tiempo el Derecho administrativo quedó constituido, y casi podríamos añadir, que apenas nacido había ya alcanzado plena a floración”.¹²⁶

122. En expresión de Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo xix (1812-1845)*, ob. cit., pág. 126.

123. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 40.

124. En expresión de Marinao Baena del Alcázar, *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen I, ob. cit., pág. 70.

125. García Oviedo, Carlos, “Los orígenes del Derecho Administrativo español”, ob. cit., pág. 578.

126. García Oviedo, Carlos, “Los orígenes del Derecho Administrativo español”, ob. cit., pág. 579. Eugenio Pérez Botija (“La Serna y el Derecho Administrativo”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 15, Mayo-Junio, 1944, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, pág. 383; este trabajo apareció publicado en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, y lo citaremos por su inclusión en el aludido número de la *Revista de Estudios de la Vida Local*), al recordar que en 1843 se publicaron las *Instituciones de Derecho Administrativo* de Gómez de la Serna, planteaba, además, que se publica en una época “[...] incipiente que podemos llamar de incubación de

Por su lado, Alejandro Nieto enseñaba: “[...] una brillante generación de autores aciertan a crear, casi de la nada, una Ciencia española, que colocan, si bien por poco tiempo, a una altura por lo menos tan digna como la francesa y, desde luego, muy superior a cualquiera de las demás europeas”;¹²⁷ y agregaba también: “Aquí nos encontramos ante un hecho insólito, ante una década increíble. En esos diez años escriben unos hombres que conocen bien la cultura extranjera y que aciertan a asimilarla. Es un grupo de autores modernos y entusiastas, de carácter político moderado, en los que no es difícil percibir una huella de doctrinalismo, más fecundo aquí que en la propia Francia”.¹²⁸

Este tiempo fundacional para la ciencia del Derecho Administrativo español, va a estar caracterizado por la presencia de un grupo de autores cuyos trabajos, de alcance y connotaciones diversos, van a asentar las primeras visiones constructivas sobre la generalidad de la arquitectura jurídica que ordena la existencia y funcionalidad de la Administración Pública en la España de ese momento. De ese modo, el primer momento de vida científica del Derecho Administrativo hispano, va a ligar su suerte a los nombres –hoy– indispensables de: Francisco Agustín Silvela, Javier de Burgos, Alejandro Oliván, Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre, Manuel Ortiz de Zúñiga, Pedro Gómez de la Serna, José Posada Herrera y Manuel Colmeiro;¹²⁹ y en esta enumeración hemos de incluir, de ordinario olvidado y soslayado, a José María Morilla, sobre el cual volveremos más adelante. Ese grupo de autores peninsulares (Morilla lo es de una de las posesiones españolas en el Caribe), es reconocido unánimemente por la doctrina ibérica como el grupo

nuestra ciencia del Derecho administrativo, época de gestación, de labor preparatoria, en la que tanto el Derecho positivo como la doctrina auguran ya una futura e inmediata especialización”.

127. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 22.

128. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 22 y 23. También, entre otros, Luciano Parejo Alfonso (*El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 75) consignaba: “La década de 1840-1850 es, en efecto, la época que ve no solo el nacimiento del Derecho Administrativo español, sino su increíble y rápido desarrollo hasta alcanzar cotas perfectamente comparables con las de los países más evolucionados en este aspecto y, singularmente, de Francia”; sobre los hombres que tuvieron que ver con ese nacimiento, dijo (pág. 76) que eran una “promoción de hombres entusiasta”. Ver además, por ejemplo: Alli Aranguren, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, Thomon-Civitas, Editorial Saranzai, S.A., Cizur Menor, 2006, pág. 164.

129. Según dijo Gascón y Marín a mediados de la década de 1940: “Hace un siglo que nació nuestra ciencia de la Administración y la del Derecho administrativo en España como sistematización científica. [...] son Oliván y Javier de Burgos, son Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna y Silvela; son luego Posada Herrera y Colmeiro los que nos fueron guiando en el proceso científico que culmina en las dos segundas décadas del siglo xx en todo el mundo”. Ver: Gascón y Marín, José, *La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, ob. cit., pág. 26.

a quien se debe la obra científica fundacional en lo jurídico-administrativo de ese país, y son los representantes de la etapa inicial en la evolución de dicha ciencia –Gascón Hernández, al mencionar a buena parte de esos iniciadores, les llamó “primitivos del Derecho Administrativo”–,¹³⁰ que avanza ya hoy para completar dentro de unos lustros sus dos siglos de existencia.

Esta fase inicial debe comenzarse a contar, para entender su proceso de nacimiento y formación, desde que en 1839 Silvela publica sus *Estudios prácticos de Administración*, y se extiende hasta que en 1850 Colmeiro lanza la primera edición de su *Derecho Administrativo español*; abarcando en el intermedio las importantes obras del resto de los autores mencionados, así como el surgimiento en la Península Ibérica de la enseñanza universitaria de la rama *iusadministrativa*, que arranca con el plan de estudios de 1842, en un dato que no puede desconectarse para comprender parte de ese proceso de eclosión de la literatura jurídico-administrativa hispana. Además, debe advertirse que en esa década se produjeron igualmente otras obras menos trascendentes, por contener enfoques parciales sobre el Derecho Administrativo, o por centrarse más en la perspectiva de la ciencia de la Administración Pública.¹³¹ Por lo tanto, la etapa de nacimiento de la ciencia del Derecho Administrativo en España se conforma a lo largo de algunos años y comprende varias figuras y obras, encuadradas en un contexto global que, en la perspectiva del conocimiento –cada cual con su propia manera de ver y expresar el fenómeno–, le da cierta unidad sustancial a lo que comprende esta fase. Sobre esto último, Nieto ha concluido que el secreto de su éxito se encuentra en la concatenación; entre tales figuras y obras “[...] no hay solución de continuidad, y lo único insólito es que el proceso evolutivo lograra madurar en tan poco tiempo”.¹³²

130. Gascón Hernández, Juan, “Evolución y panorama actual del Derecho Administrativo en España”, ob. cit., pág. 34.

131. V. gr.: Rodríguez, Pedro Mariano, *Práctica de la Administración municipal*, Madrid, 1844; Pou, Francisco, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, Barcelona 1844; Gómez Santamaría, Eduardo, *Manual completo de Administración*, Madrid, 1845; Illa y Velasco, Juan, *Recopilación de la legislación administrativo civil, desde el año de 1833 hasta el fin de diciembre de 1849*, Salamanca, 1850; Peláez del Pozo, J., *Tratado teórico-práctico de la organización, competencia y procedimientos en materias contencioso-administrativo*, Madrid, 1849; Cos-Gayón, Fernando, *Historia de la Administración Pública de España, en sus diferentes ramos de Derecho político, Diplomacia, Organización administrativa y Hacienda, desde la dominación romana hasta nuestros días*, Seguida de un índice alfabético de libros originales de autores españoles, sobre las diversas materias de la Administración, Imp. de D. José Villetti, Madrid, 1851.

132. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 23.

En relación con los autores mencionados y las obras que involucran, los escritores españoles han adoptado algunos criterios de sistematización para el estudio de los mismos; en algunos casos a partir de la connotación y caracteres de sus obras de referencia en lo jurídico-administrativo, y en otros por la condición de esos escritores. El profesor Alejandro Nieto los distinguía en: *ensayistas* (Silvela, de Burgos, Oliván); *sistematizadores* (Gómez de la Serna, Ortiz de Zúñiga, García Goyena y Aguirre, Morilla); y *creadores* (Posada Herrera y Colmeiro).¹³³ Mientras, Santamaría Pastor los refería como: *reformadores* (de Burgos, Oliván, Silvela, e incluía aquí a Bordiú y Gil de Zárate); y *primeros juristas* (Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna, Posada Herrera y Colmeiro).¹³⁴

Por lo pronto, es posible acercarnos a los tres primeros nombres: Silvela, de Burgos, Oliván; que coinciden, en esencia, con la calificación de ensayistas y reformadores. Son autores cuya obra fundamental en relación con lo administrativo, lo que recoge es más un pensamiento orientado a trazar la proyección y mejora de la Administración Pública española desde la perspectiva general, con su consecuente repercusión en el enfoque jurídico-administrativo; pero no están esencialmente orientados y ocupados en ella en la sistematización teórico-práctica del Derecho Administrativo entonces vigente, a los efectos de dar una visión ordenada de ese subsistema jurídico. Según Santamaría Pastor, son “[...] personas de mentalidad ilustrada y políticos en activo, sus obras contienen la filosofía del Estado de fomento liberal que hará su aparición en la década moderada, sin apenas tratamientos jurídicos del Derecho positivo”.¹³⁵ De ahí que se les entienda como más cercanos al lado de la ciencia de la Administración, que al propio del Derecho Administrativo.¹³⁶ Lo que no significa que su obra no tenga una clara connotación iniciadora hacia los estudios de esa rama jurídica en España, por

133. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 23 y sigs.

134. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo i*, ob. cit., pág. 157. Para Mariano Baena del Alcázar (*Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen i, ob. cit., pág. 69): “[...] en una primera época, durante la década siguiente a la muerte de Fernando vii, aparecen simultáneamente dos grupos de estudiosos. Unos que, ante la indigencia del Estado español, reflexionan sobre el intento de construir una Administración según el modelo francés, y otros que son los primeros cultivadores del derecho administrativo español que siguen a la doctrina francesa secundaria”.

135. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo i*, ob. cit., pág. 157.

136. Ver lo que plantearon al respecto, por ejemplo: Boquera Oliver, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen i, ob. cit., pág. 112; Baena del Alcázar, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen i, ob. cit., pág. 70; Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, “Consideraciones sobre los orígenes históricos del Derecho Administrativo en España”, ob. cit., pág. 146.; Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *Instituciones de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 54.

los importantes aspectos que al respecto involucran, tan protagónicos en sus análisis como las valoraciones de índole política, económica, social e histórica que también contienen.

En 1839 Francisco Agustín Silvela dio a conocer su *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de administración*, (Imprenta Nacional, Madrid); catalogada como la primera obra de Derecho Administrativo en sentido moderno que se publica en España.¹³⁷ En ella, sin llegar a ser –ni proponerse ser– una sistematización del Derecho Administrativo¹³⁸ –su autor lo deja claro desde el principio–, se va iniciando esa tendencia, a partir del acercamiento a algunos tópicos o cuestiones prácticas que planteaba el orden normativo relativo a la Administración Pública.¹³⁹

La obra de Javier de Burgos en materia administrativa, tiene sus antecedentes antes de 1841, año en que ven la luz sus *Ideas de Administración*.¹⁴⁰ En 1826, desde París, dirige a Fernando vii su conocida *Exposición sobre los males que aquejaban a España y medidas que debía adoptar el Gobierno para remediarlas*; y unos años después emite, en su condición de ministro de Fomento, la no menos importante *Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 30 de noviembre de 1833*.¹⁴¹ Según enunciaba Juan Beneyto Pérez: “Las iniciativas de Javier de Burgos,

¹³⁷. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 23.

¹³⁸. José Gascón y Marín la cataloga como ensayo de sistematización del Derecho Administrativo. Ver de Gascón y Marín: *La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, ob. cit., pág. 26; y “La doctrine administrative en Espagne”, en *Revue Internationale de Sciences Administratives*, vingt-deuxième année, 1956, No. 2, Institut International des Sciences Administratives, Bruxelles, pág. 5.

¹³⁹. En opinión de Sabino Álvarez-Gendín (*Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 103): “La obra de Silvela referida, puede considerarse como otra de las que empezaron a recoger el Derecho administrativo sistematizado desde el punto de vista científico”. También: Álvarez-Gendín, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 147 y 148. Para José María Boquera Oliver (*Derecho Administrativo*, Volumen i, ob. cit., pág. 113), en esta obra, Silvela nos ofrece una visión legislativa, pero no una consideración sistémica, de los problemas de la Administración.

¹⁴⁰. Sobre Javier de Burgos, es importante ver: Mesa Moles, A, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Administración Local, Madrid, 1946, en todo; Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 24 y sigs.; *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, Estudio preliminar de Eduardo Roca Roca, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares-Madrid, 1987, en todo.

¹⁴¹. Sobre esa *Instrucción...*, se pronunció Carlos García Oviedo (“Los orígenes del Derecho Administrativo español”, ob. cit., pág. 593): “[...] constituye un notabilísimo ensayo de sistematización de la materia y de los principios administrativos [...]”. También, Sabino Álvarez-Gendín (*Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 103 y *Tratado General de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 147) la catalogó de “verdadera monografía de Ciencia de la Administración”. De ella dijo José Gascón y Marín (*La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, ob. cit., pág. 26) “[...] que constituyen un verdadero Tratado de Ciencia de la Administración”. Y José Antonio García-Trevijano Fos (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, pág. 145) le valoró como que “[...] es una exposición acabada de las materias administrativas (Agricultura, Industria, Comercio, Minería, Ayuntamientos,

y aun su misma obra política, preparan el estudio sistemático de la legislación establecida para ordenar funciones y tareas estatales. No se trata de crear una ciencia nueva, sino de situar de manera científica la legislación administrativa del país”.¹⁴² Es en 1841 que circulan sus *Ideas de Administración*, resultado de un ciclo de conferencias que de Burgos dicta en el Liceo de Granada en diciembre de 1840 y hasta marzo de 1841, las que fueron publicadas en el periódico *La Alhambra* en cinco momentos;¹⁴³ y fueron reeditadas en el siglo xx en dos ocasiones.¹⁴⁴ La trayectoria pública de Javier de Burgos,¹⁴⁵ y sus escritos –por lo que ha sido valorado como “un intelectual de primer orden, y un político y ejecutivo de no menor cuantía”¹⁴⁶–, le colocan a la cabeza de los primeros conformadores y teóricos de la moderna Administración Pública española que se va abriendo paso luego de la muerte de Fernando vii;¹⁴⁷ reconociéndosele como el iniciador del

Policía General, Instrucción Pública, Sociedades Económicas, Beneficencia, Cárcenes, Hermandades y Cofradías, Caminos, Canales, Bibliotecas, Museos, Teatros y Espectáculos, Socorro, Caza y Pesca, Estadísticas.)”.

142. Beneyto Pérez, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, ob. cit., pág. 518.

143. Como precisaba Eduardo Roca Roca (“Estudio preliminar”, en *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, Estudio preliminar de Eduardo Roca Roca, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares-Madrid, 1987, págs. 10 y 11): “La limitada difusión de dicha Revista-Periódico no favoreció el conocimiento directo de «Ideas de Administración», pese a lo cual encontramos referencias expresas, como es el caso de Ortiz de Zúñiga. La Obra de Javier de Burgos, y en especial sus «Ideas de Administración», no van a alcanzar difusión, ni podrá ser manejada por los estudiosos del Derecho Administrativo hasta que aparece el libro de Mesa-Moles Segura, «Labor Administrativa de Javier de Burgos», en el año 1946, es decir, un siglo después (105 años) de la publicación de las «Ideas» en el periódico «La Alhambra»”.

144. En: Mesa Moles, A, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, ob. cit., págs. 220 y sigs.; y en *Las Ideas de Administración de Javier de Burgos*, Estudio preliminar de Eduardo Roca Roca, ob. cit., págs. 43 y sigs.

145. José Luis Villar Palasí (*Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 212) recordaba el dato de que Javier de Burgos, al frente del Ministerio de Fomento “[...] va a adoptar tres medidas el 30 de noviembre de 1833 que marcarán un hito en la historia del Derecho administrativo español por medio de dos Reales Decretos y una Instrucción. Estos Reales Decretos tienen por objeto el establecimiento de la división territorial en provincias y el establecimiento igualmente de los subdelegados de Fomento y demás empleados, también de Fomento. La Instrucción se dirige a estos nuevos funcionarios recomendándoles la adopción de una serie de medidas que constituirán el germen de la ciencia administrativa en nuestra patria”.

146. Escudero, José Antonio, *Curso de Historia del Derecho. Fuentes e Instituciones Político-administrativas*, 2ª edición revisada, Impreso por Solana e Hijos, A. G. de S. A., Madrid, 1995, pág. 921.

147. Esto fue constatado tempranamente por sus contemporáneos, en lo que es elocuente el testimonio de Manuel Ortiz de Zúñiga al alegar sobre Javier de Burgos: “[...] el que más ha enriquecido la ciencia, el que ha conseguido cimentarla sobre bases fijas, en cuanto es susceptible de ellas en casi todos los numerosos ramos que la constituyen, es aquel escritor elocuente y profundo, que ya desde un país extranjero, en la *Memoria* que dirigió a Fernando vii en 1826, ya desde la altura de su ministerio en 1833, y ya asimismo desde una cátedra del liceo de Granada, ha legado un tesoro a la generación presente y a las venideras. La enérgica exposición elevada al rey desde París, llena de hidalgos sentimientos y de luminosos principios de Administración, merece ser detenidamente leída por los que aspiren a conocer siquiera la importancia de esta ciencia. Los decretos expedidos durante el breve período en que fue ministro de Fomento el Sr. Burgos, están llenos de doctrinas y disposiciones que no se hubiera desdeñado de adoptar como propias el ilustre autor del *Informe sobre la ley Agraria*. Del pequeño código de Administración que poseemos [...], basta copiar la calificación hecha por el Sr. Silvela: “No es fácil (dice) llenar más complicadamente el objeto que se propuso el autor de la *Instrucción* de 30 de noviembre de 1833, aquel genio superior, aquella inteligencia privilegiada. Es la *Instrucción* para los subdelegados de Fomento un cuerpo hermoso de doctrina, un conjunto de preceptos de buena Administración, de máximas sabias y muy liberales, y su lectura la recomendamos a jóvenes que aspiran a ser investidos algún día con aquella alta magistratura de gobierno y de beneficencia”. En suma las *Ideas de Administración*, que apenas desprendidas de los labios del Sr. Burgos en el liceo granadino fueron copiadas en

Derecho Administrativo en España,¹⁴⁸ como el primer investigador español de la ciencia *iusadministrativa*,¹⁴⁹ o como el primer maestro de la ciencia del Derecho Administrativo en ese país.¹⁵⁰ La aportación científica de de Burgos a los pilares originarios de la ciencia *iusadministrativa* española, la redondea definitivamente con su importante obra *Ideas de Administración*, que Mesa Segura valoró en los siguientes términos: “[...] no solo son un intento de ordenación del contenido de esa nebulosa que se llama la Administración, sino también del maremágnum de disposiciones que integran la legislación administrativa”.¹⁵¹

Alejandro Oliván es otro de los precursores de la ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo hispánico al que debemos referirnos someramente.¹⁵²

Su principal aporte teórico nos ha quedado en su libro *De la Administración Pública en relación a España*, cuyo contenido apareció por primera vez formando parte de la voz “Administración”, en el cuarto tomo de la *Enciclopedia española del siglo xix*, editada en Madrid en 1842; revisado por su autor se publica en 1843,

casi todos los periódicos literarios y políticos, forman un tratado de la organización administrativa, lleno de sanos principios de gobierno, y digno de estudiarse reflexivamente por los que deseen penetrar en la parte más filosófica y más difícil de la Administración”. Ver: Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., págs. v y sigs.

148. Mesa Moles, A., *Labor administrativa de Javier de Burgos*, ob. cit., pág. 7; Mesa Segura, Antonio, “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga. Iniciación de los estudios de Derecho Administrativo con carácter sistemático en España”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 13, Enero-Febrero, 1944, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, págs. 18 y sigs. (este trabajo apareció publicado en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, y lo citaremos por su inclusión en el aludido número de la *Revista de Estudios de la Vida Local*); García-Trevijano Fos, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, pág. 144; Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen i, con la colaboración de Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González, ob. cit., pág. 154; Alli Aranguren, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, ob. cit., pág. 160.

149. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 215.

150. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 24.

151. Mesa Segura, Antonio, “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga”, ob. cit., pág. 18. Más adelante (pág. 19), este autor repasaba: “Las conferencias pronunciadas en el Liceo de Granada tendían a cumplir como uno de sus fines principales este de iniciar en el conocimiento y adoctrinar en la realización práctica a quienes en el día de mañana hubieran de echar sobre sus hombros la pesada carga de rehacer la vida nacional española valiéndose de una fuerza que hasta entonces no se había empleado”.

152. Sobre Oliván puede verse: Gascón y Marín, José, “Oliván y la ciencia de la Administración”, en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, págs. 9 y sigs.; García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., págs. 3 y sigs.; Martín-Retortillo Baquer, Lorenzo, “Un retrato y un discurso de Alejandro Oliván”, en *Revista de Administración Pública*, No. 57, Septiembre-Diciembre, 1968, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, págs. 379 y sigs.; Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *Alejandro Oliván: reflexiones sobre su vida y obra*, Editorial Civitas, S.L., Madrid, 1997, en todo; Jordá Fernández, A., “Alejandro Oliván (1796-1878) y la administración del territorio”, en el volumen *Reformistas y reformas en la Administración*, III Seminario de Historia de la Administración, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2005, págs. 219 y sigs.

en dos ocasiones, ya como *De la Administración Pública en relación a España*, con una reedición en 1954 por el Instituto de Estudios Políticos madrileño. Uno de los teóricos españoles que se acercó al estudio de la figura y de la obra de Alejandro Oliván, el profesor Gascón y Marín, consideró al texto que nos ocupa como “[...] un verdadero tratado mixto de Ciencia de la Administración y de Derecho administrativo”.¹⁵³ Por su lado, García de Enterría ha destacado sobre este texto: “La primera sugestión del libro de Oliván es la de ser virtualmente el primero sistemático en la materia publicado en nuestra patria, a lo que alude indudablemente su título, consciente de la misión iniciadora que le corresponde. [...] Oliván es quien por primera vez en nuestra patria se apropia sistemáticamente y totalmente de la técnica extranjera y aborda desde sus supuestos metódicos, pero no ya necesariamente como hasta entonces, desde sus concretas soluciones positivas, los problemas propios de nuestro país, y en función de la singularidad de los mismos. Así, del fresco y claro manantial que son estas páginas, surge no ya solo la Ciencia, sino que también, en buena medida (y aparte la labor de aquel grande que fue Javier de Burgos), la política administrativa española”.¹⁵⁴ En consecuencia, García de Enterría hubo de referirse a este libro de Oliván, calificándolo como que es “verdaderamente una de las claves de nuestra historia contemporánea”.¹⁵⁵

Los nombres y obras previamente indicadas bien pueden operar como cartas de presentación iniciales para advertir la eclosión de los estudios sobre la ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo en España en el decenio de 1840, y como primeros indicadores de la configuración de esa fase de vida en la proyección científica del *iusadministrativismo* hispano. Sin embargo, esa primera

153. Gascón y Marín, José, *La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, ob. cit., pág. 27; y “La doctrine administrative en Espagne”, ob. cit., pág. 6.

154. García de Enterría, Eduardo, “Prólogo” en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., págs. 4 y 5. Juan Gascón Hernández acotaba sobre Oliván: “Alejandro Oliván Borrueal es, acaso, la figura más representativa de la primera etapa de los estudios administrativos en España”; además afirmaba: “Oliván puede reputarse como el más clásico (en su sentido de proyección de futuro) entre los iniciadores de los estudios administrativos”; para concluir sobre esta obra, “[...] que en el futuro se considerará como punto de arranque de una ciencia tan viva y actual como es la Administración”. Ver la reseña de Gascón Hernández a la edición de 1954 de la obra de Oliván (realizada por el Instituto de Estudios Políticos), contenida en la *Revista de Administración Pública*, Año v, No. 14, Mayo-Agosto, 1954, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, págs. 329 y 330. Por su parte, José Antonio García-Trevijano Fos (*Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo i, pág. 145) expresaba sobre esta obra de Alejandro Oliván, que “[...] para la época en que fue escrita, puede ser considerada indudablemente como precursora de nuestra disciplina”.

155. García de Enterría, Eduardo, “Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., pág. 8. También Juan Gascón Hernández (“Evolución y panorama actual del Derecho Administrativo en España”, ob. cit., pág. 35) hubo de aseverar sobre ese libro de Oliván: “[...] a pesar de su pequeña extensión [...], encierra mucha densidad ideológica y de contenido. Por su concepción, riqueza de ideas y tersura del lenguaje es quizás el epítome de Oliván la única obra administrativa que puede leerse hoy de un tirón y sin fatiga”.

fase no agota su riqueza en ellos, sino que se conforma con los aportes de otras figuras y obras que han de completar la variedad y sustancia que este momento del Derecho Administrativo español encierra.

Como se esbozó brevemente, Silvela, de Burgos y Oliván atravesaron en sus esfuerzos científicos los terrenos de la ciencia administrativa y del orden jurídico que a la Administración Pública de entonces se refiere. Mas, esta década de 1840 comprende también otros estudios fundamentales donde el interés de prever las primeras sistematizaciones del entramado jurídico-administrativo vigente, de ese universo normativo y lo que ello entraña, se concreta en las primeras obras de corte general y sistemático en las que el Derecho Administrativo emerge como protagonista objetivo. En este interés, va a desempeñar un papel determinante la aparición de la materia *iusadministrativa*, a partir de 1842, en el plan de estudios de la formación universitaria especializada en Derecho; y además, con una vida más efímera, la creación de la Escuela especial de Administración Pública en Madrid, igualmente por esa fecha. Las exigencias de la enseñanza universitaria plantearon la necesidad de proveer a la cobertura bibliográfica de esta nueva disciplina docente, y los autores que primero responden a esa circunstancia encontraron en esa posibilidad, y en el alcance objetivo de esa cobertura, un nuevo elemento que impulsó los decisivos pasos que ya se venían dando en suelo peninsular en lo referente a la proyección de las inquietudes por aportar una construcción científica del Derecho Administrativo, en su perspectiva más general o sistémica. De todo este contexto surgieron nombres y obras que sustanciaron, como las tres figuras ya mencionadas, el primer momento de vida de la ciencia española del Derecho Administrativo en el siglo xix.

En la reedición que a inicios de los años de 1840 hicieron Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre de una obra que trae causa de finales del siglo xviii , el *Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos...* ,¹⁵⁶ se haya un segmento

¹⁵⁶. Esta obra se debe al esfuerzo inicial de José Febrero, y según explicaba resumidamente Francisco Tomás y Valiente (*Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 621), la primera edición de ella “[...] bajo el título de *Librería de Escribanos*, apareció en 1769, dedicada a don Pedro Rodríguez de Campomanes. De ella hizo el propio autor reediciones sucesivas y reformadas, pero lo que más interesa indicar es que a su muerte las reediciones continuaron, encargándose distintos juristas de poner al día el texto inicial, adecuándolo a las nuevas leyes. Bajo de *Febrero o Librería de jueces, abogados y escribanos comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en todo a la legislación hoy vigente*, la obra continuó apareciendo hasta bien entrada la segunda mitad del siglo xix”. y más adelante agregaba: “Tras las ediciones que José Febrero hizo de su obra, las inmediatamente posteriores las realizó José Marcos Gutiérrez, en sucesivas publicaciones

dedicado a la materia administrativa que resulta un ejercicio de sistematización del Derecho Administrativo español de ese tiempo. El español Alejandro Nieto, ha dicho al respecto en su importante trabajo varias veces citado por nosotros: “Hace muy poco tiempo me cupo la fortuna de «descubrir» para la historia del Derecho Administrativo –y de insertarlos, consecuentemente, en la generalología sistemática– a García Goyena y Joaquín Aguirre, dos juristas liberales de pura cepa, autores de la edición 1841-1842 del *Febrero o Librería de jueces, abogados y escribanos*, cuyo tomo ix (Boix Editor, Madrid, 1842) está dedicado casi íntegramente a la «jurisprudencia administrativa»”.¹⁵⁷

En otro trabajo, el propio Nieto señalaba, aludiendo al mismo texto, que García Goyena y Aguirre eran autores de “[...] uno de los primeros libros sistemáticos de Derecho Administrativo que se conocen en España. [...]”.¹⁵⁸ Por nuestra parte, hemos podido servirnos del tomo vi de la cuarta edición de esta obra, fechado en 1852, el cual está dedicado íntegramente al Derecho Administrativo –no a la jurisprudencia administrativa como en el caso del tomo ix en la edición a la que alude Nieto en las palabras transcritas–, bajo esa denominación expresa tal y como se incluye en su paginado y como dejan aclarado sus autores en la introducción.¹⁵⁹ Al estar datada en 1852, esa cuarta edición dista, prácticamente, muy poco del contexto objetivo, temporal y conceptual que nos ocupa en torno a la elaboración científica del Derecho Administrativo ibérico –aun cuando la separan diez años

de la *Librería de Escribanos*, aparecidas entre 1801 y 1819. Entre 1817 y 1825, otros dos juristas, Miguel Aznar y Diego Notario, reelaboraron, modificaron y ampliaron el entonces llamado *Febrero adicionado*. En 1828 apareció la nueva reforma del “Febrero”, esta vez dedicada a Eugenio Tapia, bajo el título de *Febrero novísimo*. En 1841, Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre dieron a la imprenta una nueva versión del “Febrero”, con el largo y descriptivo título antes citado, en once volúmenes; de esta versión hicieron sucesivas ediciones, hasta, por lo menos, 1852, con las intervenciones de Juan Manuel Montalbán y José de Vicentes y Caravantes”.

157. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 24. Nieto (pág. 24) aclaraba seguidamente: “En realidad se trata, por su contenido, de un auténtico «Manual de Derecho Administrativo», y sin necesidad de suscitar aquí la inútil cuestión de cuál es «el primero», quede claro que el de estos autores precede en unos meses a los de Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna y Posada Herrera. Ahora bien, lo importante del libro no es tanto su presunta prioridad cronológica como la circunstancia de su total desconocimiento que de él se ha tenido. En lo que nos es sabido, nadie, absolutamente nadie, le ha tenido en cuenta ni le ha citado. Con excepción del testimonio contemporáneo de Ortiz de Zúñiga (prueba contundente de la prioridad de este), no hay un solo administrativista que le haya manejado y, por la índole global de su publicación, así como por su título enigmático, tampoco aparece en los repertorios bibliográficos especializados”.

158. Nieto, Alejandro, “Estudio preliminar”, en Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar..., ob. cit., pág. 19.

159. García Goyena, Florencio y Aguirre, Joaquín, *Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos, comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo, tanto en la parte teórica como en la práctica, con arreglo en todo a la legislación hoy vigente*, corregida y aumentada por Joaquín Aguirre y Dou y Juan Manuel Montalbán, 4ta edición reformada y considerablemente aumentada por José de Vicente y Caravantes, Tomo vi, Imprenta y librería de Gaspar y Roig, editores, Madrid, 1852, págs. 5, 6 y 7.

de aquella edición que refiere el profesor Nieto-. De ahí que no deja ser útil recordar ciertas ideas de sus autores, que nos da una apurada y mínima medida de su esfuerzo bibliográfico. Ellos parten de ponderar “[...] la necesidad del estudio del derecho administrativo [...]” y realizan un libro que catalogan como que “[...] ni es elemental ni de meras teorías, es puramente de aplicación [...]”;¹⁶⁰ para luego señalar: “Por nuestra parte al ofrecer al público esta nueva edición, hemos creído conveniente, al paso que exponíamos las numerosas e importantes reformas e innovaciones que se han producido en este ramo del derecho por los reales decretos y demás disposiciones legislativas publicadas en los últimos años, internar algún tanto en los principios del derecho administrativo, y exponer más detenidamente sus importantes teorías”.¹⁶¹ En definitiva, el profesor Nieto llegaba a aclarar sobre este texto de García Goyena y Aguirre: “García Goyena y Aguirre publicaron en 1842 el primer manual de Derecho Administrativo o, al menos, la primera obra monográfica dedicada al Derecho Administrativo, ya que en rigor no puede hablarse de «manual» (o libro docente dirigido a estudiantes) desde el momento en que no aparece en el contexto universitario sino formando parte de una obra enciclopédica titulada «Librería de jueces, abogados y escribanos: Febrero», en volumen aparte que, por desafortunada errata (al menos en el ejemplar de mi propiedad, que es el único del que se ha hecho referencia pública y que, además, sirvió de texto a la reimpresión moderna del Instituto de Administración Local, 1978), lleva el título de «Parte Criminal. Libro v. Juicios criminales» (Lo que quizás explique en parte el desconocimiento total de esta obra hasta la indicada impresión y mi estudio preliminar) [...]”.¹⁶²

Es con Manuel Ortiz de Zúñiga y la entrada a la escena en 1842 del primer tomo de sus *Elementos de Derecho Administrativo*, que el Derecho Administrativo español se enfilará definitivamente por la senda de las sistematizaciones u obras de carácter general. En su trayectoria dentro del mundo de la actividad política y administrativa de su tiempo, Ortiz de Zúñiga es una figura que revela ribetes

160. García Goyena, Florencio y Aguirre, Joaquín, *Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos...*, corregida y aumentada por Joaquín Aguirre y Dou y Juan Manuel Montalbán, 4ta edición reformada y considerablemente aumentada por José de Vicente y Caravantes, Tomo vi, ob. cit., pág. 6.

161. García Goyena, Florencio y Aguirre, Joaquín, *Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos...*, corregida y aumentada por Joaquín Aguirre y Dou y Juan Manuel Montalbán, 4ta edición reformada y considerablemente aumentada por José de Vicente y Caravantes, Tomo vi, ob. cit., pág. 6.

162. Nieto, Alejandro, “Estudio preliminar”, en Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar ..., ob. cit., págs. 36 y 37.

menos relucientes que los que en ello alcanzarán otros nombres ligados a este primer tiempo del *iusadministrativismo* hispano como fueron los de Pedro Gómez de la Serna y José Posada de Herrera.¹⁶³ Sin embargo, como autor, a Ortiz de Zúñiga se deben numerosas publicaciones cuya estela comienza a dejar antes de los años de 1840 y que continúa luego de conformar su obra mayor –en aliento y trascendencia– de Derecho Administrativo;¹⁶⁴ buena parte de ella se encuadra en lo que Tomás y Valiente hubo de llamar el “género de las prácticas forenses”.¹⁶⁵ En lo que nos interesa, dio a la luz en 1842 el primer tomo de su obra general de Derecho Administrativo, que completa en 1843 con la salida de los otros dos tomos restantes.¹⁶⁶ La primera peculiaridad que distingue a este texto Ortiz de Zúñiga de los que hasta ese momento iban integrando el panorama de los estudios jurídicos sobre la Administración, se puede identificar desde su nombre mismo, pues esta que nos ocupa es la que por primera vez incorpora, dentro del contexto español, la denominación expresa de Derecho Administrativo en el título en el que se da a conocer la obra; algo que no ha sido pasado por alto entre los estudiosos españoles posteriores.¹⁶⁷ A lo anterior se debe unir el hecho de que en su contenido lo que se intenta es, básicamente, una sistematización del entonces vigente régimen jurídico de la Administración Pública ibérica, esencialmente de la legislación administrativa que regía, algo que no era precisamente lo que primaba en las obras que le habían precedido;¹⁶⁸ así como la circunstancia de que, en cuanto

163. Sobre Ortiz de Zúñiga puede verse: Mesa Segura, Antonio, “De Javier de Burgosa Ortiz de Zúñiga...”, ob. cit., págs. 23 y sigs.; Pi Suñer, José María, “La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 14, Marzo-Abril, 1944, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, págs. 224 y sigs. (este trabajo apareció publicado en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, y lo citaremos por su inclusión en el aludido número de la *Revista de Estudios de la Vida Local*); Nieto, Alejandro, “Estudio preliminar. Obra jurídico-administrativa de Ortiz de Zúñiga”, en Ortiz de Zúñiga, Manuel, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, Reedición, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, págs. xi y sigs.

164. Entre esas obras pueden contarse: *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España* (1832); *Biblioteca judicial o tratado original y metódico de cuanto hay vigente en la legislación y en la práctica con relación a los juzgados de 1º instancia* (1840); *Elementos de práctica forense* (1841), denominada *Práctica general forense* a partir de la edición de 1856; *Biblioteca de escribanos o tratado teórico-práctico para la completa instrucción de estos funcionarios* (1841); *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos* (1841); *Legislación administrativa* (1842); *Práctica de secretarios de ayuntamientos* (1843); *Código administrativo de España* (1845).

165. Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 622.

166. Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, 3 Tomos, Imprenta y Librería de Sanz, Granada, 1842-1843 (consultado en la edición facsimilar: Ortiz de Zúñiga, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 2002).

167. Ver, por ejemplo: Boquera Oliver, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen i, ob. cit., pág. 114.

168. En el decir de Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. xvii y xviii): “[...] me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas, aunque procurando presentarlas con el orden y método que en vano se aspiraría encontrar en las compilaciones legales. [...] Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, tal cual hoy rige en España [...]; pero sin embargo, procuraré coordinar sus partes, metodizar su estudio, dar alguna claridad a ese caos a cuya vista se arredra el espíritu más tenaz y perseverante; y

ejercicio de literatura especializada, es el primer texto que aparece publicado y que se dirige directa y expresamente al interés del uso en la recién instaurada enseñanza del Derecho Administrativo en la universidad española.¹⁶⁹ En este orden de cosas, los *Elementos de Derecho Administrativo* de Ortiz de Zúñiga han sido elevados a la categoría de “primer intento de exposición sistemática del Derecho administrativo en España”,¹⁷⁰ de “primer Tratado de Derecho Administrativo español”,¹⁷¹ de “primera obra general de Derecho administrativo en España”¹⁷² o de “primer tratamiento científico de la disciplina”¹⁷³ en ese país. Con este evento bibliográfico se asiste entonces a la decantación decisiva de la literatura jurídico-administrativa de orientación sistémica o general, dentro de la recién iniciada senda científica del Derecho Administrativo ibérico.¹⁷⁴ Los *Elementos de Derecho Administrativo* fueron planteados por Ortiz de Zúñiga sin grandes pretensiones, como él mismo establece al final de la introducción;¹⁷⁵ aún así, se ha dicho de este

alguna vez me será forzoso indicar los defectos de leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y con las doctrinas más acreditadas de Administración. [...] Voy pues a abrir un camino del todo nuevo y desconocido: otros escritores más hábiles tendrán la gloria de perfeccionar la obra, para cuyos cimientos coloco la primera piedra”. En relación con estas ideas, José María Boquera Oliver (*Derecho Administrativo*, Volumen i, ob. cit., pág. 115) repasaba: “El libro de Ortiz de Zúñiga demuestra, desde luego, la adopción de una nueva perspectiva en relación con los trabajos de Javier de Burgos, Oliván e incluso Silvela. Resulta un resumen, con un sistema incipiente, de la legislación administrativa, como en la época se entendía y aún ahora algunos la entienden: las leyes que tienen por objeto a la Administración. Pero también contiene consideraciones que podemos calificar de Ciencia de la Administración”.

169. Según consignaba Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. xv): “Pero ya en el día es urgente y aun imperiosa la necesidad de escritos que faciliten el conocimiento de esta parte de la Administración. El gobierno ha llegado a convencerse 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”; y en el párrafo siguiente continuaba apuntando: “Necesario es pues la formación de tratados elementales, sin los que ni los preceptores tendrían el auxilio de una guía que les condujese fácil y desembarazadamente por la intrincada confusión de nuestras leyes, ni los alumnos un texto donde recordar las lecciones orales, y facilitar su comprensión. Conozco las graves dificultades con que hay que pugnar para escribir aún la más imperfecta obra sobre este punto [...]. Pero preferible es tenerlos, aunque tan imperfectos como los mismos orígenes de donde nacen, que carecer de ellos, y dejar sumidos en la oscuridad y la confusión a multitud de hombres públicos y a privados ciudadanos, que a cada paso han menester una guía que les conduzca al conocimiento de sus derechos, y sus obligaciones”.

170. Mesa Segura, Antonio, “De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga...”, ob. cit., pág. 23. Mesa Segura nos dice unas líneas después: “No son los ‘Elementos de Derecho administrativo’ una obra perfecta, mas esto no importa: Ortiz de Zúñiga colocó ‘la primera piedra’, según él mismo nos dice, de la obra que era necesario realizar para bien de la multitud de hombres públicos ‘y de ciudadanos que a cada paso han menester de una guía que les conduzca al conocimiento de sus derechos y de sus obligaciones’”.

171. Pi Suñer, José María, “La obra de Ortiz de Zúñiga y sus influjos”, ob. cit., pág.

202. En palabras de Juan Gascón Hernández (“Evolución y panorama actual del Derecho Administrativo en España”, ob. cit., pág. 35): “Lo que más impone hoy del libro de Ortiz de Zúñiga es su conciencia histórica de haber sido el mismo iniciador y primer tratadista del Derecho Administrativo científicamente considerado. [...]”.

172. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 216.

173. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo i*, ob. cit., pág. 157.

174. En apreciación de Sabino Álvarez-Gendín (*Manual de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 103), ésta de Ortiz de Zúñiga: “Es quizás ya la obra, por decirlo así, definitiva en la construcción científica española del Derecho Administrativo. En este libro se observa un propósito de construir no exegéticamente, sino dogmáticamente”. También: Álvarez-Gendín, Sabino, *Tratado General de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 147 y 148.

175. De acuerdo con lo que sostiene Manuel Ortiz de Zúñiga (*Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit.,

texto que es una “[...] obra modesta en la forma y en el tono, pero de notable calidad de contenido [...]”.¹⁷⁶ En una referencia necesaria al efecto, Nieto ha evaluado en torno a esta labor bibliográfica y su autor, que su empeño no fue el de un “[...] genio, ni tan siquiera un renovador, sino un sistematizador de lo existente [...] sería cicatero regatear los méritos a una obra que, aunque no es creadora, resulta utilísima y generosa. Examinada en su conjunto [...] es una de las más serias aportaciones para la afirmación de la Administración y del Derecho administrativo liberales”.¹⁷⁷

En 1843 ven la luz las *Instituciones de Derecho Administrativo español*, en dos tomos (Imprenta de Vicente de Lalana, Madrid), de Pedro Gómez de la Serna, a las que su autor le añadirá un apéndice en 1847. Gómez de la Serna fue uno de los juristas españoles decimonónicos con un destacado desempeño docente y como científico del Derecho, y ocupó cargos en lo político, lo administrativo y lo judicial.¹⁷⁸ De él dijo Corrales y Sánchez que había enriquecido las ciencias del Derecho y de la Administración.¹⁷⁹ Al parecer, Gómez de la Serna comenzó a redactar sus *Instituciones de Derecho Administrativo español* desde 1840,¹⁸⁰ y aparecen en 1843 animadas también por el interés directo de

págs. xvii y xviii): “[...] desconfiando de mi débil capacidad, me he decidido a escribir unos Elementos de Derecho Administrativo. Para ello me propongo no salir de los límites de un mero expositor de las doctrinas [...]. No voy pues a crear una ciencia; tampoco intento profundizar en su filosofía, ni elevar más a la región de las teorías controvertibles, a los principios cuestionables. Yo acepto la legislación administrativa, tal cual hoy existe, cual hoy rige en España, con sus pocos aciertos, con sus innumerables errores [...]. Por ello procuraré explicarme de una manera sencilla, lacónica, y que esté al alcance de la común inteligencia”.

176. Tomás y Valiente, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 622.

177. Nieto, Alejandro, “Estudio preliminar. Obra jurídico-administrativa de Ortiz de Zúñiga”, en Ortiz de Zúñiga, Manuel, *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, ob. cit., págs. xxi y xxii. En otro de sus escritos, Alejandro Nieto (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 32) estampaba sobre los *Elementos de Derecho Administrativo* de Ortiz de Zúñiga, que “[...] el resultado fue una obra excelente, superior y más completa que la de la Serna (con no ser ésta desdeñable)”; y más adelante (pág. 40) evaluaba que dicha obra pasó “con respeto” por el panorama del Derecho Administrativo español.

178. Gómez de la Serna fue catedrático de Derecho Romano, de Instituciones Civiles, de Práctica Forense y de Derecho Comparado. Como escritor tuvo una abundante obra jurídica, abarcando en ella áreas tan diversas como, por ejemplo, el Derecho Romano, el Derecho Civil, el Derecho Penal, la Historia del Derecho, la Teoría del Derecho, el Derecho Hipotecario y el Derecho Administrativo. Sobre Gómez de la Serna puede verse: Montalbán, Juan Manuel, “D. Pedro Gómez de la Serna”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Año vigésimo tercero, Tomo xlví, Imprenta de la Revista de Legislación, a cargo de Julián Morales, Madrid, 1875, págs. 55 y sigs. (según consta en la nota 1, este trabajo es una versión adicionada y corregida por Montalbán, de la *Noticia biográfica* que sobre Gómez de la Serna se incluye en el libro *Elementos del derecho civil y penal de España*, en el primer tomo, debido a ambos autores); Corrales y Sánchez, Enrique, “D. Pedro Gómez de la Serna”, en *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, Año cuadragésimo sexto, Tomo 92, Imprenta de la Revista de Legislación a cargo de J. M. Sardá, Madrid, 1898, págs. 5 y sigs.; Pérez Botija, Eugenio, “La Serna y el Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 383 y sigs.; Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 23.

179. Corrales y Sánchez, Enrique, “D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 5.

180. Eugenio Pérez Botija (“La Serna y el Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 384) aseguraba que Gómez de la

servir a la docencia universitaria en la que ya se había introducido –desde 1842– el Derecho Administrativo como materia de enseñanza propiamente considerada, planteando la necesidad de textos que sirvieran a esa empresa docente;¹⁸¹ aun cuando el autor que nos ocupa no fue profesor de la disciplina jurídico- administrativa. Esta obra jurídica tiene sus valores como una de las primerísimas sistematizaciones generales del Derecho Administrativo en España; escrita por alguien que se destacó en el siglo xix por haber realizado importantes aportaciones al desarrollo de la ciencia jurídica de su país, por poseer un vasto conocimiento del Derecho, y que se movía con maestría en el arte de la elaboración de la literatura jurídica;¹⁸² con independencia de que lo mejor de su obra científica no está precisamente en estas *Instituciones de Derecho Administrativo español*, que tampoco es un ejercicio desdeñable dentro del primer *iusadministrativismo* ibérico. Para Nieto, Gómez de la Serna es el “Robinson del Derecho Administrativo”, pues para el empeño del que resulta esta obra “[...] no cuenta más que con su inmensa cultura jurídica dogmática y con un perfecto conocimiento del Derecho positivo, y entiende que tales instrumentos son suficientes para su labor, dejando a un lado sistemáticamente cualquier bibliografía española y extranjera. En su libro no aparece citado un solo autor. Aquí ciertamente no puede hablarse de influencia extranjera. Gómez de la Serna empieza en cero; desde el punto de vista de la Ciencia del Derecho Administrativo, sus *Instituciones* son una doma brava, solitaria e intuitiva de la

Serna empezó a escribir este libro en 1840. Mientras, José María Boquera Oliver (*Derecho Administrativo*, Volumen i, ob. cit., pág. 115) recogía que Gómez de la Serna, “[...] quizás, por un prurito de pionero, afirma que lo tenía preparado en 1840”.

181. Enrique Corrales y Sánchez (“D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 18) comentaba al respecto: “La carencia de un libro que sirviera de texto a la asignatura, movió también al Sr. La Serna a publicar en 1843 sus *Instituciones del Derecho Administrativo español*, cuyo estudio presentaba en aquella época mayores dificultades que el de las demás partes de la legislación, por lo nuevo de la materia, la falta de una colección metódica de sus disposiciones y la poca uniformidad de la práctica. Empapado el libro de las doctrinas reinantes entre los autores nacionales y extranjeros, hizo cesar, mediante una clasificación ordenada, la necesidad de la prolija investigación que hasta entonces representaba el estudio del Derecho administrativo, en el que los profesores carecían de verdadera guía y los discípulos solo encontraban hastío y pesadez intolerables”.

182. De acuerdo con lo que observaba Juan Manuel Montalbán (“D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 70), el Derecho Administrativo era una “[...] materia poco conocida entre nosotros cuando se dio a luz este tratado, que la puso al alcance de todas las inteligencias con suma lucidez, con precisión, y con excelente método. [...] Ver también las valoraciones de Enrique Corrales y Sánchez (“D. Pedro Gómez de la Serna”. ob. cit., pág. 18) reproducidas en la nota anterior. Por su parte, Eugenio Pérez Botija (“La Serna y el Derecho Administrativo”. ob. cit., pág. 384) aseveraba que Gómez de la Serna escribe estas *Instituciones*... “[...] con ese estilo claro, brillante, propio de la literatura jurídica de la época, cuando ya el castellano legal se había emancipado un poco del estilismo y barroquismo forense de épocas pretéritas [...]”. En consideraciones de Carlos García Oviedo (“Los orígenes del Derecho Administrativo español”. ob. cit., pág. 598): “Las *Instituciones* de Gómez de la Serna constituyen un tratadito sistemático en el que domina un espíritu de comprensión de la Administración como unidad orgánica y de sustancia y contenido también”.

legislación vigente”.¹⁸³ La percepción que se ha tenido en la doctrina española sobre el valor de las *Instituciones de Derecho Administrativo español* de Gómez de la Serna, al compararla con sus contemporáneas en la materia –en particular con la de Ortiz de Zúñiga–, ha sido desigual en las conclusiones que han asentado los que así se han pronunciado. Para Villar Palasí, la de Gómez de la Serna resulta más importante que la Ortiz de Zúñiga; y Boquera Oliver ha de sostener, en relación con el primero, que “[...] el planteamiento conceptual de la obra es más profundo que las de las anteriores y su sistemática supera la seguida por Ortiz de Zúñiga, aunque su contenido sea menor”.¹⁸⁴ Por su lado, Nieto aseveraba que la de Ortiz de Zúñiga era una obra superior y más completa que la de Gómez de la Serna; reafirmando en unas líneas posteriores que la de este último era inferior a las de Posada Herrera y de Colmeiro.¹⁸⁵ Más allá de esos matices sobre su valor real y de conclusiones contrastantes desde enfoques individualizados, lo cierto es que cuando nos detenemos a considerar la evolución posterior del Derecho Administrativo español en su marcha hasta nuestros días, y la repercusión que han tenido durante esa marcha las diversas obras que se han producido en ella, el sentimiento que nos queda es que la obra *iusadministrativa* de Gómez de la Serna, entre las primeras grandes sistematizaciones sobre lo jurídico-administrativo propiamente dicho que ven la luz en la España de fines de la primera mitad del siglo xix (en las se ubican junto a ella las de Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera y Colmeiro; y descontado el *Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos...*, de Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre, sin dudas el menos conocidos en estas lides), ha sido la que nos ha llegado con intensidad más atenuada en su repercusión.¹⁸⁶

183. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 31. Ya Eugenio Pérez Botija (“La Serna y el Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 384 y 385) había apreciado unas décadas antes: “Este libro sencillo, sin pretensiones, tiene, a nuestro entender, una grave imputación que hacer, y es su falta de noticias informativas. No se cita a nadie, ni a los clásicos. Parece que Castillo de Bobadilla, Vives, Menchaca, etc., no habían existido; ni siquiera cita a otros más próximos a su época, como Jovellanos, Javier de Burgos, Oliván etc. Tampoco encontramos ninguna breve referencia a los que pudiéramos llamar “primitivo” del Derecho administrativo francés, y que evidentemente influyen en él, aunque hay que reconocer que la influencia de los españoles es más importante. Al libro de Gómez de la Serna se le pudiera objetar este requisito que hace años anunciara un filósofo español, como indispensable en un libro de ciencia; indicaba aquel que todo libro de ciencia, en primer lugar, debía ser un libro, pero también debía contener ciencia, y, en verdad, que engunos casos la obra de la Serna no parece que sea una obra muy científica, sino más bien una reproducción exegética de la legislación”.

184. Boquera Oliver, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen i, ob. cit., pág. 115.

185. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 32 y 36.

186. En la valoración de Alejandro Nieto (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 40), la obra de Gómez de la Serna pasó “sin pena ni gloria” por el panorama del Derecho Administrativo español.

El impulso en pos de poblar de nuevas obras de carácter general a la ciencia del Derecho Administrativo en España, no se detuvo en los autores y textos referidos en los párrafos anteriores. Para acrecentar la intensidad de la creación en torno a ese tipo de obra que se dio en el primer lustro de la década de 1840, el año 1843 habría de ver surgir todavía el núcleo esencial de otra obra jurídico-administrativa, que habría de significar un avance cualitativo en contraste con lo que hasta ese momento se había producido en el ámbito científico de lo jurídico-administrativo.

En efecto, sobre la base de las lecciones que dictara José de Posada de Herrera como catedrático en la entonces recién creada Escuela especial de Administración Pública en Madrid, y que fueron tomadas por algunos de sus discípulos, en 1843 se publican los tres primeros tomos de sus *Lecciones de Administración*,¹⁸⁷ a los que siguió un cuarto tomo en 1845 sobre el tema de la beneficencia pública.¹⁸⁸ José de Posada de Herrera¹⁸⁹ fue, sobre todo, una figura destacable de la política española en el siglo xix, llegando a ocupar altos cargos públicos (Secretario del Congreso de los Diputados, Secretario general del Consejo de Estado, Ministro de Gobernación, Presidente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Presidente del Consejo de

187. De Posada de Herrera, José, *Lecciones de Administración*, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Rascón, Don Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calbó, 3 tomos, Establecimiento tipográfico calle del Sordo, núm. 11, Madrid, 1943 (hay reedición de los cuatro tomos de la obra, con un “Estudio Introductorio” de Eduardo Roca Roca, por el Instituto de Estudios Administrativos en 1978.)

188. Como relataba Alejandro Nieto (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 38): “[...] en 1845, preocupado por lo rudimentario y defectuoso que van saliendo los apuntes, toma la pluma para redactar por su mano las siete últimas lecciones (de la 68 a la 73) dedicadas a la beneficencia pública y el resultado es un fragmento de una *Verwaltungslehre*, que en nada desmerece de la de Von Stein”; en la nota 22 de esa propia página, Nieto acotaba sobre ese tomo iv: “En realidad sólo se estudia una parte de ella. El editor anuncia la inmediata publicación de una segunda parte, que no tuvo lugar”.

189. Sobre Posada Herrera puede verse, por ejemplo: Álvarez Gendín, Sabino, “El régimen administrativo según Posada Herrera”, en *Revista de Estudios de la Vida Local*, No. 14, Marzo-Abril, 1944, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, págs. 224 y sigs. (este trabajo apareció publicado en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, y lo citaremos por su inclusión en el aludido número de la *Revista de Estudios de la Vida Local*); Roca Roca, Eduardo, “Estudio introductorio. Posada Herrera y la iniciación del Derecho administrativo español”, en de Posada de Herrera, José, *Lecciones de Administración*, Tomo i, Reedición, con un Estudio introductorio de Eduardo Roca Roca, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1978; Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 38 y sigs.; López Rodó, Laureano, “Posada Herrera, político y jurista”, en Gómez-Ferrer Morant, Rafael (Coordinación) et al, *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1989, págs. 663 y sigs.; Sosa Wagner, Francisco, *Posada Herrera, actor y testigo del siglo xix*, Editorial El Oriente de Asturias, Llanes, 1995; Sosa Wagner, Francisco, “Posada Herrera”, en *Revista de Administración Pública*, No. 142, Enero-Abril, 1997, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 7 y sigs.; el volumen colectivo, *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo español. I Seminario de Historia de la Administración Pública*, Instituto Nacional de Administración Pública, Ministerio de Administraciones Públicas, Madrid, 2001; Sosa Wagner, Francisco, *La construcción del Estado y del Derecho administrativo: ideario jurídico-público de Posada Herrera*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2001.

Estado, entre otros);¹⁹⁰ fue un “[...] jurista que vivió la vida del Derecho [...]”;¹⁹¹ y, aunque su producción literaria sobre las cuestiones jurídicas no fue tan amplia como la que tuvieron Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna, sus *Lecciones de Administración* se inscriben como lo mejor que hasta ese momento se produce en términos de Derecho Administrativo en España. A esas *Lecciones...* se les ha considerado por la doctrina posterior como “[...] un relato inestimable de la Administración de su tiempo”¹⁹² o como que “[...] constituye un texto clave para entender el Derecho administrativo y la Administración de la época”.¹⁹³

Las sistematizaciones *iusadministrativas* de Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna, fueron obras que respondieron directamente al interés de la enseñanza universitaria de la rama jurídico-administrativa, pero es de notar que sus autores no desempeñaron propiamente cátedras de Derecho Administrativo; de ahí que bien pueden ser apreciadas como productos bibliográficos realizados desde fuera de esa enseñanza del Derecho Administrativo –aunque no fuera de la enseñanza del Derecho, como en el caso de Gómez de la Serna–, para servir a la misma. Sin embargo, las *Lecciones de Administración* de Posada de Herrera tienen su origen en la actividad docente de su autor en el área especializada del Derecho Administrativo, que si bien no es en una cátedra universitaria, sí lo es en una escuela oficial de formación de funcionarios; por lo tanto, es una obra generada desde dentro de la enseñanza del Derecho Administrativo –a pesar de que por ajustarse al plan que regía entonces en la Escuela de Administración madrileña, salieron como el nombre de *Lecciones de Administración*–. En consecuencia, con este texto de Posada Herrera asistimos también a la primera vez que se da en España la coincidencia de una obra general de Derecho Administrativo en la que su autor ejerce la docencia en esa

190. Laureano López Rodó (“Posada Herrera, político y jurista”, ob. cit., pág. 671) expresaba sobre Posada Herrera: “Posada Herrera fue, ante todo, un político. Pero no es desdeñable su obra jurídica. Su formación en el campo del Derecho se debe no sólo a los estudios universitarios que cursó, sino principalmente a la experiencia adquirida en las más altas instituciones del Estado: en la Cámara legislativa, participando en la elaboración de importantes leyes; en el Consejo de Estado donde desempeña, en distintas etapas, los cargos de Secretario general, Fiscal y Presidente, y en la Administración, como Director general primero y como Ministro después. Esta simbiosis del jurista y del político produce en Posada Herrera estimables frutos, entre los que merecen citarse las Lecciones de Administración que dicta en 1843, las leyes de 1845 que introducen en España el recurso contencioso-administrativo, el Estatuto de Funcionarios de 1866, su artículo sobre «Lo contencioso-administrativo» publicado en la *Revista de España y del Extranjero* y el prólogo que escribe en 1880 a la obra de Gallostra lo contencioso administrativo, publicada en 1881”.

191. En palabras de Sabino Álvarez Gendín, “El régimen administrativo según Posada Herrera”, ob. cit., pág. 225.

192. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo i*, ob. cit., pág. 157.

193. Sosa Wagner, Francisco, “Posada Herrera”, ob. cit., pág. 15.

área del conocimiento jurídico y que la misma, como empeño bibliográfico, es consecuencia directa de ese ejercicio.

Ahora bien, las *Lecciones de Administración* de Posada de Herrera, dentro del primer tiempo de formación de la ciencia española del Derecho Administrativo, marcan, quizás, un tercer momento dentro de ese propio tiempo de vida, señalando el inicio de una línea en ascenso, en lo cualitativo, de elaboración científica del Derecho Administrativo, al menos a nivel de sistematizaciones u otras generales, que alcanza su acabado científico más alto unos años después en la obra de Manuel Colmeiro.¹⁹⁴

En relación con lo anterior expuso García Oviedo: “Las *Lecciones* de Posada Herrera responden a la concepción de una ciencia llegada a un período de madurez. En el orden del sistema constituyen un verdadero acierto. Pueden con justo título considerárseles como un tratado completo de la Administración, en el que no hay orden de esta disciplina que se sustraiga a su competencia y estudio”.¹⁹⁵ De acuerdo con lo que suscribió Gascón y Marín: “Se ha dicho que la obra de Posada Herrera supera a la de Ortiz de Zúñiga y no hay error en tal afirmación. Va señalando una nueva etapa que prepara la de Colmeiro y Santamaría”.¹⁹⁶ Mientras, Villar Palasí se pronunciaba en el sentido siguiente: “La creación de la ciencia del Derecho administrativo comienza realmente con Posada Herrera, [...] sus lecciones de Derecho administrativo dictadas en 1843 constituyen un auténtico trabajo creador [...]”.¹⁹⁷

194. Para José Gascón y Marín (“La doctrine administrative en Espagne”, ob. cit., pág. 6), las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera constituyen una nueva etapa, preparatoria de aquella cumplida por Colmeiro y Santamaría de Paredes. En opinión de Alejandro Nieto (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 38) las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera “[...] constituyen una obra clásica de la disciplina. De entonces acá solo ceden en valor a la obra de Colmeiro. Y piénsese que se trata de unos simples «Apuntes» apresuradamente elaborados”; el propio Nieto consideraba que (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 40), las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera sólo cedieron “al paso de los años” dentro del panorama del Derecho Administrativo español. En otro trabajo, Nieto (“Estudio preliminar”, en Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar..., ob. cit., pág. 39) aseveraba: “D) Cuando en 1843 se pronuncian en la Escuela Especial de Administración de Madrid –e inmediatamente se publican en versión taquigráfica– las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera parece que se ha pasado de la noche al día o, más propiamente, que el Derecho Administrativo ha pasado de las manos de publicistas practicones a las de una personalidad sobresaliente”.

195. García Oviedo, Carlos, “Los orígenes del Derecho Administrativo español”, ob. cit., pág. 598.

196. Gascón y Marín, José, *La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, ob. cit., pág. 30.

197. Villar Palasí, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo i, ob. cit., pág. 216.

De tal suerte, se identifica en Posada de Herrera, con sus *Lecciones de Administración*, al primero de los autores españoles que se coloca como uno de los creadores en términos de resultado sustancial de su obra científica en sede de Derecho Administrativo.¹⁹⁸ Alejandro Nieto hubo de destacar: “Entre Ortiz de Zúñiga y Posada Herrera hay una diferencia abismal: la que media entre el sistematizador y el creador [...]”;¹⁹⁹ para luego exponer: “Cada una de las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera es una auténtica «lección» de Derecho Administrativo y de la ciencia de la Administración. 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 [...]”.²⁰⁰

Si se salva la mención a Manuel Colmeiro –que como adelantamos, y por las razones ya aducidas, no incluimos en nuestro análisis–, podemos decir entonces que hasta aquí se comprende la relación de autores y obras que típicamente ha considerado el *iusadministrativismo* español posterior, cuando se trata de ilustrar y estudiar el primer tiempo de vida de la ciencia del Derecho Administrativo en ese país. Algo que es una clave de generalidad si nos acercamos a los escritos, más o menos abarcadores, en los que se toca este tema, producidos hacia finales del siglo xix, a todo lo largo del xx, y en lo que va del xxi; lo que nos excusa, por evidente e innecesaria, de una ejemplificación al efecto. Sin embargo, en esta enumeración así planteada, de ordinario ha quedado fuera un autor y una obra que igualmente pueden ser ubicados –en ese tiempo y condiciones históricas concretas– en el interior de esta suerte de década prodigiosa inicial de la ciencia del Derecho Administrativo, dentro del marco de referencia español; y que si bien es una obra que no se produce en la Península Ibérica, y bajo las condiciones del régimen jurídico-administrativo que allí regían, sí se origina en el espacio geográfico que estaba en esos momentos bajo bandera de España

198. Recaredo Fernández de Velasco Calvo (*Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Tomo i, ob. cit., pág. 43), al enumerar los textos fundamentales que sobre Derecho Administrativo se habían publicado en España hasta 1850, había escrito que la tendencia hasta ese momento era sistematizar la legislación, exceptuando expresamente a Oliván, a Posada Herrera y a Colmeiro, diciendo del segundo que era “[...] teorizador ameno de las instituciones administrativas, que estudia frecuentemente a la luz de los principios y la historia.”

199. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 38.

200. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 38. Véase lo que acogía el propio Nieto en el “Estudio preliminar”, en Colmeiro, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar..., ob. cit., pág. 39.

y respondiendo, en parte, a un régimen jurídico-administrativo especial, determinado por el *status* político-administrativo particular que se le asignaba al territorio en que ve la luz. Nos estamos refiriendo a José María Morilla y a su *Breve tratado de Derecho Administrativo general del reino y especial de la isla de Cuba*, de 1847.

Realmente, han sido muy pocos los estudiosos españoles del Derecho Administrativo que, en función de perspectiva científica o histórica, han reparado en Morilla y su *Breve tratado...* Normalmente, su alusión está circunscrita a una simple mención bibliográfica dentro de una relación de autores y obras.²⁰¹ Cuando más, hay una breve alusión descriptiva del mismo;²⁰² o se adelanta solo un parco y rápido juicio de autor y obra como menores o sin gran interés.²⁰³

Quien le ha dedicado una atención algo mayor, en contraste con lo anterior, ha sido el profesor Alejandro Nieto, pues en su trabajo varias veces citado, “Apuntes para una historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, desarrolló en tres párrafos la referencia, calificando a la obra de Morilla que nos ocupa como “[...] obra hoy rarísima y prácticamente desconocida (al menos entre nosotros)”.²⁰⁴ Nieto colocaba a Morilla entre los primeros sistematizadores del Derecho Administrativo español (junto a Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna), y terminaba diciendo sobre su *Breve tratado...*: “Aquí se trata de una sistematización al estilo de las que han sido examinadas ya, aunque indudablemente muy inferior.

201. V. gr.: Torres Campos, Manuel (Ordenada por), *Bibliografía Española Contemporánea del Derecho y de la Política, 1800-1880...*, Parte primera, *Bibliografía Española*, ob. cit., pág. 51; Beneyto Pérez, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, ob. cit., págs. 44 y sig.; Guaita, Aurelio, *Bibliografía española de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 14 (lo refiere como Morillo); Parejo Alfonso, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 77; de la Vallina Velarde, Juan Luis, “La docencia de Posada Herrera a través de sus Lecciones de Administración”. ob. cit., pág. 106, nota 21, con referencia a Alejandro Nieto; Martínez Neira, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., nota 13.

202. Alfredo Gallego Anabitarte (“La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 744 y 745) había recogido que en 1847 “[...] había publicado José María Morilla un *Breve Tratado de Derecho administrativo español, general del Reino y especial de Cuba*, cuya segunda edición de 1865 se titularía sencillamente *Tratado de Derecho administrativo español*, dos tomos, el primero dedicado a la Administración del Reino, pero el segundo, si bien está centrado fundamentalmente en Cuba, el autor declara que ha pretendido con los datos reunidos escribir un Derecho administrativo de las posesiones de Ultramar. La obra de este «catedrático propietario de Derecho público español y de Indias y Administrativo de la Real Universidad de La Habana» es una exposición (Derecho positivo) de la Administración central, provincial y municipal, como primera parte, constituyendo la segunda las materias administrativas, y la tercera la jurisdicción contencioso-administrativa. En este contexto, la obra solo tiene interés como prueba de progresiva formalización y consolidación del Derecho administrativo, frente al Derecho político o público”.

203. Ver cómo se manifestaba: Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo i*, ob. cit., pág. 157 (aunque la que citaba de Morilla era el *Tratado de Derecho Administrativo español* de 1865).

204. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 38.

No obstante, ofrece un subido interés histórico por las referencias que nos da del Derecho especial cubano, por lo que no es lícito olvidar, como se ha hecho, el nombre de Morilla, ya que su esfuerzo por atender las especialidades jurídico-administrativas de la región en cuya Universidad explica, demuestra un grado de honradez y curiosidad científica, que no suele abundar entre los profesores españoles, tan dados a la rutina y al centralismo unificador”.²⁰⁵

Morilla y su *Breve tratado...* de 1847, han sido los grandes olvidados por los autores españoles cuando se trata de repasar la producción bibliográfica y el estado de la ciencia que tiene lugar en la primera década del *iusadministrativismo* hispano.

Esa realidad puede intentarse explicar desde diversas causas. Está el hecho de que es una obra y un autor que pertenecían, por entonces, a un territorio ultramarino de España, bajo condición de dominación, y, por tal, en circunstancias políticas y administrativas especiales, lejos por demás de los dictados del desarrollo real de los acontecimientos políticoadministrativos que determinaban el régimen español, y del epicentro científico que tales circunstancias determinaban. Todo lo cual repercute en la visibilidad de dicho autor y obra, en su confinamiento a un lugar de segundo orden, y en que el texto tenga de por sí un valor secundario o atenuado si se mira desde los ojos de la metrópoli. También debe considerarse que fue una obra cuya trascendencia quedó esencialmente en el plano del espacio cubano, percepción que se refuerza ante el hecho de que hemos encontrado poquísimas alusiones al mismo en los autores ibéricos de fines del siglo xix y de la primera mitad del xx; y que, en verdad, su resultado como producto bibliográfico y científico de corte sistematizador es menor que el que presentan las obras generales de Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna y Posada de Herrera, que le preceden. A lo anterior puede unirse la situación de que en el final mismo del siglo xix Cuba deja de ser parte del dominio español, y que el cese de esos lazos político-administrativos y su proyección en el tiempo, va haciendo perder el interés de reparar en lo que acontecía en la antigua colonia española cuando se trata de volver a desandar el camino recorrido por la ciencia del Derecho Administrativo hispano en su formación y evolución.

205. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 38.

Mas, En línea con lo anterior, puede contarse, además, la idea de que el Derecho Administrativo cubano, tanto de finales del siglo xix como el que ha tenido lugar en la centuria posterior hasta la actualidad, ha hecho muy poco por divulgar y utilizar la obra de Morilla; e incluso no ha estado del todo consciente del valor real de ese texto de 1847 para su ciencia jurídica, y en especial la del Derecho Administrativo en el contexto geográfico en el que se enmarca. Asimismo, no debe olvidarse que, a partir de la década de 1960, el *iusadministrativismo* cubano comienza a sumergirse en un estado de poca atención en su dimensión teórica (por solo ajustarnos a la que nos ocupa), que afectó su desarrollo científico y su divulgación más allá de las fronteras cubanas (donde es prácticamente desconocido). Junto con ello devino, a lo interno de nuestra ciencia *iuspública*, un período, que se extiende por varias décadas, de olvido y soslayo de la literatura patria sobre la que se han tejido los hilos conformadores de la ciencia cubana del Derecho Administrativo hasta el final de la década de 1950; y donde recurrir a las fuentes históricas anteriores al triunfo revolucionario de 1959 –positivas, bibliográficas y jurisprudenciales– para comprender su evolución, no ha de ser un método que propiamente se hiciera valer con rigor científico en la manera de hacer la ciencia jurídico-administrativa desde aquella fecha (y hasta hace muy poco, en que se ha ido tomando gradual conciencia de ello), y cuando se recurre a lo histórico era esencialmente para descalificar a esas fuentes en lo político.

Mas, sea cual fuere la causa que se pueda invocar para justificar el olvido de Morilla y su obra de 1847 por parte de los autores españoles al tiempo de repasar los orígenes bibliográficos y científicos de su ciencia jurídico-administrativa, el hecho de no incluirla dentro del recuerdo de las primeras sistematizaciones del Derecho Administrativo que tuvieron lugar bajo el manto español de entonces –al menos para hacer constar que ella se dio en ese contexto mayor de aliento hispano–, ha de hacer que ese recuento esté inacabado en su más amplio alcance. Cuando se trata de volver la mirada a los acontecimientos que interesan al lado científico del universo jurídico-administrativo que abarcaba lo español en el decenio de 1840 a 1850, para proveer una mirada acabada del mismo, debe extenderse la vista más allá de las fronteras de la España europea y reparar, por tener manifestación allí, en lo que al respecto acontecía en las posesiones americanas que conservara, que, por ese entonces, aún no tenían sus destinos político-administrativos en sus manos, sino que se pulsaban desde la orilla ibérica y con el sello de esa hispanidad.

A pesar de las valoraciones que puedan hacerse, en comparación con el resto del panorama científico del *iusadministrativismo* español durante su primera década de vida, lo cierto es que el *Breve tratado...* de Morilla es una obra que pertenece y se explica en sus condicionantes más generales dentro de ese panorama. Aunque, su principal valor como obra jurídico-administrativa no está mirando al Derecho Administrativo de España, sino al de Cuba y al contexto latinoamericano al efecto. Precisamente, a estas últimas perspectivas son a las que responde este trabajo, las que intentamos poner de relieve poco a poco en sus páginas, como ya hemos dicho y como intentaremos hacer ver en acápites posteriores. Y es interesante ver cómo los autores españoles que han apreciado poco valor, o valor menor, en el *Breve tratado...* de Morilla, en cuanto resultado científico y bibliográfico, solo han tenido en cuenta su colocación perspectiva dentro del Derecho Administrativo español; desconociendo, de ese modo, su significación para la ciencia *iusadministrativa* cubana y latinoamericana, donde se alza como la obra precursora de dicha ciencia, lo que, de por sí, le depara aquí una suerte, en su connotación como producto jurídico literario y científico, distinta al sentido con que ha sido apreciado por los estudiosos españoles.

Ahora bien, si se mira con los ojos de España –por lo pronto, es lo que nos interesa resaltar en este momento–, el *Breve tratado...* de Morilla reúne ciertas notas: es la cuarta sistematización u obra general de Derecho Administrativo, propiamente entendida, que se produce en la línea de los primeros pasos de esa ciencia española (si partimos de considerar que le anteceden la de Ortiz de Zúñiga, la de Gómez de la Serna y la de Posada de Herrera), y una de las cinco que se concretan en esa primera década de vida de la ciencia *iusadministrativa*, cuyo quinteto viene a ser completado con el *Derecho Administrativo español* de Manuel Colmeiro, en 1850; es la única sistematización de la rama jurídico-administrativa que se publica en el segundo lustro de ese decenio, pues sus antecesoras habían visto la luz, en su núcleo fundamental, entre 1842 y 1843 (hasta 1845 incluso, como el caso del cuarto tomo de la obra de Posada de Herrera), y no es hasta 1850 que comienza a circular la de Colmeiro; es el único esfuerzo bibliográfico dentro de los estudios de Derecho Administrativo que entonces se realizaron bajo el manto ibérico, que se centra especialmente en la consideración del régimen jurídico-administrativo de uno de los territorios ultramarinos españoles, imbricándole con la proyección del régimen central; es una obra más –entre las primeras–

que aparece compulsada por las exigencias de la enseñanza universitaria de la materia *iusadministrativa*, y refleja así la estrecha conexión entre esa enseñanza y la aparición de las primeras sistematizaciones que va conociendo la ciencia del Derecho Administrativo que España determinaba; es la obra en que, por vez primera para el espacio español, se da la circunstancia de que su autor, al tiempo de publicarla, desempeñaba la cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad de Jurisprudencia de una universidad y, por lo tanto, es la primera que surge –dentro de la geografía del poder español– de la experiencia directa de su autor en el ejercicio de la enseñanza del Derecho Administrativo en los recintos universitarios, pues, por un lado, ni Ortiz de Zúñiga ni Gómez de la Serna, cuando dieron a conocer sus sistematizaciones jurídico-administrativas eran, propiamente, catedráticos de esa materia, y, por otro lado, aunque Posada de Herrera profesaba esa materia, lo hacía en una escuela especial para funcionarios, pero no en una cátedra universitaria; es la primera sistematización de Derecho Administrativo dentro del contexto español que, por la fecha en que se realiza, incluye en sus contenidos –si bien prácticamente referencias a la letra de las normas– los cambios político-jurídicos que acontecieron en España en 1845 (Constitución de 1845), la creación del Consejo Real de España y Ultramar (6 de julio de 1845) y de los Consejos Provinciales (2 de abril de 1845), así como el primer momento de inauguración efectiva de la jurisdicción contencioso-administrativa en el territorio metropolitano.

De lo dicho anteriormente, podemos inducir una idea que no creemos que resulte excesiva ni altisonante: y es aquella de que si bien España marcó y determinó de modo indeleble los orígenes del Derecho Administrativo cubano en el siglo xix, Cuba dejó una pequeña huella, a través de Morilla y su *Breve tratado...* de 1847, dentro de los primeros pasos científicos que se dieron en el contexto jurídico-administrativo español en el decenio de 1840, y a partir de los cuales echó a andar definitivamente la ciencia del *iusadministrativismo* en ese país. En consecuencia, España está en los orígenes del Derecho Administrativo en Cuba; y Cuba logró tener presencia visible dentro de una de las obras que integran el primer ciclo de vida de la ciencia del Derecho Administrativo en España.

Con Morilla y su *Breve tratado...* damos por terminado el esbozo de las obras de corte general que pertenecen a la primera gran década por la que transitó

la ciencia española del Derecho Administrativo; mas, es oportuno hacer algunas últimas alusiones a este momento a manera de cierre del acápite.

Ciertamente, la llegada de la década de 1840 deparó para el Derecho Administrativo español una suerte de década fecunda o decenio memorable, en relación con el lanzamiento inicial de su lado científico; pero, igualmente, resalta ese espacio de tiempo, en lo que al respecto abarcó, si se aprecia todo el proceso de evolución científica del *iusadministrativismo* hispano en general. Aquella fue una década que estuvo significada tanto por el número de autores que confluieron allí con estudios de envergadura que tocaban directamente este ámbito jurídico, cuanto por la importancia que esos estudios tuvieron, en el marco de esta etapa inicial, para el *iusadministrativismo* decimonónico de su país. Como movimiento científico en general, este del decenio de 1840 bien puede entenderse como que fue el más importante de todo el Derecho Administrativo español del siglo xix, cualitativa y cuantitativamente hablando; y recordando que –como es de sobra conocido– un autor como Manuel Colmeiro alcanzó un renombre tal dentro del *iusadministrativismo* de su tiempo, que prácticamente nadie en España llegaría a posicionarse en ese grado de consideración externa dentro del universo científico, al menos, durante la segunda mitad de esa centuria y la primera mitad del siglo xx.²⁰⁶ Tal vez no 199 La primera edición del *Derecho Administrativo español* de Colmeiro, se publicó simultáneamente en Madrid, Lima y Santiago de Chile; autores y profesores de América resulte desatinado ni grandilocuente decir que el Derecho Administrativo español debería esperar hasta la década de 1950 y lo que en ella aconteció con la llamada *generación de la Revista de Administración Pública* o *de la RAP*, para vivir un momento de trascendencia científica, *mutatis mutandis*, con una intensidad concentrada y un valor de creación o de renovación

206. La primera edición del *Derecho Administrativo español* de Colmeiro, se publicó simultáneamente en Madrid, Lima y Santiago de Chile; autores y profesores de América Latina de esa época utilizaron este texto como referencia bibliográfica básica, tanto en las obras que acometieron, como en el desarrollo de su actividad docente. E incluso, en un dato conocido, recordaba José Gascón y Marín: “El valor científico de la obra de Colmeiro como administrativista lo reconoció Batbie, en la introducción de su “Derecho político y administrativo”, publicado en 1861. El tratadista francés decía que respecto a España había seguido sobre todo la notable obra de Colmeiro, Profesor en la Universidad de Madrid, que ocupa lugar distinguido entre los economistas de España, encontrándose en su obra de Derecho administrativo alguna influencia de sus estudios económicos. “No conozco – dice – ningún libro sobre la Administración más ampliamente escrito y más razonado que el del señor Colmeiro, así es que he procurado inspirarme en su método, y los datos que le ha procurado sobre España no son la única cita que había tomado de tan excelente libro”. Mencionaba cómo por los títulos que Colmeiro había alcanzado era conocido en Francia como economista y jurisconsulto, y la Academia de Ciencias Morales y Políticas de París le había nombrado miembro correspondiente”. Ver: Gascón y Marín, José, “Colmeiro, profesor y académico”, en AA.VV., *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*, Facultad de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1950, pág. 26.

a nivel de pensamiento, como la que hubo en aquella generación que al final del segundo cuarto del siglo xix se constituyeron en los iniciadores de esa ciencia en España.

Con independencia de que los estudiosos españoles reconozcan hoy, y desde buena parte del siglo pasado, en términos elogiosos y de orgullo el valor de los fundadores de la ciencia del Derecho Administrativo en España, lo cierto es que en la medida en que fue avanzando el siglo xix y el *iusadministrativismo* hispano fue desplegando su marcha al ritmo del avance de esa centuria hacia la siguiente, el valor de este movimiento creador que tiene lugar en los años de 1840 y las figuras que en él se insertan se fueron desdibujando en la apreciación de su importancia y trascendencia hacia la ciencia del Derecho Administrativo. Las generaciones que le siguieron en el último tercio de ese tiempo decimonónico, y las que traspasaron hacia el próximo siglo y caminaron en los inicios de este, poco valoraron o elogiaron a aquellos fundadores, quienes cayeron en una suerte de olvido.²⁰⁷ Ilustrativo en esto es el modo en que se manifestó Adolfo Posada en su trabajo sobre el estado de los estudios sobre Derecho Administrativo en España;²⁰⁸ o la alusión que hacía el italiano Brunialti –en lo que trasluce guiarse por las valoraciones de Posada–, cuando al repasar la situación de la ciencia de la Administración en varios países, al tocar el caso español, se detenía brevemente (en este orden) en autores como Sánchez Diezma y Bachiller, Santamaría, Azcárate y Adolfo Posada, y escribía al final de sus valoraciones sobre el supuesto español que no hablaba de Colmeiro y de otros pues estos “[...] se atuvieron, casi como copistas, a Macarel, a Vivien, y a otros contemporáneos.”²⁰⁹

No fue hasta los años de 1940 que estos fundadores del Derecho Administrativo español comenzaron a ser objeto de un proceso de revalorización por parte de

207. Eduardo García de Enterría (“Prólogo”, en Oliván, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., pág. 14), en su estudio preliminar al libro de Oliván establecía: “*En efecto, en la historia de la Ciencia del Derecho administrativo español esta primera época que cierra la obra magna de Colmeiro va a quedar singularizada preferentemente por ese espíritu esforzado, que luego enfriarán los administrativistas posteriores, trabajando ordinariamente desde la palestra de la abogacía*”.

208. Posada, Adolfo, “Preliminar. Sobre el estado actual de los estudios de Derecho Administrativo en España”, en Meyer, J., *La Administración y la organización administrativa...*, ob. cit., págs. 1 y sigs.

209. Brunialti, Attilio, “La scienza della pubblica amministrazione”, como prefacio en von Stein, Lorenzo, *La scienza della pubblica amministrazione secondo L. Von Stein*, Compendio del Trattato e del Manuale di scienza della pubblica amministrazione ad uso degli italiani, Prefazione del Comm. Prof. Avv. Attilio Brunialti, Unione Tipografico-Editrice, Torino, 1897, págs. viii y ix.

los maestros de ese tiempo del *iusadministrativismo* ibérico –una “especie de resurrección de los muertos”, al decir de Aurelio Guaita²¹⁰–, cuyo punto de impulso más visible lo podemos ubicar en el conocido ciclo de conferencias *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, celebrado en Madrid en 1944.²¹¹ A propósito de lo anterior, escribió el profesor Juan Alfonso Santamaría Pastor, hace ya algunos lustros: “Los «padres» del Derecho Administrativo español fueron redescubiertos en la década de los cuarenta por la generación inmediatamente anterior a la creadora de la *Revista de Administración Pública*; redescubrimiento triunfal nada ajeno al fenómeno de revalorización de nuestro glorioso pasado científico que la cultura oficial española llevó a cabo en dicha época, pero que (salvo las excepciones de García de Enterría y Villar Palasí) no fue recogido y continuado por la generación siguiente. Un cuarto de siglo más tarde, la referencia a estos autores renace con fuerza inusitada, aceptándose indiscriminadamente toda su obra científica en aras de una erudición claramente esteticista; la cita constante de Colmeiro, Posada de Herrera, Oliván y otros tantos vuelve a considerarse «de buen tono», empleándose con frecuencia sin otra finalidad que el puro efecto-demostración y, desde luego, sin que todavía se haya emprendido un estudio crítico riguroso sobre la evolución de la ciencia jurícoadministrativa, sobre la biografía, trayectoria política y obra de nuestros predecesores, así como sobre sus condicionamientos económicos, sociales y culturales, como se ha hecho en otros países”.²¹²

LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN CUBA

Hasta el momento, en Cuba no existen estudios contemporáneos que asuman un análisis, más o menos acabado, sobre la evolución de nuestra ciencia jurídica, ya sea entendida esta en su conjunto, o desde alguno de los sectores en específico en que dicha ciencia puede parcelarse. Esa realidad acompaña también al Derecho Administrativo cubano, que apenas anda hoy identificando su derrotero histórico

210. Guaita, Aurelio, “La teoría de lo contencioso-administrativo en Colmeiro”, en AA.VV., *Estudios jurídico-administrativos en honor de Colmeiro*, Facultad de Derecho, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago de Compostela, 1950, pág. 49.

211. Recogidas en el volumen colectivo *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944; además, buena parte de esos trabajos se publicaron en la *Revista de Estudios de la Vida Local*, alrededor de esas propias fechas, según hemos ido destacándolos individualmente en otras citas anteriores.

212. Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo xix (1812-1845)*, ob. cit., págs. 18 y 19.

para poder estar en mejores condiciones de comprender mejor su línea evolutiva. A lo que hay que sumar que incluso antes del triunfo revolucionario de enero de 1959, muy poco o prácticamente nada se había escrito sobre el estado de la ciencia jurídico-administrativa patria en el siglo xix, y menos aún en relación con su tiempo primigenio de vida.

Por lo pronto, en las consideraciones que adelantaremos sobre el contexto de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba alrededor de la década de 1840, que es el marco de referencia temporal según nuestro interés en este trabajo, se podrá apreciar cómo se repiten algunas ideas delimitadoras y definitorias del quehacer científico en torno a ese subsistema jurídico, tal y como vimos para el caso español; pero, igualmente deben contarse ciertas peculiaridades propias de la realidad socio-política en la que se encontraba Cuba en aquellos días, que también tienen repercusión hacia ese quehacer científico de que hablamos. En esa cuerda de entendimiento, hay dos ideas básicas que deben estar a mano para la comprensión del análisis: una, que Cuba –en el momento que nos sirve de motivo– estaba bajo dominio español y sometida a un orden político-jurídico especial en su condición de tal; y la otra que, desde esas condiciones de especialidad, ese territorio quedaba dentro de los marcos de desenvolvimiento político-jurídico del poder español asentado en la Península Ibérica.

En relación con ello, debe tenerse a la vista el hecho de que durante el siglo xix, bajo los auspicios colonizadores de España, es que se fueron echando los primeros cimientos históricos del régimen jurídico-administrativo de nuestro país –en especial hacia el último cuarto de ese siglo con la extensión a Cuba de algunas normas importantes de la Península Ibérica–; los que fueron acogidos y desarrollados, con sus correspondientes mutaciones y adecuaciones, durante todo este andar posterior como Estado independiente. Ahora, lo cierto es que la proyección hacia Cuba que desde España se le dio a ese régimen jurídico-administrativo, hubo de tener en miras directas el objetivo de sostener y controlar su condición colonial, y no el de proveer de verdaderas garantías a los súbditos caribeños frente al poder público y pensar en una verdadera atención a los intereses generales que radicaban en este territorio antillano. Así, fue un orden jurídico-administrativo construido desde el poder colonial externo, y para garantizar los intereses que dicho poder encarnaba, siempre ajeno a lo que en verdad requería Cuba.

Como se podrá intuir, frente a una atmósfera de ausencia de libertad e independencia como Nación en la que vivía la Cuba de mediados del siglo xix, poco abonado estaba el terreno en nuestro país para que naciera un movimiento que se introdujera plenamente por los caminos del desarrollo científico del Derecho cubano. Y menos aún, si se trata de los aspectos que atañen a los asuntos públicos enfocados desde los matices y los anhelos que el nuevo orden estatal moderno estaba poniendo al descubierto. Ya desde el propio siglo xix, en pleno *status* colonial, algún autor en tierra cubana había avizorado agudamente: “Pero no basta que la enseñanza contenga un cuadro completo y bien distribuido de las asignaturas de Derecho y de los conocimientos auxiliares necesarios: también el trabajo y las vigiliass han menester de un porvenir que sirva de estímulo y de recompensa”.²¹³

Igualmente, algunos de los más representativos exponentes del *iuspublicismo* cubano en los comienzos del siglo xx –recién superada la era colonial en Cuba–, dieron cuenta de lo dicho anteriormente. Francisco Carrera Jústiz fue de los que reparó en lo siguiente: “Así las cosas, si en España encontrábase nuestros legisladores: si de allí procedía el nombramiento de funcionarios que en Cuba debieran realizar la Administra- 206 López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 91. ción pública, que es el Poder Ejecutivo en acción, y si también desde Madrid se designaban nuestros Magistrados y Jueces, en verdad, faltaba aquí ambiente para que los cubanos estudiásemos nuestra vida pública, en la que solo por excepción interveníamos y era lógico que no nos preocupásemos de estudiar problemas en cuya solución poco o nada habíamos de intervenir”.²¹⁴

Mientras, Enrique Hernández Cartaya razonaba también sobre esa situación: “El derecho público sólo encontraba sus estudiosos, ya en aquellos que por determinadas circunstancias habían podido formar parte de Consejos o cuerpos consultivos de la Administración –que notables informes y dictámenes

213. López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 91.

214. Carrera Jústiz, Francisco, “La Asociación de doctores en Derecho Público”, ob. cit., pág. 482; y del propio, Carrera Jústiz, “La Facultad de Ciencias Sociales: su influencia en la vida pública”, ob. cit., pág. 21. En otra ocasión Carrera Jústiz, también aseveraba: “Si España nos suplía los gobernantes, hasta el último oficial de cualquier departamento; si era Madrid el asiento de poderes públicos que regían a Cuba, así en lo legislativo, en las Cortes, como en lo ejecutivo, con el Rey y el Ministerio de Ultramar; no necesitábamos preocuparnos, entonces, fundamentalmente, en los estudios del Derecho Público orgánico de aquellos poderes”. Ver esto último en Carrera Jústiz, Francisco, *El Derecho Público y la Autonomía Municipal. El fraude de un régimen*, Conferencia pronunciada en el Ateneo de La Habana, Asociación de Doctores en Derecho Público, Imp. y Librería “La Moderna Poesía”, Habana, 1913, pág. 21.

se conservan de cubanos ilustres, de esa época- ya en los que voceros de un sentimiento patriótico venían, en el campo de la política, predicando desde la tribuna o en la prensa, las doctrinas que, tornándose violentas, culminaron en la obra revolucionaria, con el reconocimiento, al fin de nuestra independencia”; y continuaba diciendo Hernández Cartaya: “Mas, ¿cómo podía ser esa labor de los propagandistas del derecho público, en esa época colonial? Incompleta, de expresión de agravios, de aspiraciones que se formulaban a un poder extraño para que las acogiera o realizara, siempre bajo su imperio de Metrópoli. Y no podía ser de otro modo”; para escribir luego: “Es cierto que las conquistas del derecho público español en materia constitucional se reflejaron en Cuba, después de la guerra de los diez años; pero los rasgos salientes del sistema no variaron y de ahí, que todo el régimen administrativo de las libertades públicas descansara sobre una preferencia evidente por las reglas preventivas, que hacían depender el ejercicio de esas libertades, de una apreciación previa de la autoridad gubernativa”.²¹⁵

Con el telón de fondo que marcaron para Cuba las condiciones en que se desarrolló su vida en el siglo xix, y dentro de todo ese marco temporal, se van a ir operando, gradualmente y siempre pulsados desde la Metrópoli europea, cambios en la base de su régimen jurídico nacional, en función de introducirle, en alguna medida, los ribetes que la modernidad iba descubriendo, e ir echando así los cimientos de un régimen jurídico moderno para nuestro país. Aunque, esos cambios -no siempre con similar resultado en las diversas ramas en las que se proyectaba el sistema de Derecho- siempre estuvieron signados por el *status* colonial en el que estaba sumergida la “Perla de las Antillas”, lo cual frenaba el desarrollo científico del Derecho en nuestro país, aun cuando de ese tiempo y contexto nos han quedado nombres y estudios que engrosan nuestro patrimonio jurídico patrio.

A propósito de lo manifestado en este último párrafo, tampoco debe perderse de vista que el Derecho cubano, en general, tuvo en el siglo xix una producción bibliográfica que no fue abundante, si le comparamos con lo que al respecto acontecía en la Metrópoli, y con lo que aconteció en la propia Cuba en la centuria

215. Hernández Cartaya, Enrique, “La reforma del Derecho Público cubano”, ob. cit., pág. 15.

siguiente; e incluso, si se contrasta con lo que otros Estados latinoamericanos fueron logrando en la medida en que avanzaba la segunda mitad de esa centuria decimonónica. Aquí, puede incorporarse, como otro dato que no debe soslayarse, el hecho de que, por nuestras ataduras a España, el pensamiento jurídico y los textos científicos que se generaban en la Península Ibérica irradiaban su fuerza referencial sobre nuestro país, a pesar de que, de ordinario, ese pensamiento y esos textos se ocupaban poco de la situación jurídica particular que se le atribuía a Cuba –parte en ese entonces del territorio español–. De ahí que en los casos en que manifestaba la necesidad de tener en cuenta esas particularidades cuando había un acercamiento desde el prisma jurídico cubano, aparecieran algunos textos que enfocaban el tratamiento de dichas especificidades del orden jurídico imperante para nosotros. Mas, ello no quiere decir en absoluto que no se manifestaron entre los cubanos inquietudes científicas en torno al Derecho, y que esas inquietudes quedaron atrapadas y reducidas al limitado perímetro que marcaba la especialidad del régimen jurídico cubano en relación con el de España, en lo que esa especialidad operaba.

Ya Antonio Prudencio López, a la altura de 1864, nos ofrecía, en tiempo real, un balance de la situación al respecto hasta ese año referido, en lo que comentaba: “Nuestra literatura jurídica se haya escasa. Debemos hacer mención de las obras siguientes: del Registro de la legislación ultramarina y la Biblioteca de legislación ultramarina, por D. José María Zamora y Coronado, de la Instituta criminal por el Dr. D. Ramón Francisco Valdés, del Tratado de derecho administrativo general del Reino y especial de Cuba por D. José María Morillas, de los elementos de Filosofía del derecho por Don Antonio Bachiller y Morales, de los Anales de la isla de Cuba por D. Félix Erenchun con la colaboración de D. Antonio Bachiller y Morales, D. Manuel de Armas, D. Joaquín Santos Suárez, D. Ramón Piña y D. José María de la Torre; de la Revista de Jurisprudencia publicación dirigida por D. Francisco Fesser, D. José Ignacio Rodríguez, D. Nicolás Azcárate y D. José María de Céspedes”; y a renglón seguido expresaba: “Como se advierte, dichos trabajos han recibido unos la forma de colección o de diccionarios, otros la de tratados sistemáticos, y los otros la de artículos especiales sobre diversas materias o cuestiones: en muchos de estos trabajos se nota ya la influencia que van ejerciendo en el derecho los conocimientos de historia, filosofía y literatura que tiende a difundir el vigente Plan de estudios –Antonio Prudencio López se refiere al vigente en Cuba desde

finales de 1842-. De la primera clase son: el Registro, la Biblioteca y Anales, de la segunda, la Instituta, el Tratado de derecho administrativo, y la Filosofía del derecho; y de la tercera, la Revista”.²¹⁶

Es interesante distinguir que, si bien no es hasta el decenio de 1840 que aparece dentro del firmamento del Derecho patrio la primera expresión científica del Derecho Administrativo, concretada en el primer ejercicio bibliográfico al respecto, ya la literatura nacional, antes de esas fechas, contaba con un primer acercamiento a cuestiones que planteaba el Derecho Político o Constitucional; el cual se produce al calor de la creación en 1820 de las cátedras para explicar la Constitución española (que en rigor era la de 1812).

Con la creación de esas cátedras –sobre lo que volveremos en el acápite que dedicamos a la enseñanza del Derecho Administrativo en Cuba–, en la Universidad de La Habana y en el Seminario San Carlos, se da la primera expresión de la enseñanza moderna de una disciplina *iuspública* en Cuba; y de esa experiencia surge el conocido texto *Observaciones sobre la constitución política de la monarquía española*,²¹⁷ debido al presbítero Félix Varela y Morales, quien se desempeñó como titular en la cátedra del Seminario de San Carlos. Como dijera Varela y Morales: “El objeto de estas observaciones no es formar un comentario de la Constitución política de la Monarquía Española, sino presentar sus bases”.²¹⁸ Si bien estas *Observaciones...* no responden al plan de una sistematización propiamente considerada del Derecho Constitucional, tampoco son un comentario al hilo del articulado de la Constitución española (de 1812) que rigió por esas fechas nuevamente durante un corto período. Mas, lo cierto es que constituyen el primer

²¹⁶. López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 91.

²¹⁷. Varela, Félix, *Observaciones sobre la constitución política de la monarquía española*, Imprenta D. Pedro Nolasco Palmen e Hijo, Habana, 1821 (de esta obra hay publicación posterior que responden a los siguientes datos editoriales: Varela, Félix, *Observaciones sobre la monarquía española seguidas de otros trabajos*, Editorial de la Universidad de La Habana, La Habana, 1944; Varela, Félix, “Observaciones sobre la constitución política de la monarquía española”, en Torres-Cuevas, Eduardo/ Ibarra Cuesta, Jorge y García Rodríguez, Mercedes, *Obras. Félix Varela. El primero que nos enseñó en pensar*, Tomo ii, Ediciones Imagen Contemporánea, Editorial Cultura Popular, Casa de Altos Estudios Don Fernando Ortiz, Instituto de Historia de Cuba, La Habana, 1997, págs. 7 y sigs.; Varela, Félix, *Observaciones sobre la Constitución política de la Monarquía española*, Estudio preliminar y notas de José María Portillo Valdés, Colección Cuadernos y Debates, No. 192, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia, Madrid, 2008).

²¹⁸. Varela, Félix, “Observaciones sobre la constitución política de la monarquía española”, en Torres-Cuevas, Eduardo/ Ibarra Cuesta, Jorge y García Rodríguez, Mercedes, *Obras. Félix Varela. El primero que nos enseñó en pensar*, Tomo ii, Ediciones Imagen Contemporánea, Editorial Cultura Popular, Casa de Altos Estudios Don Fernando Ortiz, Instituto de Historia de Cuba, La Habana, 1997, págs. 7 y sigs.

texto con alcance general que se publica en Cuba sobre el Derecho Público, en este caso el Derecho Constitucional; marcando así el adelanto de esta rama, dentro de la bibliografía *iuspublicística*, al Derecho Administrativo, en poco más de un cuarto de siglo. Esta situación de adelanto de los estudios sobre Derecho Constitucional a los de Derecho Administrativo, también se había dado en el caso ibérico, según apuntamos en el acápite anterior.

Por lo tanto, la literatura jurídico-administrativa da sus primeros pasos en Cuba luego que la constitucional había ya conocido su manifestación primigenia en el firmamento nacional del pensamiento con trascendencia a lo jurídico; y esta última había adquirido así el carácter de precursora dentro de los estudios que van marcando el nacimiento del moderno *iuspublicismo* dentro del espacio cubano.

Para avanzar en lo que aquí nos interesa, debemos retomar un aspecto mencionado igualmente en el acápite anterior, y es el hecho de que el andar científico moderno del *iusadministrativismo* español solo va a arrancar con la muerte de Fernando vii, que es cuando irán floreciendo las condiciones objetivas y subjetivas para esa emergencia moderna. En consecuencia, es infructuoso, para Cuba, intentar buscar las manifestaciones iniciales de una ciencia del Derecho Administrativo sino hasta los tiempos posfernandinos.

En definitiva, entre nosotros no puede hablarse que se dio un movimiento científico, propiamente entendido, en el origen de nuestra ciencia del Derecho Administrativo, el cual se proyecta a través de toda la fase primigenia de este; ni que en dicho inicio concurren a sustanciarlo un grupo de autores y sus aportaciones escritas. Para Cuba, ese surgimiento está estrechamente conectado con la introducción de la rama jurícoadministrativa como disciplina docente en el plan de estudios (1842) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de La Habana –a este punto le dedicaremos un acápite más adelante–; y, en su primer momento de vida, muy escasos son los trabajos científicos sobre el mismo, pues, en esencia, dicho momento descansa sobre los hombros de un solo nombre: José María Morilla, y se materializa en las páginas de una obra: su *Breve tratado...* de 1847.

Sobre esto último queremos dejar apuntado que el Derecho Administrativo cubano que se va desarrollar bajo los auspicios de la era colonial decimonónica,

conocerá, como núcleo bibliográfico esencial, cuatro sistematizaciones u obras generales.²¹⁹ Por lo tanto, dicho sector jurídico se nos va a revelar como uno de los que más sistematizaciones conoció, numéricamente hablando, durante esa era, dentro de la literatura especializada en Derecho en nuestro país. El estado de novedad científica del Derecho Administrativo para ese entonces, era advertido por Morilla, cuando decía: “[...] pues la ciencia de la administración es nueva entre nosotros, y el estudio del derecho administrativo apenas comenzaba entonces en nuestra Península”.²²⁰ En años posteriores, Antonio Prudencio López también evaluaba: “El derecho administrativo es nuevo [...]. No decimos que antes no tuviéramos derecho administrativo, lo que sería igual a sostener que no hubiera habido administración pública, ni preceptos del legislador promulgados o no escritos, que determinaran aquellas relaciones entre el individuo y la sociedad: lejos de esto, reconocemos que se hallaban en el cuerpo del derecho común como en germen, de donde se han separado gradualmente para formar un derecho especial”. López agregaba seguidamente: “Moderna es también la ciencia de la administración como fácilmente se comprende por lo expuesto, y lo confirma su bibliografía. Destituido este derecho de todo carácter científico ha comenzado a adquirirlo a tal punto que ha sido una de las asignaturas de jurisprudencia en las Universidades de la Península, y que en el último Plan de estudios –alude al que se implantó en Cuba en 1863– forma una sección de las tres en que se divide la Facultad de Derecho. Desde 1842 se abrió una cátedra de derecho administrativo en esta Real Universidad literaria”.²²¹

La conexión directa entre enseñanza y primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba es perfectamente constatable si tomamos en cuenta tanto que antes de esa enseñanza nada había sobre esta ciencia entre nosotros, cuanto el testimonio que el autor del *Breve tratado...* deja en el prólogo de su obra

219. En concreto, nos referimos a: Morilla, José María, *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*, Tipográfica de Don Vicente de Torres, Habana, 1847; Morilla, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo i y Tomo ii, *Sobre la Administración de la Isla de Cuba*, 2a edición aumentada con arreglo a las últimas disposiciones, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865; Govín y Torres, Antonio, *Elementos teórico-prácticos del Derecho Administrativo vigente en Cuba*, 3 Tomos, La Habana, 1882 (Tomo i) y 1883 (Tomos ii y iii) (hay una reimpresión de la obra completa en 1954); con un *Apéndice a los Elementos teórico-prácticos de Derecho Administrativo*, Editor: M. Alorca, Librería “La Enciclopedia”, Habana, 1887; Moreno, Francisco, *La Administración y sus procedimientos. Compendio de las principales teorías sobre los asuntos que forman el Derecho administrativo, sus procedimientos y jurisprudencia*, Imprenta de El Eco Militar, La Habana, 1886.

220. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. v y vi.

221. López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., págs. 89 y 90.

al respecto. Y, por otro lado, si evaluamos el estado de la ciencia del Derecho en nuestro país a partir de los años de 1840 –ya adelantamos un panorama que a nuestros fines ha sido útil, a través de las palabras reproducidas de Antonio Prudencio López–, y hasta 1865 que aparece una nueva versión de la obra general sobre Derecho Administrativo del propio Morilla, veremos que ninguna otra sistematización u obra de envergadura sobre el universo jurídico-administrativo se incorpora el panorama patrio de los estudios de Derecho.

Por lo tanto, la piedra fundacional de la bibliográfica cubana sobre Derecho Administrativo, se encuentra en el *Breve tratado...* de Morilla, de 1847. Una sistematización de la rama administrativa que nace, sobre todo, para responder directamente a los fines de la enseñanza; y con ella se inaugura, igualmente, el recorrido de nuestra ciencia *iusadministrativa* que alcanza ya poco más de 160 años de marcha.

En consonancia con lo dicho, puede aportarse otro dato para destacar que el vínculo entre la enseñanza del Derecho Administrativo y la producción de nuestra primera obra general sobre ese subsistema jurídico se muestra particularmente interesante en este momento primigenio de la ciencia *iusadministrativa* en Cuba, pues es cuando único va a coincidir, dentro del siglo xix cubano, que el autor (Morilla) de una obra general sobre esa materia (*Breve tratado...*) se encuentra en el ejercicio directo de la cátedra universitaria y que dicha obra traería causa (entonces) actual de ese ejercicio docente. Ciertamente, esa coincidencia no volverá a re- 214 López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., págs. 89 y 90. petirse durante el tiempo decimonónico, pues cuando Morilla da a la luz su *Tratado de Derecho Administrativo español*, en 1865, ya llevaba algunos años alejado de la enseñanza universitaria del Derecho Administrativo; mientras, Antonio Govín y Torres, quien publicó, entre 1882 y 1883, sus *Elementos teórico-prácticos del Derecho Administrativo vigente en Cuba*, no entraría como profesor de esa especialidad sino en el período que le sigue al cese de la dominación española sobre nuestro país; y Francisco Moreno, autor del texto *La Administración y sus procedimientos. Compendio de las principales teorías sobre los asuntos que forman el Derecho administrativo, sus procedimientos y jurisprudencia*, de 1886, no ejerció como docente en la Facultad de Derecho de la universidad habanera.

Según ha dejado dicho Morilla en el “Prólogo” de su *Breve tratado...* de 1847: “Una de las importantes mejoras que introdujo la reforma o nuevo plan de estudios de 1842, fue el establecimiento de la cátedra de derecho administrativo en la Real Universidad literaria de esta ciudad, y habiéndome nombrado el Gobierno para su desempeño, mi primero y principal cuidado fue esforzarme en cuanto estuviese a mi alcance en corresponder dignamente a tan honrosa distinción. Carecíase de un tratado que pudiese servir de texto [...]”.²²² Morilla aclaraba seguidamente que había contado con algunas obras francesas (Bonnin, en especial) que por el tiempo y contexto al que pertenecen no podía utilizar directamente para los fines docentes; también daba cuenta de las obras españolas sobre lo jurídico-administrativo que se habían producido en los años de 1840, pero sobre ellas consignaba: “[...] y sin embargo de que ofrecen una sólida instrucción, consideraciones muy poderosas, y sobre todo el no ocuparse de la legislación ultramarina, me impidieron proponer al Gobierno se adoptase alguno de ellos por texto. Me vi pues en la necesidad, para desempeñar mis tareas, de formar extractos de las disposiciones de nuestro derecho administrativo general más esencial, cuyo conocimiento fuese provechoso a los que se consagran al estudio de la jurisprudencia para seguir la noble carrera de la abogacía, y de las especiales dictadas para las posesiones de Ultramar vigentes en esta Isla, sirviéndome muchísimo para esto el Registro y la Biblioteca de Legislación Ultramarina del Illmo. Sr. Zamora, sin cuyas recomendables compilaciones hubiérame sido muy difícil llevar a cabo mi intento de componer este breve tratado”.²²³

Como se puede apreciar en sus propias explicaciones, Morilla partió de comprender la necesidad de que el enfoque para mirar al régimen jurídico-administrativo entonces vigente en Cuba, debía estar sustentado en la especialidad que acompañaba al Derecho Administrativo que se vivía en estas tierras, imbricado con la generalidad del orden jurídico-administrativo que involucraba a todo el territorio bajo dominio español. Sobre esta circunstancia, Alejandro Nieto valoró: “[...] su esfuerzo por atender las especialidades jurídico-administrativas de la región en cuya Universidad explica, demuestra un grado de honradez y curiosidad científica, que no suele abundar entre los profesores españoles [...]”.²²⁴

222. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. v.

223. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. vi y vii.

224. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en 34

Para nosotros, en esto hay muchos más que honradez y curiosidad por parte de Morilla; hay comprensión y conciencia, de su parte, de las diferencias que en el orden jurídico-administrativo se marcaban entre la Península Ibérica y la posesión de ultramarina, y de que esas diferencias señalaban una distinción en el régimen *iusadministrativo* imperante en uno y otro lugar. Por lo tanto, Morilla estaba consciente de que el interés por el estudio del Derecho Administrativo en el enclave caribeño, y el que debía enseñarse aquí, había de centrarse en el régimen jurídico-administrativo específico que regía para este territorio, sin soslayar la perspectiva de que, como posesión ultramarina, era parte de un orden jurídico-administrativo mayor (el español), y que se insertaba entonces dentro del engranaje de este como un sector singular.

Como resultado bibliográfico y científico, el *Breve tratado...* de José María Morilla refleja algunas claves a través de las cuales podemos apreciar el panorama que rodea a la ciencia del Derecho Administrativo en nuestro país en estos primeros pasos, que son los que nos interesan a efectos de este trabajo.

Según hemos dicho ya, es un panorama que, fuera de este texto, no tiene otra obra de alcance general, y para la década de 1850 y hasta la llegada en 1865 del *Tratado de Derecho Administrativo español*, del propio Morilla, solo logra reunir unos pocos artículos de corte muy específico dentro de alguna revista especializada;²²⁵ además de alguna obra de otra naturaleza que contiene referencias a lo jurídico-administrativo;²²⁶ o un rápido repaso del estado del Derecho Administrativo entre

artículos..., ob. cit., pág. 37.

225. V. gr.: Aguirre de Tejada, Manuel, "Artículos 120 y 121 del Capítulo 6º de la Real Cédula de 30 de Enero de 1855", en *Revista de Jurisprudencia*, Tomo i, 1856, Imprenta de Spencer y Compañía, Habana; s/a, "Para que tenga lugar la vía contencioso-administrativa, según el artículo 120 de la Real Cédula de 30 de Enero de 1855: ¿basta, después de llenado los demás requisitos en dicho artículo expresados, que el reclamante se crea ofendido en su verdadero derecho, ó es condición indispensable que la ofensa sea real y pomanifiesta, y que recaiga en un derecho fundado en la ley?", en *Revista de Jurisprudencia*, Año iii, Tomo i, 1858, Imprenta El Tiempo, Habana; Carbonell y Padilla, Isidro, "¿Los propietarios de los caminos de hierro deben indemnizar los perjuicios en los casos de incendios causados por el tránsito de sus locomotoras?", en *Revista de Jurisprudencia*, Año iii, Tomo i, 1858, Imprenta El Tiempo, Habana; P. G., "Instrucción primaria", en *Revista de Jurisprudencia, Administración y Comercio*, Año iv, Tomo ii, 1859, Establecimiento tipográfico La Antilla, Habana; M., "Sobre el proyecto de la ley de minas", en *Revista de Administración, Comercio y Jurisprudencia*, Año 1860, Tomo i, Establecimiento tipográfico La Antilla, Habana; Rodríguez, J. I., "La Ley de Ayuntamientos aplicada a los pueblos de Madruga y Regla", en *Revista de Administración, Comercio y Jurisprudencia*, Año 1860, Tomo i, Establecimiento Tipográfico La Antilla, Habana; De la Torre, José María, "Plan de división territorial y administrativa de la Isla", en *Revista de Jurisprudencia y Administración*, Año vii, Tomo i (Tomo xi), Imprenta "La Antilla", Habana, 1862.

226. V. gr.: Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1855*, Tomo i, A, Imprenta del Tiempo, Habana, 1856; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1856*, Tomo i, A, Imprenta La Habanera, La Habana, 1857; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico*

nosotros dentro de una obra con otros intereses en su contenido, que no son precisamente los de análisis detenido y específico de dicha rama.²²⁷ De ahí que no es desatinado colegir que en el *Breve tratado...* se condensa y se expresa la fase de alumbramiento inicial de la ciencia cubana del Derecho Administrativo y que transita por toda ella como señal esencial.

Si nos atenemos a lo que nos trasluce el *Breve tratado...*, podemos juzgar que los propósitos científicos –en alguna medida amalgamados con los de la docencia universitaria– que se manifiestan en este estadio, son los de la ordenación sistémica o sistematización del entramado normativo que conformaba entonces al Derecho Administrativo como sistema positivo. Por lo tanto, como ya hizo notar Alejandro Nieto en su momento,²²⁸ esta obra deviene, esencialmente, en un esfuerzo de sistematización del orden positivo vigente en materia administrativa; no es un empeño constructivo de magnitud creadora, en términos de ciencia jurídica. El mismo Morilla había revelado en el “Prólogo” de su libro que no le acompañaban en esa empresa grandes pretensiones, en lo que expresaba: “En él me he propuesto que la juventud estudiosa tenga para su instrucción una exposición o resumen de aquellas disposiciones, y de los elementos y doctrinas más sanas de nuestro derecho administrativo, redactado con el método, precisión y claridad que me han sido posibles, y requieren obras de este género. Y no solamente espero sea de alguna utilidad para los cursantes de jurisprudencia, sino que sirva para los inteligentes de prontuario en que recuerden lo que les es conocido, y para las demás clases del estado, que encontrarán sin trabajo lo que les interese. Mi objeto ha sido cumplir un deber imprescindible, contribuyendo a facilitar el adelanto en este ramo de la ciencia: el público ilustrado juzgará si lo he conseguido”.²²⁹

y Legislativo. Año de 1855, Tomo ii, C, Imprenta La Antilla, Habana, 1858; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1856*, Tomo ii, B-E, Imprenta La Habanera, La Habana, 1858; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1855*, Tomo ii, Imprenta La Antilla, Habana, 1859; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1855*, Tomo iv, Establecimiento Tipográfico La Antilla, Habana, 1860-1861; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1855*, Tomo v, Imprenta La Antilla, Habana, 1861; Erenchún, Félix, *Anales de la Isla de Cuba. Diccionario Administrativo, Económico, Estadístico y Legislativo. Año de 1856*, Tomo iii, F-V, Imprenta de Tejido, á cargo de R. Ludeña, Madrid, 1861.

227. López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., págs. 89 y sigs.

228. Nieto, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 29 y 37.

229. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. vii.

Ligado a ello, podemos constatar enseguida que esta obra responde de lleno a la tendencia exegética (legalista o normativista) que dominaba –no solo en Cuba– el quehacer científico como método en ese tiempo; enfocándose su contenido, básicamente, desde el prisma del conjunto de disposiciones al que se refiere, e introduciéndole algunas referencias generales –especialmente en el capítulo inicial– y, en algún caso, breves comentarios al hilo de esa normativa. Para la Cuba decimonónica, esa será la tónica fundamental que se trasluce en las obras generales con las que se identifica el estudio del Derecho Administrativo en ese siglo xix, incluso en las que pertenecen a su último cuarto. No ha de ser hasta el nuevo texto general de Antonio Govín y Torres, de inicios del siglo xx,²³⁰ que se den muestras de la recepción del método jurídico en una obra de este tipo, proyectándose con ello el camino hacia el abandono de la orientación meramente exegética que había primado en tales estudios en la centuria anterior; y que, para esa altura, había sido superada en el quehacer científico jurídico-administrativo que tenía lugar en los principales ordenamientos de referencia teórica y práctica para nosotros, esencialmente ordenamiento europeos.

La advertencia de ese reinado de la orientación exegética –en alguna de las obras mucho más marcado que en otras– como presupuesto metodológico en las principales sistematizaciones del Derecho Administrativo que se publicaron en nuestro país durante el siglo xix, conjugada con el hecho de que los autores de dichas sistematizaciones (Morilla, Govín y Torres, y Moreno) fueron nombres que, básicamente, estuvieron alineados con las posiciones pro-España como Metrópoli de los cubanos (en el caso de Morilla tendremos oportunidad de ilustrar con algunos datos de su vida más adelante), nos podrá dar cierta medida de que esa ciencia del Derecho Administrativo que se reflejaba en tales obras, era esencialmente de carácter descriptivo y contemplativo, más que constructiva y transformadora; algo que la realidad de sometimiento colonial no propiciaba. En efecto, no hay allí una ciencia del Derecho Administrativo inquieta en relación con la situación de dominación colonial a la que estaba sometida la isla –y los correspondientes males que en el orden de la organización y el funcionamiento

230. Govín y Torres, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i y Tomo ii, Imprenta Avisador Comercial, Habana, 1903-1904; Govín y Torres, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo i, Parte i, Segunda edición, Imprenta y Librería de M. Ricoy, Habana, 1910; Govín y Torres, Antonio, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo ii, Segunda edición, Imprenta “El Siglo xx”, Habana, 1914. (El Tomo i y el Tomo ii de la segunda edición de los *Elementos de Derecho Administrativo* corresponden al contenido del Tomo i de esa obra en su primera edición).

administrativo y la relación con los administrados ello aparejaba–; ni ocupada en trazar o descubrir, desde el ángulo que pudiera propiciar el debate científico (si lo hubiese habido), un verdadero orden de Derecho para la población criolla en general frente al aparato administrativo que regía la vida de la colonia caribeña. Es una ciencia jurídicoadministrativa muy limitada en ese sentido, atada a la condición colonial que pesaba sobre Cuba; que, en esencia, lo que hizo fue recrear, de modo ordenado dentro de un plan sistémico, lo fundamental de las principales disposiciones jurídicas que integraban el régimen jurídico positivo de la Administración Pública establecida en tierra cubana. Lo que indica que esos empeños, como bibliografía científica, partieron de un enfoque que tenía como derrotero directo el posicionamiento del lado de la Administración española, o de los intereses que esa Administración encarnaba como expresión de un poder colonial; soslayando el de tender a trazar el camino y el debate científico en función de la garantía del individuo o administrado cubano frente a la maquinaria administrativa pública, según las claras aspiraciones, en sede de derechos y garantías en el marco de interacción *iuspúblico*, que la modernidad había puesto al descubierto. En suma, eran sistematizaciones del Derecho Administrativo, como planteamientos de la vocación de la ciencia que las trazaba, que se adherían formalmente al orden jurídico-administrativo vigente, tal y como lucía en la letra de sus disposiciones normativas fundamentales; y sin dar paso a insinuar siquiera el verdadero espíritu con que fue convocado el Derecho Administrativo para incardinarle dentro del régimen jurídico propio que acompañaba al Estado Moderno, según se estaba practicando en el contexto franco-español de ese tiempo.

De acuerdo con el testimonio de Morilla en el “Prólogo” de su *Breve tratado...*, para el estudio en Cuba de la joven ciencia del Derecho Administrativo “[...] no encontrábase en esta la Isla a mano, sino los de algunos profesores franceses, entre ellos los principios de administración de M. Bonnin, que si bien puede considerarse como el fundador de la ciencia, sus doctrinas se resienten de la época en que escribió, y claro está que no podía valerme de estas obras para la enseñanza. Publicáronse sucesivamente las lecciones de administración del Sr. Posada Herrera, profesor de la cátedra erigida en Madrid, el tratado del Escmo. Sr. Oliván, el del Illmo. Sr. Silvela, los elementos de derecho administrativo del Sr. Ortiz de Zúñiga, y en últimas los del Sr. Gómez de la Serna, en los cuales y en las

ideas de administración del Escmo. Sr. Burgos, que antes había dado lecciones en el liceo de Granada, se explanan con más o menos extensión la ciencia y el derecho administrativo. Conocido es el mérito de estos escritos, tanto más apreciables, cuanto que sus autores fueron los primeros que en España se dedicaron a propagar un estudio tan interesante [...].²³¹ Además de ese testimonio, puede constatarse que en las páginas del *Breve tratado...* es posible encontrar citas de las obras y autores de Derecho Público siguientes –en el orden y los datos en que primero aparecen citados por Morilla en el interior del texto, aunque también recurre a alguna otra obra y autor que no es propiamente *iuspublicista*²³²–: Macarel, *Elementos de derecho político*; Jaumenandreu, *Derecho público*; Gómez de la Serna, *Instituciones de derecho administrativo*, tomo 1º; Posada Herrera, *Lecciones de administración*, tomos 1º y 2º; Burgos, *Ideas de administración*; Ortiz de Zúñiga, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*; Oliván, *Tratado de administración* (la obra de Oliván aparece citada así con ese nombre erróneo).

Lo anterior nos provee otra clave para caracterizar la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba que se proyecta a través de la obra de Morilla. Aquí, se reitera la importante influencia de los autores franceses en este primer momento del quehacer científico en lo jurídico-administrativo que tiene lugar en territorio bajo dominio español; respaldando, en 224 Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. vi. 225 V. gr.: la *Biblioteca de legislación ultramarina* de Zamora; el *Tratado de la propiedad* de Comte; el *Ensayo sobre la propiedad* de Molinier. alguna medida, lo dicho ya al respecto cuando tratamos el caso específico de España. Con su proyección en Cuba, esa influencia de los autores franceses redondea su presencia en el espacio del quehacer científico español más allá del territorio europeo, y en notas muy similares a lo allí acontecido. Destaca en ello la referencia protagónica que hace Morilla a Bonnin y su obra, aun cuando reconoce que la misma ya está cediendo en su valor al paso del tiempo. Con esa referencia podemos tener otro dato visible en pos de reforzar la idea de la influencia específica de Bonnin en la literatura sobre administración y en la jurídico-administrativa, de la primera mitad del siglo xix, que se produce fuera de Francia y en especial en Iberoamérica, donde ya había conocido traducciones al castellano en España y en

231. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. vi.

232. V. gr.: la *Biblioteca de legislación ultramarina* de Zamora; el *Tratado de la propiedad* de Comte; el *Ensayo sobre la propiedad* de Molinier.

tierras americanas (sobre lo cual volveremos en el acápite final de este trabajo). Así, el influjo de Francia, de un modo explícito y protagónico, está también en el origen de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba; y con ello en América Latina, algo que tendremos oportunidad de desarrollar con más detenimiento en otro momento de este trabajo.

Pero, junto a esa influencia francesa, hay que destacar, en otro aspecto de cierta particularidad, que, en el caso cubano, la proyección científica del Derecho Administrativo no está desligada de lo que acontecía al respecto en el espacio de su Metrópoli; lo que se explica en última instancia por la situación de Cuba entonces, lo cual no dejaba, de hecho, margen a que aconteciera algo distinto. Morilla conoce y maneja todos los grandes autores españoles de esa primera década de vida del *iusadministrativismo* español; en la que su obra se inserta como parte del final de la misma y sin alcanzar la relevancia del resto. Y aquí aparece otro aspecto que ha significado el desarrollo científico del Derecho Administrativo cubano a lo largo del siglo xix y el tiempo posterior, que se explica por las bases históricas, en lo conceptual y funcional, de nuestro régimen jurídico-administrativo (y de nuestro sistema jurídico todo): y es el del valor referencial que ha tenido la ciencia española del Derecho Administrativo para el desenvolvimiento científico en el supuesto cubano. Desde sus comienzos –como lo prueba la obra de Morilla–, el *iusadministrativismo* cubano ha estado especialmente atento a lo que acontece en el pensamiento jurídico-administrativo español, con independencia de los cambios políticos e ideológicos que han sobrevenido luego en la historia de Cuba, los cuales han atenuado hasta grados mínimos la proyección de esa realidad en algún momento, pero sin hacerla desaparecer del todo. Es interesante recabar en que Morilla tiene y expresa en su obra una influencia que pudiéramos calificar de plural –con los límites que ello puede entenderse para entonces–, pues no sigue las ideas o el plan de algún autor en particular, sino que traza su propio camino y se apoya, cuando las utiliza, en las ideas de diversos escritores franceses y españoles –con más referencias directas de estos últimos–. Y decimos que ello es interesante, porque en algunos de los primerísimos iniciadores de las obras generales de Derecho Administrativo de Latinoamérica que siguen en orden cronológico a Morilla (como en Brasil, Chile y Perú, por ejemplo), se da otra realidad, pues erigen sus textos siguiendo particularmente el plan y el desarrollo que realiza algún autor europeo en específico, como hubo de ser el caso del

francés Pradier-Fodère o el español Colmeiro –sobre lo cual volveremos en el acápite final de este trabajo–.

En Morilla y su *Breve tratado...* se da también otro punto que se puede encontrar en la primera ciencia española del Derecho Administrativo.

Si repasamos rápidamente las palabras iniciales de este escritor, vemos que al aludir a la falta de textos adecuados para el estudio del Derecho Administrativo que se enseñaba en Cuba, señalaba que “[...] la ciencia de la administración era nueva entre nosotros, y el estudio del derecho administrativo apenas comenzaba entonces en nuestra Península”.²³³ Más adelante, Morilla definía: “*Ciencia de la administración es la que investiga y demuestra las relaciones que existen entre la sociedad y sus individuos y los medios de conservarlas por la acción de leyes y la vigilancia de los funcionarios*”;²³⁴ y también: “*Derecho administrativo es el conjunto de leyes y demás disposiciones administrativas*”.²³⁵

Con independencia que Morilla no se detiene en grandes desarrollos conceptuales o precisiones en relación con las ideas de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, y que expresa asumir la distinción entre ambos fenómenos; lo cierto es que esa distinción no se proyecta del todo deslindada –según el camino en que luego se desembocará, a partir del desarrollo de los estudios sobre esa ciencia administrativa y la rama jurídico-administrativa–. El profesor cubano Antonio Lancís y Sánchez había observado sobre el *Breve tratado...* de Morilla: “Como la explicación y la aplicación del Derecho eran en esa época nociones muy generales, acude con frecuencia el autor a conceptos ajenos y a nociones elementales de la Economía Política, cuya simpatía por esos estudios se pone de manifiesto no tan solo por la permuta de cátedras que concertó, sino en las nociones de esa materia que llevó a la segunda edición de su 226 Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. vi. 227 Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 3. 228 Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5. obra, aparecida en 1865, aunque es notable advertir que en todo el texto son frecuentes las expresas referencias a la legislación aplicable, lo que constituye en todo tiempo,

233. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. vi.

234. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 3.

235. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

una de las máximas dificultades en obras que, como sea, tratan de exponer en forma clara y precisa, las disposiciones que rigen en un país cualquiera”.²³⁶

La aproximación que hace Morilla a la idea de Derecho Administrativo –en coherencia con el método imperante en ese tiempo–, tiene en su lado eminentemente legalista o positivista su ángulo de enfoque; por lo que aquí no se trasluce la configuración del Derecho Administrativo como espacio científico, propiamente entendido y con lo que ello implica, que tiene como objeto ese complejo normativo relativo a la materia administrativa. Así, el Derecho Administrativo se entiende como que no pasa de ser un conjunto de disposiciones, desplazándose la inquietud científica hacia el plano de la Ciencia de la Administración –Morilla decía que era la “[...] *que investiga y demuestra las relaciones que existen entre la sociedad y sus individuos y los medios de conservarlas por la acción de leyes y la vigilancia de los funcionarios*”–,²³⁷ que es la que debe proveer a la acción legislativa y la actuación de los agentes administrativos. En resumidas cuentas, pensamos que lo dicho hasta aquí permite inducir una percepción, más o menos abarcadora, sobre la realidad científica que proyectaba el Derecho Administrativo en Cuba en su período originario. Ese, hubo de ser un momento científico cuyas particularidades pueden concretarse en algunas ideas básicas, como pueden ser: la condición de dominación colonial que ejerció España sobre Cuba, que marca el sentido de la visión –al menos la que aflora en los empeños bibliográficos publicados– y del orden jurídico-administrativo de aquel entonces; la conexión estrecha entre enseñanza del Derecho Administrativo en la otrora Facultad de Jurisprudencia habanera y la aparición del primer esfuerzo bibliográfico de sistematización de ese subsistema jurídico; la muy exigua presencia de autores y obras que sustanciaron el estado científico inicial del universo *iusadministrativo* –en concreto es José María Morilla y su *Breve tratado...* de 1847–; la conciencia y el sentido de que el estudio del Derecho Administrativo en Cuba debía hacerse desde las particularidades que señalaba el régimen vigente en este territorio, imbricado con lo que correspondía del ámbito metropolitano español; la influencia que ejercieron autores franceses y españoles en la substanciación de esa ciencia cubana del Derecho Administrativo.

236. Lancís y Sánchez, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 170 y 171.

237. Morilla, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 3.

Finalmente, debemos decir que en el Derecho Administrativo cubano, y el Derecho nacional en general, se ha tomado nota de la existencia de este punto de partida de la bibliografía *iusadministrativa* cubana; no sólo a manera de noticia, sino también con cierto valor de uso.²³⁸ Sin embargo, no ha sido objeto de un uso extendido, ni la doctrinal nacional ha sacado de él todo el provecho necesario, coadyuvando con ello a su conocimiento y divulgación. Nuestro primer momento científico en materia jurídico-administrativa no ha sido una etapa desconocida en términos de ubicación bibliográfica y de autor que la anima, para quienes han hecho luego ciencia del Derecho Administrativo en Cuba; mas, esa fase sí ha sido hasta ahora poco explorada y revelada en sus caracteres por esos mismos doctrinantes. En ello ha tenido que ver, además de otros aspectos ya apuntados, que el *Breve tratado...* de Morilla ha resultado un texto de cuya existencia solo han conocido algunos (muy) pocos estudiosos entre nosotros en los últimos lustros; así como que de ese obra solo han sobrevivido al paso del tiempo (más de siglo y medio) y a las malas condiciones de conservación muy contados ejemplares, ubicados hoy en los anaqueles de alguna biblioteca pública cubana que los guarda celosamente (como la Biblioteca Nacional “José Martí”, o en el fondo de libros raros

238. Las principales referencias a lo largo de este tiempo en nuestro país, que conocemos, en: López, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 95; la alusión a José María Morilla contenida en Calcagno, Francisco, *Diccionario biográfico cubano*, N. Ponce de León, New York, 1878, pág. 441; Zamora, Juan Clemente, “Historia de una Cátedra (Historia de la Cátedra de Derecho Constitucional en la Universidad de La Habana, desde su fundación hasta la fecha)”, en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, 1954, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1954, pág. 11 (este artículo había sido publicado previamente en la revista *Universidad de La Habana*, nos. 50-51, septiembre-octubre, noviembre-diciembre, 1943, Departamento de Intercambio Universitario, Universidad de La Habana, La Habana, págs. 271 y sigs., pero las citas en este trabajo las haremos a partir de su publicación en el *Anuario... 1954*, ob. cit.); Lancís y Sánchez, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 167 y sigs.; Lancís y Sánchez, Antonio, *Derecho Administrativo. La actividad administrativa y sus manifestaciones*, 3ra edición, Cultural, S.A., La Habana, 1952, págs. 473 y 534; Muñoz Valdés, Gilberto, *Introducción al Estudio del Derecho*, ob. cit., págs. 68 y 257; Matilla Correa, Andry, “Obras generales de Derecho Administrativo cubano”, en *Revista Cubana de Derecho Público*, Año 7, No. 13, Julio-Diciembre, 2006, Editora Jurídica Grijley e.i.r.l., Lima, pág. 159, una versión más amplia de esta referencia bibliográfica en *Revista Cubana de Derecho*, No. 32, Julio-Diciembre, 2008, Unión Nacional de Juristas de Cuba, Ciudad de La Habana, pág. 129; Matilla Correa, Andry, “Apuntes sobre las bases históricas del régimen jurídico de las concesiones administrativas en Cuba”, en *Contratación Administrativa Práctica*, Revista de la contratación administrativa y los contratistas, Año 6, Número 8, Noviembre 2006, La Ley, Wolters Kluwer España, S.A., Madrid, nota 1, págs. 31 y 32, nota 3, pág. 35; Matilla Correa, Andry, “Consideraciones mínimas sobre el contrato administrativo y el derecho administrativo cubano”, en Fernández Ruiz, Jorge y Santiago Sánchez, Javier (Coordinadores), *Contratos administrativos. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2007, nota 19, pág. 207, y notas 21 y 22, pág. 208 (una versión de este trabajo se publicó como “Consideraciones mínimas sobre el contrato administrativo y el Derecho Administrativo cubano”, en *Revista de Derecho Público*, 2006-2, *Contratistas del Estado. Procedimiento de selección (segunda parte)*, Rubinzal-Culzoni, Editores, Buenos Aires, 2006); Matilla Correa, Andry, “Sobre el contrato administrativo y el Derecho Administrativo cubano”, en Moreno Molina, José Antonio y Matilla Correa, Andry (Coordinadores), *Contratos públicos en España, Portugal y América Latina. Un estudio de Derecho comparado*, Grupo Difusión, Difusión Jurídica y Temas de Actualidad S.A., Madrid, 2008, nota 2, pág. 138; Matilla Correa, Andry, *Introducción al régimen jurídico de las concesiones administrativas en Cuba*, Centro de Estudios de Administración Pública, Universidad de La Habana, Editorial Universitaria, La Habana, 2009, págs. 19 y 189; Matilla Correa, Andry, *Breve historia de la justicia administrativa en Cuba*, obra en preparación.

y valiosos de la Biblioteca Central “Rubén Martínez Villena” de la Universidad de La Habana), por lo que el acceso a esa obra no está hoy facilitado en su amplitud.

En este orden de ideas, volver la mirada al *Breve tratado...* de Morilla como piedra fundacional con valor de uso en cada estudio cubano del Derecho Administrativo –y Público, en general– que lo requiera, no es solo demostrar que se tiene la conciencia de conocer dónde arrancan históricamente las muestras primigenias de nuestras inquietudes científicas *iusadministrativas*; sino también es proyectar cabal conocimiento del hilo que conduce el desenvolvimiento histórico del Derecho Administrativo patrio desde sus orígenes hasta hoy, y que sabemos emplearlo en función del desarrollo teórico-práctico de ese subsistema jurídico.