

---

---

LOS PRIMEROS PASOS DE  
LA CIENCIA DEL DERECHO  
ADMINISTRATIVO EN CUBA

---

---

ANDRY MATILLA CORREA





Los primeros pasos de la ciencia del  
Derecho Administrativo en Cuba



Los primeros pasos de la ciencia del  
Derecho Administrativo en Cuba

José María Morilla y  
*el Breve tratado de Derecho Administrativo (1847)*

Andry Matilla Correa

UNIVERSIDAD CARLOS III DE MADRID

2011

© 2011 Andry Matilla Correa

Venta: Editorial Dykinson  
c/ Meléndez Valdés, 61 – 28015 Madrid  
Tlf. (+34) 91 544 28 46  
E-mail: [info@dykinson.com](mailto:info@dykinson.com)  
<http://www.dykinson.com>

ISBN: 978-84-9982-783-4

Depósito Legal: M

Versión electrónica disponible en e-Archivo:  
<http://hdl.handle.net/10016/12033>

*A quienes forjaron y labraron el  
camino de la ciencia del  
Derecho Administrativo cubano*





“[...] 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”.

*Breve tratado de Derecho  
Administrativo español general del  
reino y especial de la isla de Cuba. 1847*

José María MORILLA



## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN . . . . .	13
CAPÍTULO I: Nociones sobre el contexto político-jurídico en el que se enmarcaban el autor y la obra . . . . .	25
1) Anotaciones sobre el contexto político-jurídico . . . . .	25
A) España . . . . .	26
B) Cuba . . . . .	31
2) Algunas ideas sobre el contexto político-jurídico y el <i>Breve tratado de Derecho Administrativo</i> de José María MORILLA . . . . .	62
CAPÍTULO II: Sobre los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo: los casos de Francia, España y Cuba . . . . .	75
1) Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo: los casos de Francia, España y Cuba. . . . .	75
A) Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo en Francia . . . . .	82
B) Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo en España . . . . .	106
C) Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba . . . . .	157
CAPÍTULO III: Sobre los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo: los casos de Francia, España y Cuba . . . . .	177
1) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo: los casos de Francia, España y Cuba . . . . .	177
A) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo en Francia . . . . .	177
B) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo en España . . . . .	186

C) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo en Cuba . . . . .	198
CAPÍTULO IV: Sobre José María MORILLA y el <i>Breve tratado de Derecho Administrativo</i> (1847) . . . . .	207
1) Apuntes biográficos sobre José María MORILLA . . . . .	207
2) Sobre el <i>Breve tratado de Derecho Administrativo</i> (1847) . . . . .	223
2.1) Sobre el “Prólogo”. . . . .	225
2.2) Sobre el contenido de la obra . . . . .	230
A) Sobre el plan temático de la obra . . . . .	230
B) Sobre las “Nociones preliminares”. . . . .	232
C) Sobre la “Primera parte: Organización administrativa”. . . . .	242
a) Sobre la Sección primera, “Administración suprema o central”. . . . .	243
b) Sobre la Sección segunda, “Administración provincial”. . . . .	248
c) Sobre la Sección tercera, “Administración local”. . . . .	252
d) Sobre la Sección cuarta, “Administración especial de la Isla de Cuba”. . . . .	253
D) Sobre la Parte Segunda, “Materia administrativa”. . . . .	267
a) Sobre la Sección Primera, “Intereses sociales y conservadores”. . . . .	269
b) Sobre la Sección Segunda, “Intereses morales e intelectuales”. . . . .	279
c) Sobre la Sección Tercera, “Intereses materiales”. . . . .	285
E) Sobre las “Notas”. . . . .	295
CAPÍTULO V: El <i>Breve tratado de Derecho Administrativo</i> (1847) de José María MORILLA es la primera obra general de Derecho Administrativo de Cuba y de América Latina . . . . .	297
1) Es una obra cubana de Derecho Administrativo . . . . .	297
2) Es también la primera obra general de Derecho Administrativo en América Latina. . . . .	300
OBRAS GENERALES CUBANAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO . . . . .	325

## INTRODUCCIÓN

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<sup>1</sup>); y esa

1 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: 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”;

historicidad que confluye en él marca no poco de su 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.<sup>2</sup>

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 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

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 impresionablemente a referirse a ello”.

2 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.

en su ejecución? ¿Quién negará tampoco las ventajas de encontrar robustecida con los hechos la exactitud de aquellos principios fundamentales?”<sup>3</sup>

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”.<sup>4</sup>

3 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.

4 WEIL, Prosper, *Derecho Administrativo*, 1ª edición en Civitas, Traducción de Luis RODRÍGUEZ ZÚNIGA 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, 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 fi-

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.

nes 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 de 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*, 1<sup>era</sup> 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 1*, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces S.A., Madrid, 1988, págs. 69 y sigs.



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 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 *iusedministrativa* 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 *iusedministrativismo* 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 es-

tudiado, 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”.<sup>5</sup>

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.

El pensamiento jurídico-administrativo en Cuba, después de un prolongado letargo en el que se vio menguar, a partir de la década de 1960 del siglo pasado –hasta una expresión casi mínima, pudiéramos decir–, el número de sus cultivadores y la consideración de su real importancia y proyección como sector del intelecto y la realidad jurídicos, está intentando llamar la atención –en pasos pequeños, pero que esperamos se perfilen como seguros a la vuelta de cierto tiempo– sobre la situación en torno a su valor dentro del debate y la práctica del Derecho nacional. En pos de esa llamada de atención, la necesidad de acercarnos a los tópicos y aspectos históricos sobre los que se ha levantado su realidad cubana cobra especial interés, precisamente porque coadyuvan directamente a demostrar y soportar esa importancia (lamentablemente y por razones diversas) soslayada.

La historia del Derecho Administrativo en Cuba, ya en su perspectiva más general, ya en las cuestiones particulares que involucra, está aún por revelarse en su real dimensión y significación, pues, en verdad, muchísimo está por descubrirse en ella. En inmensidad de puntos desconocida, o no ponderada adecuadamente, para los propios cubanos, la falta de la búsqueda y del análisis histórico en el plano jurídico-administrativo hace hoy que nuestra memoria histórica al respecto sea muy limitada y

<sup>5</sup> NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 13 y 14.

presente grandes zonas de vacío y desconocimiento, en lo que a los acontecimientos (de todo tipo) que la sustentan se refiere. En definitiva, a uno de esos acontecimientos del Derecho Administrativo patrio es al que pretendemos dedicarle el contenido de este trabajo.

La historia de la rama *iusadministrativa* en Cuba –como en cualquier otro lugar y en cualquier otra rama del Derecho– no puede contarse bien sin la evocación de autores, o de los autores, que han sustanciado –en la medida que fuere– el pensamiento jurídico-administrativo y la literatura especializada en que es vertido parte de ese pensamiento. Con este lado de la historia del Derecho Administrativo cubano tienen que ver las ideas que desarrollaremos en las páginas que siguen.

En el panorama del Derecho Administrativo cubano, destaca desde el siglo XIX la presencia de obras que constituyen una sistematización de las cuestiones generales que planteaba el régimen jurídico-administrativo vigente en el momento al que respondieron cada una de esas obras. Por lo tanto, este tipo de ejercicio literario dentro de nuestra bibliografía jurídica especializada en lo administrativo, tiene carta de naturaleza en el contexto patrio desde bien temprano, si nos remitimos a la etapa en que el régimen jurídico-administrativo moderno comenzaba a echar sus raíces decimonónicas dentro del entramado del Derecho cubano, como consecuencia de la acción del poder colonial español que dominaba a la entonces “siempre fiel Isla de Cuba”.

En 1847, el exiguo panorama bibliográfico que tenía lugar en Cuba sobre la temática jurídica, vio incorporarse en él, como nuevo elemento, una obra cuya denominación es *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*, y que tiene por autor a José María MORILLA.<sup>6</sup> Esta obra, como su título lo revela, incursionaba en los predios del Derecho Administrativo, y lo hacía desde la realidad que entonces imperaba en nuestro país.

El hecho de haberse publicado dicho texto marca un punto de significación dentro de la historia del Derecho Administrativo cubano. ¿Cuál es esa significación? ¿Qué características rodean a dicho texto? ¿Qué trascendencia puede acompañarle? Esas son interrogantes que nos permitirán encausar nuestras ideas aquí, partiendo de la convicción de que, a pesar de ser una obra conocida, en cierta medida, dentro del *iusadministrativismo* nacional que le es posterior en el tiempo, algunos puntos de su valor histórico no han sido adecuadamente ponderados, y sobre ello es

6 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.

necesario indagar para propiciar un conocimiento más consecuente de nuestra historia jurídico-administrativa. Lo que viene acompañado con la circunstancia de que es una obra que, en nuestra perspectiva, interesa también a la historia del Derecho Administrativo latinoamericano y que, hasta ahora, ha sido desconocida en él.

Si ubicamos en perspectiva temporal todas las obras que han pasado a engrosar el patrimonio jurídico-administrativo de los cubanos,<sup>7</sup> salta rápidamente, y por esa vía, la conclusión de que con el *Breve tratado...* de José María MORILLA, publicado en el ya lejano año 1847, asistimos, en el tiempo, a la primera sistematización cubana del Derecho Administrativo. Con ella, su autor se convierte en el primero que realizó un texto de esta naturaleza en Cuba; se convierte en el primero que sistematizó el Derecho Administrativo vigente en nuestro país. En consecuencia, podemos adelantar que ese libro es la obra iniciadora de la literatura de Derecho Administrativo en Cuba, y, más específicamente, de la literatura de corte general sobre esa rama del Derecho en suelo nacional; correspondiéndole a su autor la condición de precursor o pionero al respecto entre nosotros. Con el *Breve tratado...* de José María MORILLA, se coloca la primera piedra de lo que es ya el edificio bibliográfico del Derecho Administrativo patrio; y, a partir de él, es que debe comenzar a contarse, a lo interno, el iter de vida de la literatura nacional en lo jurídico-administrativo. Carácter iniciador este que ya había sido identificado y ponderado antes por parte de Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ.<sup>8</sup>

7 Hemos publicado la enumeración de las obras generales que integran esa parte de la bibliografía cubana sobre Derecho Administrativo como: “Obras generales de Derecho Administrativo cubano”, en *Revista Cubana de Derecho*, No. 32, Julio-Diciembre, 2008, Unión Nacional de Juristas de Cuba, Ciudad de La Habana, págs. 128 y sigs. Por lo que remitimos a ella para evitar aquí una nota con esa bibliografía, que se tornaría demasiado extensa. A esa enumeración, que por error de edición en dicha publicación aparece alterado el orden cronológico que debió llevar en su organización, debe incorporársele la obra de 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, Habana, 1886; así como la precisión de que la obra de José María MORILLA, *Tratado de Derecho Administrativo español*, en dos tomos, fechada en 1865 (Tomo I, *Sobre la Administración general del Reino*, 2ª edición arreglada a las disposiciones vigentes, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865 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) fue objeto de una reimpresión facsimilar en un único texto bajo los siguientes datos: MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Volúmenes 1-2, La Vergne, TN USA, 2010.

8 Concretamente: LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 167 y sigs. También, Gilberto MUÑOZ VALDÉS (*Introducción*

De tal suerte, con el *Breve tratado...* de José María MORILLA y la necesidad de contribuir al trazado de la memoria histórica del Derecho (Administrativo) en Cuba como motivos, asumimos la exposición que sigue. Sin olvidar, ni soslayar, que en nuestra literatura especializada existe una primera referencia particular, en extenso, sobre ese libro, que nos viene de la pluma de una de las grandes figuras del *iuspublicismo* patrio: Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ, y que bajo el título de: “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, se publicó a comienzos de la década de 1950.<sup>9</sup> Sin embargo, es, este de LANCÍS Y SÁNCHEZ, un trabajo que no exploraba ciertos aspectos que gravitan alrededor de la obra en cuestión. Lo que nos permite entonces tener algo que decir, más allá de las consideraciones expresadas en el mencionado artículo por quien también fuera profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de La Habana.

Alrededor de este libro de MORILLA, concurren ciertos elementos que han nublado su pleno conocimiento y reconocimiento como obra cubana de Derecho Administrativo, y como obra de Derecho Administrativo elaborada en tierra hispanoamericana.<sup>10</sup> Elementos que van desde la real connotación que tuvo en la época a la que pertenece; el escaso valor de uso que ha tenido por parte de quienes han escrito después sobre Derecho

*al Estudio del Derecho*, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 1982, pág. 68) en una rápida alusión, hubo de reconocer en MORILLA al “[...] autor del primer tratado cubano de Derecho Administrativo [...]”.

9 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público. 1950*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, págs. 167 y sigs. (hay edición de este artículo como folleto independiente, aunque las referencias en este trabajo la haremos por la publicación en el *Anuario... 1950*, ob. cit.).

10 Juan BENEYTO PÉREZ, en su *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid, 1958, aunque sin hacer propiamente una distinción entre los españoles y los hispanoamericanos, enlistaba a José María MORILLA, y el *Breve tratado...*, entre los tratadistas que consignaba en el “Apéndice a la Introducción. Referencias bibliográficas fundamentales”, págs. 44 y sig.; aquí debemos dejar salvado que este enlistamiento aparece reflejado por BENEYTO PÉREZ en dos momentos: el primero (pág. 44) con una errata en el apellido de nuestro autor y en la fecha del texto, pues lo recoge como “JOSÉ M.<sup>a</sup> BONILLA: *Breve tratado de Derecho administrativo español, general del reino y espacial de la isla de Cuba*, La Habana, 1842”; y el segundo (pág. 46) ya ajustado a la realidad, como “JOSÉ M.<sup>a</sup> MORILLA: *Breve tratado de Derecho administrativo español, general del reino y espacial de la isla de Cuba*, La Habana, 1847”. El mexicano Omar GUERRERO (*La teoría de la administración pública*, HARLA S.A. de C.V., México D.F., 1986, pág. 194), a su vez, reflejaba que el español BENEYTO PÉREZ reportaba entre las obras hispanoamericanas del siglo XIX sobre Ciencia de la Administración y Derecho Administrativo la de: “José María Bonilla, *Breve tratado de Derecho administrativo español, general del reino y espacial de la isla de Cuba* (La Habana, 1842)”.

Administrativo dentro y fuera de nuestro país; el tiempo transcurrido desde su publicación –se va acercando a los doscientos años– y la dificultad para acceder físicamente a ella, pues son poquísimos los ejemplares que han quedado con el paso de los años; la condición política y la realidad social de Cuba en el momento al que responde la obra, donde nuestro país carecía de independencia y era territorio ultramarino español. Lo que unido a la referencia expresa en su título al Derecho Administrativo español, como *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*, y al tratamiento que en ella aparece del régimen jurídico-administrativo español, ha llevado a su alistamiento dentro de las obras españolas de Derecho Administrativo por parte de conocidos autores ibéricos del siglo xx que así lo han tratado;<sup>11</sup> aun cuando

11 V. gr.: TORRES CAMPOS, Manuel (Ordenada por), *Bibliografía Española Contemporánea del Derecho y de la Política, 1800-1880, con tres apéndices relativos a la bibliografía extranjera sobre el Derecho Español, a la Hispano-Americana y a la Portuguesa-Brasileña. Guía de los juristas y políticos*, Parte primera, *Bibliografía Española*, Librería de D. Fernando F, Madrid, 1883, pág. 51, quien relacionaba esta obra en el apartado correspondiente al “Derecho de Ultramar”, pero lo hacía señalando como fecha de publicación a 1865 y que el texto comprendía 2 tomos, datos estos últimos que se corresponden no con el *Breve tratado...*, sino con la segunda obra general de Derecho Administrativo escrita por MORILLA y que salió a la luz bajo la denominación de *Tratado de Derecho Administrativo Español*; GUAITA, Aurfelio, *Bibliografía española de Derecho Administrativo*, Colección del Instituto de Derecho Comparado, Serie F, Bibliografías, Núm. 4, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Económicos, Jurídicos y Sociales, Instituto de Derecho Comparado, Barcelona, 1955, pág. 14 (lo refiere como MORILLO); NIETO, Alejandro, “Apuntes para una historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en NIETO, Alejandro (Selección, Introducción General y Presentación por), *34 artículos seleccionados de la revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1983, pág. 37; este trabajo fue recogido luego en NIETO, Alejandro, *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2001, págs. 437 y sigs., sobre MORILLA, específicamente, pág. 455 (las citas de este escrito del profesor NIETO las haremos por su publicación en el primero de los textos mencionados en esta nota); GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, en *Revista de Administración Pública*, Nos. 100-102, Volumen I, *Conmemoración de los primeros números de la Revista*, Enero-Diciembre, 1983, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 744 y 745; PAREJO ALFONSO, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 77; 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); DE LA VALLINA VELARDE, Juan Luis, “La docencia de Posada Herrera a través de sus ‘Lecciones de Administración’”. en AA.VV., *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, pág. 106, nota 21, con referencia a Alejandro NIETO; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo fran-

la inmensa mayoría de los administrativistas españoles soslayan al *Breve tratado...* en sus enumeraciones o consideraciones, cuando se trata de repasar el entramado bibliográfico que hasta hoy conforma el acervo jurídico-administrativo hispánico.<sup>12</sup>

Así las cosas, el *Breve tratado...* de José María MORILLA sigue siendo hoy un texto casi olvidado y prácticamente desconocido para la comunidad jurídica-administrativa iberoamericana, y poco valorado como hito dentro del trazado bibliográfico del Derecho (Administrativo) nacional; algo a lo que tampoco escapa la figura de su autor. De ahí que quisiéramos detenernos en ciertas consideraciones de ese tipo, que pueden ayudar a la mejor apreciación del *Breve tratado...* en su justa dimensión, y ponderar su carácter de iniciadora de las obras generales cubanas de Derecho Administrativo. Condición precursora esta que, de por sí, le añade un valor de trascendencia para nuestra historia jurídico-administrativa, con independencia del acabado que finalmente ella muestra como obra jurídica especializada en lo administrativo.

cés en la educación jurídica española”, nota 13, en *Forum historiae iuris*, 27, mayo 2005, consultado en <http://www.forhisiur.de/zitat/0505neira.htm>.

12 En esto, puede ser interesante consignar que no hay rastro alguno del *Breve tratado...* de José María MORILLA dentro de la amplia enumeración que hacía Fernando COS-GAYÓN, en el “Índice alfabético de libros generales de autores españoles sobre los diferentes ramos de la Administración”, que incorporaba al final de su *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, págs. 323 y sigs.



# CAPÍTULO I

## NOCIONES SOBRE EL CONTEXTO POLÍTICO-JURÍDICO EN EL QUE SE ENMARCAN EL AUTOR Y LA OBRA

### 1) Anotaciones sobre el contexto político-jurídico

La fecha de publicación del *Breve tratado...* de José María MORILLA, 1847, nos remite directamente a la Cuba de finales de la década de 1840, como marco de tiempo y espacio que le sirve de soporte objetivo al mismo; y, por ende, desde el prisma particular de lo jurídico-administrativo, es esa realidad (básicamente normativa) la que se refleja en dicha obra.

Por supuesto que este no es el espacio más idóneo para explayarnos, *in extenso*, en un análisis histórico-jurídico sobre la situación en España y Cuba durante el segundo cuarto del siglo XIX. Mas, sí es necesario asumir algunas consideraciones que, apuradas sin mayores pretensiones que las de establecer un bosquejo mínimo de la situación político-jurídica de referencia, permitan comprender el terreno que sirve de sustentación, y al que responden, el *Breve tratado...* y su autor. Entender el contexto general que le sirve de determinación y soporte al texto que nos ocupa –y que, a su vez, queda reflejado en él desde el ángulo de las disposiciones administrativas–, es, de modo necesario, un elemento de fondo para poder aprehender en su mejor perspectiva el trazado que compone y queda atrapado en las páginas del *Breve tratado...*; y, sobre todo, para comprender mejor algunas de las ideas que sostenemos en este trabajo, en especial lo que se refiere al hecho de las peculiaridades del universo normativo que, en lo jurídico-administrativo, caracteriza la realidad cubana, en contraste con lo que acontecía en el espacio español europeo, que, en definitiva, ha de llevar a MORILLA a hablar de un “Derecho Administrativo general del Reino” y un “Derecho Administrativo especial para la Isla de Cuba”.

## A) España

En el estilo del francés Pierre VILAR: “Pintoresca o fastidiosa, según el tono que se adopte, la historia política del siglo XIX español no es sino un encadenamiento de intrigas, comedias y dramas [...]”.<sup>1</sup>

Ciertamente, el panorama de lo vivido por el otrora poderoso imperio español en la primera mitad del XIX se ve, bajo el prisma de la actualidad, como verdaderamente intenso. Para esa España, ese medio siglo ha de ser de conmociones y de definiciones para entrar en una nueva época histórica bien distinta a la que proyectaba en las centurias precedentes: una invasión extranjera al clarear el período decimonónico, la lucha por independencia del pueblo español frente al ocupante francés, el forcejeo final entre la negativa del absolutismo monárquico de certificar su muerte y la entrada definitiva a escena del liberalismo con toda su estela de implicaciones socio-políticas, la pérdida del grueso de los enclaves coloniales españoles, la lucha de bandos monárquicos en la era posfernandina y de los nuevos grupos en torno al poder, y la preeminencia de los militares en estos grupos. En verdad, se producen acontecimientos históricos muy interesantes en lo que fue, y lo que quedó, del territorio de “las Españas”.

Si algo caracteriza todo este momento, es, precisamente, el encadenamiento de sucesos históricos que generarían la transformación político-jurídica del Estado español, dando paso a una nueva era para este último en ese orden, en la que se dejaba atrás definitivamente al Antiguo Régimen y se daba paso a la construcción del Estado Moderno, bajo los auspicios de la modernidad liberal burguesa que reinaría en la primera etapa decimonónica. La experiencia constitucional gaditana de 1812, con su vigencia intermitente y accidentada, habría de ser el primer intento de fijar las nuevas bases del Estado español, según los aires que la modernidad estaba dejando sentir cada vez con más fuerza en diversas partes del orbe. Y con la muerte de Fernando VII, en 1833, dejaba de existir el último de los escollos que impedían la irrupción de esos aires de transformación moderna, y ya no habría de volverse atrás en este sentido.

Cuando se llega a la situación de España en torno a la década de 1840, y con ello al último trecho de su segundo cuarto de siglo, el escenario ha cambiado respecto a lo que aconteciera en el primer cuarto de esa centuria. En lo que aquí nos interesa, podemos adelantar que entre 1833 y 1840 actuaba MARÍA CRISTINA como Reina Regente de su hija Isabel II, hija

<sup>1</sup> VILAR, Pierre, *Historia de España*, Editorial de Ciencias Sociales, Ciudad de La Habana, 1990, pág. 85.

también del fallecido rey FERNANDO VII, teniendo que enfrentar el conflicto carlista.

Para ese tiempo, ya la Constitución de la Monarquía española de 1812 había estado vigente en dos períodos diversos: uno inicial que va del 19 de marzo de 1812 al 4 de mayo de 1814 y otro segundo que discurre entre el 10 de marzo de 1820 y el 1 de octubre de 1823.

Justo al final del reinado de FERNANDO VII, se da algún paso que devendría en iniciador de una serie de medidas que se van introduciendo posteriormente en el panorama jurídico-administrativo español, a los efectos de proveer gradualmente una reforma de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, y colocarla en el orden de lo que una Administración Moderna –la de inspiración francesa ha de ser el modelo a seguir– iba exigiendo, y que la vida bajo el absolutismo no había tomado en cuenta. Figuras prominentes de la época como Javier DE BURGOS (*Exposición sobre los males que aquejaban a España y medidas que debía adoptar el Gobierno para remediarlas*, 1826), Pedro SAINZ DE ANDINO (*Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reyno y medios para su restauración*, 1829) y Luis LÓPEZ BALLESTEROS, en los inicios del segundo cuarto del siglo XIX, advirtieron expresamente sobre esa necesidad “de reforma y progreso” –en palabras de COS-GAYÓN<sup>2</sup>–.

Así, a comienzos de la década de 1830, en el último tramo de vida del régimen que encarnaba FERNANDO VII, se creaba el importante ministerio de Fomento, y en 1833 era nombrado Javier DE BURGOS a su cabeza, como ministro de ese ramo.<sup>3</sup> En su condición de ministro DE BURGOS adoptó importantes decisiones, en las que resaltan: el real decreto de octubre de 1833, por el que se crea la figura del subdelegado de Fomento

2 COS-GAYÓN, Fernando, *Historia de la Administración Pública de España...*, ob. cit., pág. 298.

3 Según compendia Juan BENEYTO PÉREZ (*Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, ob. cit., pág. 522): “Javier de Burgos fue el proyectista del Ministerio de Fomento en aquella famosa *Exposición sobre los males que aquejan a España y medidas que debe adoptar el Gobierno*, dirigida a Fernando VII y fechada en París en 1826. A sus orientaciones hay que ligar no solo la transformación del ramo de Gobernación en ramo de Fomento, sino cuanto supone su estructura sucesiva, especialmente la de las subdelegaciones, a cuyos titulares se dirige la *Instrucción* que el propio Burgos redacta en 1833. Hay una evidente preocupación por racionalizar el gobierno. Esto es lo que revela el término «administrar». Oliván escribía en 1834 «En muchas partes no se administra porque “no se sabe lo que es administrar, sino que se manda con violencia o se pone toda la atención en intrigas políticas”». El texto es expresivo. Y puede completarse con aquella idea de Javier de Burgos cuando nos ofrece a la Administración omnipresente e inmensa, presidiendo «el movimiento de la maquina social»: A su frente está el Ministerio de Fomento o de la Gobernación, «taller de la prosperidad nacional»”.

en las provincias –como autoridad administrativa superior en el caso de los subdelegados principales (por un decreto de 1834 esos subdelegados se convierten en gobernadores civiles)–, y emite su famosa *Instrucción a los Subdelegados de Fomento*, que es expresión de la nueva proyección en materia administrativa que su autor encarnaba; y el real decreto de noviembre de 1833 por el que se daba a España una nueva división provincial.

Esas medidas, junto a otras que fueron adoptadas en 1834 (en especial la eliminación o reforma de los antiguos consejos y en su lugar la creación, por ejemplo, del Tribunal Supremo de España y de Indias, el Tribunal Supremo de Guerra y Mar, el Tribunal Supremo de Hacienda y el Consejo Real de España e Indias), serán momentos iniciales y decisivos en pos de ir señalando la orientación en una nueva etapa para la Administración Pública española, en los que –también recurriendo a los escrito por COS-GAYÓN– se “[...] suprimieron definitivamente la antiguas instituciones administrativas, y se reemplazaron con otras más conformes con el espíritu de la época”.<sup>4</sup>

En resumidas cuentas, en esta etapa y con actuaciones de ese tipo, es que comienzan a colocarse las bases de una nueva forma de concebir y de ser de la Administración Pública ibérica de entonces; que ha sido resumida bajo la catalogación de “Administración de Fomento”, para advertir que era un aparato que promovía y propiciaba el desarrollo desde su fortalecimiento en cuanto aparato administrativo. Como aseveraba TOMÁS Y VALIENTE: “Bajo estos supuestos fue naciendo una Administración cada vez más centralizada y un Derecho Administrativo mucho más preocupado por la eficacia que por el respeto al principio de legalidad, mucho más atento a la organización que a garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos, mucho más interesado en la creación de una Administración poderosa que en el sometimiento de la misma al Derecho”.<sup>5</sup>

A la Constitución de 1812 le quedaría aún un tercer período de vigencia en el segundo lustro de la década de 1830, que se enmarca entre el 13 de agosto de 1836 hasta el 18 de junio de 1837, cuando se promulga la constitución de ese mismo año. Previo al tercer período de vigencia de la norma constitucional gaditana, se sanciona por la Reina Regente el llamado Estatuto Real de 10 de abril de 1834. Este Estatuto Real, en palabras

4 COS-GAYÓN, Fernando, *Historia de la Administración Pública de España...*, ob. cit., pág. 298.

5 TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Manual de Historia del Derecho español*, 6<sup>ta</sup> reimpresión de la 4<sup>a</sup> edición, Editorial Tecnos, S.A., Madrid, 1995, págs. 404 y 405.

de Joaquín Tomás VILLARROYA, “[...] significó el fin definitivo del Antiguo Régimen en España; rompió el silencio impuesto durante la década absolutista; supuso –según reconoció Caballero– un primer paso hacia la libertad”.<sup>6</sup> Dicho Estatuto daría paso, precisamente, al aludido tercer momento de vigencia de la Constitución de Cádiz, producto de los sucesos que se producen a raíz del *motín de La Granja*, como consecuencia de los cuales MARÍA CRISTINA fue obligada a realizar esa nueva promulgación de la constitución doceañista.

Ya con esas realidades en el plano constitucional, puede decirse que España dejaba atrás al Antiguo Régimen y toma de una vez la senda constitucional que le fue esquiva en el primer cuarto del siglo XIX, a pesar de la experiencia gaditana; comenzando a andar en ella, gradualmente, hacia su consolidación posterior.

Dentro de los estudiosos españoles de la Historia del Derecho, TOMÁS Y VALIENTE, al analizar la cuestión de la liquidación de las bases del Antiguo Régimen y la correspondiente creación de nuevos fundamentos de la organización social, de las bases de un nuevo sistema juicio y político en España, identificaba una segunda etapa de ese proceso, que evaluaba como que “[...] fue la más estrictamente revolucionaria y comprende los años 1836 a 1843, con el epílogo del bienio progresista de 1854-1856. Es entonces cuando definitivamente se instala el Estado constitucional, cuando se realiza la transformación del régimen jurídico de la propiedad de la tierra, cuando se destruye la organización estamental de la sociedad desalojando a la Iglesia de su posición tradicional y forzando la conversión de la nobleza en un grupo socialmente poderoso, pero cuyas bases económicas y jurídicas quedaron aburguesadas; es también entonces, de modo especial durante el bienio progresista, cuando se establecieron las primeras leyes permisivas de la introducción de capitales extranjeros para la construcción de la red ferroviaria”.<sup>7</sup>

En junio de 1837 se juró una nueva Constitución que, tenida inicialmente como una reforma de la Constitución de Cádiz, derivó, en ver-

6 VILLARROYA, Joaquín Tomás, *Breve historia del constitucionalismo español*, 12<sup>ma</sup> edición, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, pág. 591.

7 TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., págs. 404 y 405. Más adelante (pág. 406), TOMÁS Y VALIENTE expresaba: “El control de los burgueses españoles sobre el Estado de la década 1833-1843 no fue total ni exclusivo, antes bien tuvieron que hacer numerosas concesiones a los residuos de la nobleza descolgados del absolutismo. Pero es evidente que la transformación legislativa de las bases del Antiguo Régimen no se hizo por imposición nobiliaria, sino porque en esa alianza dominaba la burguesía y la concepción burguesa de la economía, de la organización social y del poder político”.

dad, en un texto constitucional con particularidades propias que lo distinguían de aquel doceañista. Para SOLÉ TURA y AJA: “La importancia de este texto en nuestra historia constitucional estriba en que consolida definitivamente el régimen constitucional en España. A partir de él, las distintas fuerzas políticas (una vez acabada la guerra carlista) establecerán regímenes distintos, pero siempre dentro del sistema constitucional, es decir, sometiéndose a unas normas que garantizan ciertos derechos a los ciudadanos y limitan el poder de los gobernantes. Otra cosa distinta es el juicio que hagamos sobre la eficacia de las garantías y el alcance de las limitaciones, pero la existencia misma de una Constitución es base indispensable del Estado liberal”.<sup>8</sup> De esta norma constitucional de 1837 se derivarían importantes consecuencias jurídicas para Cuba que enunciaremos más adelante.

La llegada del régimen constitucional, no fue una garantía de estabilidad política dentro del panorama ibérico. Para 1840 se preparan algunos proyectos de leyes de la mano de los moderados en el poder (v. gr.: de Ley Electoral, de Ley de Imprenta, de Ley del Consejo de Estado, de Ley de Ayuntamientos). Pero hubo de ser el proyecto de Ley de Ayuntamientos –entre sus disposiciones se preveía que los alcaldes de las capitales de las provincias habrían de ser de nombramiento real y los otros por los del jefe político de la provincia– el que generó una dura polémica y resistencia a su aprobación; finalmente fue sancionado como ley por la Reina Regente el 14 de junio del mencionado año, aunque su vida efectiva como norma no fue efímera, pues fue suspendida poco tiempo después.

En 1840, el general ESPARTERO se pronuncia contra la Regencia de MARÍA CRISTINA, la que marcha al destierro y se nombra a aquel en su lugar. En 1843, el propio general ESPARTERO debe abandonar el poder derribado por una coalición de fuerzas conocidas como moderadas y progresistas. Según resumía rápidamente VILAR: “1843-1854. Isabel es proclamada mayor de edad y utilizada por los moderados contra los progresistas. González Bravo y luego Narváez, forjarán los instrumentos de la autoridad: en 1843, la guardia civil; en 1845, una constitución muy favorable al poder ejecutivo”.<sup>9</sup>

Poco tiempo antes de que entrara en vigor el texto constitucional español de 1845, se dieron otros hitos normativos importantes en el plano *iuspública* en la península ibérica, pues se adoptan la Ley de Ayuntamientos

8 SOLÉ TURA, Jordi y AJA, Eliseo, *Constituciones y períodos constituyentes en España (1808-1936)*, 17<sup>ma</sup> edición, Siglo XXI de España Editores, S.A., Madrid, 1997, pág. 33.

9 VILAR, Pierre, *Historia de España*, ob. cit., pág. 87.

tos y Diputaciones Provinciales de 8 de enero de 1845 –más favorable al centralismo que la de 1840–, y luego la Ley de los Consejos Provinciales de 2 de abril de ese año.

En 1845, el 23 de mayo, se promulga un nuevo texto constitucional al que le impulsó de inicio el ánimo de reforma de la Constitución de 1837, pero que también devino en norma distintiva en contraste con su predecesora.<sup>10</sup> SÁNCHEZ AGESTA ha comentado sobre ella: “La Constitución de 1845 es la última de las Constituciones del reinado de Isabel II. Estabilizó una práctica y un juego político de las instituciones al que estaban adheridos unos viciosos y abusivos, pero que con retoques, eclipses, interpretaciones y violaciones implícitas, cubrió la vida española por espacio de varios lustros. Como un fénix resucitaba de sus cenizas, quizás porque fue el texto que acertó mejor a expresar el equilibrio social y político de mediados de siglo”.<sup>11</sup>

Ya promulgada la Constitución de 1845, se reorganiza en España el desaparecido Consejo Real (ahora como Consejo Real de España y Ultramar). Con esta disposición normativa, y la mencionada ley de los Consejos Provinciales del propio 1845, se organizaba el contencioso-administrativo atribuyendo el conocimiento de esos asuntos a dichos Consejos provinciales y, en última instancia, al Consejo Real. Se conforma así un sistema de dualidad de jurisdicciones, donde el conocimiento de los litigios en materia administrativa ha de ser cosa de órganos administrativos –y no judiciales– con competencias jurisdiccionales.

## B) Cuba

Para la fecha que marca la década de 1840, lo que antes fue el gran imperio español ya había perdido la mayor parte de sus posiciones americanas,

10 Según afirmaba Luis SÁNCHEZ AGESTA (*Historia del constitucionalismo español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 255): “La Constitución de 1845 es una verdadera reforma del texto de 1837. Conserva su misma estructura externa, dividida en trece capítulos, y la mayor parte de los 77 artículos de 1837 se refunden íntegros en los 80 de la nueva Constitución. Lo que da, sin embargo, al nuevo texto el perfil de una Constitución original es el concepto distinto de que parte, y que se refleja en los contados artículos a los que alcanza la reforma. Salvo en alguna contada ocasión, no ha habido pruritos técnicos o preocupaciones de una corrección de estilo, sino rectificaciones con un alcance político, que marca exactamente las diferencias de principios y accidentes entre los dos partidos en que se apoya el naciente régimen constitucional: el moderado y el progresista. Es más, el mero hecho de haber sido llevadas a este texto, va a dar trascendencia a cuestiones nimias o que podían solventarse sin una reforma constitucional, pero que se convertirán para los progresistas en el símbolo de una revancha y en la afirmación de un ideario de partido”.

11 SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *Historia del constitucionalismo español*, ob. cit., pág. 269.

como resultado de los movimientos independentistas que se iniciaron hacia 1810 en las entonces colonias de América. Como imperio deshojado, a España solo le quedaban algunos restos coloniales en estos territorios, donde Cuba era su posesión más preciada y a la que se aferraría en retener desesperadamente, hasta que finalmente la vio salir de entre sus manos, oficialmente, el primero de enero de 1899. Pérdida precipitada por la oportunista intervención estadounidense en la última guerra libertaria que habían iniciado los cubanos en 1895 contra el dominio español.

En una apreciación de quien nos sirve de motivos en estas líneas, José María MORILLA, que lleva el sentido de enmarcarse en lo directamente vivido en una parte de la primera mitad y más del siglo XIX, con claro prisma pro español: “La historia de la administración de la Isla de Cuba y aun la de los demás acontecimientos de que ha sido teatro después de la conquista no ofrece, como la de los demás pueblos grandes vicisitudes o hechos variados o de colosal magnitud, es decir, revoluciones, guerras encarnizadas ni otras peripecias sociales, lo que sugiere una idea favorable de la sensatez de sus habitantes, a quienes debe ser lisonjero que por su constante adhesión a la Metrópoli hayan sabido preservarse de los sacudimientos políticos y de los males gravísimos que traen consigo tan lamentables trastornos”.<sup>12</sup>

Más allá de ese tono optimista y compendiador del autor de las líneas transcritas, lo cierto es que la historia de Cuba hasta ese momento en que escribe no había sido tan tranquila y pacífica como parece dar a entender quien así se pronunció. Lo que pasa es que las contradicciones entre la Metrópoli ibérica y la colonia antillana aún no habían alcanzado un punto de intensidad tal, que las llevara a un enfrentamiento violento donde se buscara por la segunda quebrar definitivamente los vínculos de dominación que ejercía la primera, como había ocurrido con la casi totalidad de los dominios españoles en América en la primera mitad del siglo XIX, donde esos dominios alcanzaron su independencia de España y se constituyeron en naciones independientes.

En definitiva, en esta época a la que nos refiere el libro que nos ocupa en este trabajo, Cuba no había sumado su vela a la corriente que imponían los aires del proceso independentista que ya había tenido lugar en la América Latina continental –en su esencia, había concluido en los años veinte de esa centuria–; y se tendría que esperar hasta 1868 para que se

12 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.



desatara la primera guerra de independencia de los cubanos (1868-1878, conocida en la historiografía patria como “Guerra de los Diez Años”. Por lo tanto, la mayor de las Antillas todavía estaba unida en sus destinos a España, y era considerada política y administrativamente como un territorio de ultramar de esta.

Sin embargo, el derrotero impuesto a Cuba por España no compar-tía las realidades esenciales que vivía la Metròpoli. Lo que marcaba claras diferencias en el orden político-jurídico que se vivía a uno y otro lado del Atlántico bajo el pabellón español.

La Cuba que recibe el siglo XIX, y que ve adentrarse su marcha dentro de él, es, en lo fundamental, una sociedad colonial esclavista atada en su suerte a España.<sup>13</sup> El sentimiento que primaba sobre Cuba dentro del gobierno ibérico en torno a la época en que José María MORILLA da a la luz el *Breve tratado....* (el decenio de 1840), puede tener una señal ilustrado-

13 Explicaba el historiador Eduardo TORRES-CUEVAS, ajustándose en ello a un marco temporal que va desde finales del siglo XVIII a la primera mitad del XIX: “Las características de la sociedad cubana de la época se insertan en la estructura de un país colonial integrado en los mecanismos jurídicos y políticos de su metròpoli. Tipifica al Estado español el no haber alcanzado un desarrollo capitalista por lo que su sistema de explotación colonial se caracteriza por la extracción de las riquezas coloniales mediante los sistemas tributarios y el monopolio del comercio sin lograr establecer la moderna relación metròpoli manufacturera-colonia suministradora de materias primas, sistema de relaciones que tipifica al colonialismo capitalista del siglo XIX. Durante el período, se agudizan las contradicciones motivadas por esa característica del Estado colonial. No obstante, este cumple la función de un Estado nacional, al regular supuestamente los intereses contradictorios de las clases, aunque en la realidad garantiza el predominio de la clase dominante, a partir de un pacto con el gobierno de la metròpoli”; en el párrafo siguiente indicaba: “El Estado colonial tiene también el carácter de una superestructura político-administrativa capaz de garantizar la explotación de la colonia en beneficio de la metròpoli. La explotación rentista, y la realizada por otras vías, implica una seria contradicción entre los intereses de la metròpoli y los de la colonia en su conjunto, incluyendo los de la clase dominante”; más adelante exponía: “Durante el período de 1763-1846, al alcanzar la mayor intensidad el proceso ascendente de la sociedad esclavista se despliegan numerosas contradicciones y perspectivas sociales que inciden directamente en los conflictos intra e interclasis-tas y estamentales. Ese conjunto de contradicciones se sintetizan en dos fundamentales: la esclavista y la colonial. En este período la esclavista predomina sobre la colonial pero en la medida en que avanza el siglo XIX, comienzan a desarrollarse los factores disolventes de la esclavitud, y se agudizan las contradicciones entre los grupos económicamente dominantes en Cuba y de la península, la colonial alcanzará el primer plano asumiendo, en su solución, a la esclavista”. Ver: TORRES-CUEVAS, Eduardo, “Capítulo VIII. De la Ilustración reformista al reformismo liberal”, en BARCIA, María del Carmen/ GARCÍA, Gloria y TORRES-CUEVAS, Eduardo (Grupo de redacción), *Historia de Cuba*, Tomo I, *La colonia. Evolución económica y formación nacional de los orígenes hasta 1867*, Instituto de Historia de Cuba, Editora Política, La Habana, 1994, págs. 314 y 315.

ra en las palabras del entonces Ministro de Relaciones Exteriores peninsular, quien en 1848 llegaba a decir: “Los españoles preferirían que la isla se hundiera en el océano antes que verla en manos de otra potencia”.<sup>14</sup> O en las primeras palabras de las célebres memorias debidas al general José GUTIÉRREZ DE LA CONCHA, quien tuviera por dos veces en sus manos (11 de noviembre de 1850 a 16 de abril de 1851 y 21 de septiembre de 1854 a 21 de noviembre de 1859) la dirección de los destinos de Cuba, en las que consignaba: “La Isla de Cuba es una de las provincias más importantes de la Monarquía. Natural era por lo mismo que su conservación hubiese de mirarse como un objeto del más alto interés para todos los españoles”.<sup>15</sup>

Del contexto general que primaba entonces –que más adelante iremos esbozando– puede adelantarse una rápida conclusión de inicio, y es la de que el sistema bajo el que se encontraba Cuba en relación con España en aquellos momentos de la primera mitad del período decimonónico (y durante su tiempo colonial), no significaba otra cosa que un sistema de dominación en el que la primera servía como una importante suministradora de riquezas y recursos en función del desarrollo de la segunda.<sup>16</sup> De

14 Ver: CARR, Raymond, *España 1808-1939*, Edición española corregida y aumentada por el autor, 2ª edición, revisión de J. ROMERO MAURA, Ediciones Ariel, Barcelona, 1970, pág. 365.

15 DE LA CONCHA, José, *Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba*, Establecimiento Tipográfico de D. José Trujillo, Madrid, 1855, pág. v.

16 Según indicaba el historiador Pedro José GUITERAS –se refería temporalmente al segundo lustro de la década de 1830–, el Ministro de Hacienda había dicho en una interpelación: “Es menester no perder de vista que hace unos quince o veinte años eran materialmente una carga para la madre patria la islas de Cuba, la de Puerto Rico y las Filipinas. Doce millones se enviaban de Nueva España para La Habana, o isla de Cuba, cuatro para Filipinas y seis para Puerto Rico: y en el año anterior, esas mismas posesiones han contribuido a sostener la lucha en que estamos empeñados con cincuenta millones y en el año presente es de esperar que contribuyan con otra igual cantidad. Yo recordaría esto con amargura, y el Sr. González Alonso me acompañaría en el sentimiento, si prevaleciendo sus opiniones fuese la consecuencia de ellas el que dentro de dos o tres años no pudiese contar la madre patria con estos recursos considerables, con que hoy contribuyen aquellos países al alivio de sus necesidades”. Ver: GUITERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, 2ª edición con correcciones inéditas del autor y una Introducción por Fernando ORTIZ, Cultural, S.A., La Habana, 1928, págs. 338 y 339. Por su lado, Oscar PINO SANTOS (*Historia de Cuba. Aspectos fundamentales*, 2ª edición, Editora del Consejo Nacional de Universidades, Editorial Nacional de Cuba, La Habana, 1964, pág. 131) añadía: “La contribución de Cuba a los gastos de la corona era sustancialísima dentro del contexto colonial. Hacia las cercanías de 1850 “cada hombre blanco de Cuba pagaba unos 36 pesos de impuestos, mientras que en España la contribución no pasaba de \$2.50 por individuo” (Del Monte). [...] Cuba era, finalmente, un apreciable mercado para los productos agrícolas y –en la medida en que los producía– para los productos industriales españoles, manteniéndose, sobre la base de un artificial sistema proteccionista, un régimen de intercambio

ahí que no resulte difícil colegir que la proyección política y jurídica sobre nuestro país por parte del gobierno español, fuera siempre la de tratar de mantener ese estado de cosas.<sup>17</sup> Lo cual estuvo intentando hasta sus últimos momentos.

En el primer lustro de la década de 1850, el general DE LA CONCHA consideraba: “Cuba, por su posición geográfica, su riqueza y sus relaciones comerciales, estaba llamada a ejercer grande influjo en el porvenir de la agricultura, industria, comercio y marina peninsulares, y es ya hoy el mercado más importante que alimenta y ensancha esas fuentes de la prosperidad nacional. Como que es el país que más activa y cuantiosa parte toma en el comercio y navegación exteriores de la Península, no solo por sus cambios directos, sino por las numerosas operaciones que con estos se enlazan, mediante las cuales tiene gran participación en el comercio de España con todos los países extranjeros [...] Pues si, no obstante, hay muchos que tratando de la conservación de la grande Antilla, parecen preocuparse tan solo de la mayor o menor cantidad de los sobrantes de aquellas cajas que vienen a ingresar en la masa común del Tesoro nacional y contribuyen así a los gastos generales del Estado, es ese otro de los errores apenas concebibles en nuestro país. Aun sin salir del terreno de los intereses materiales, deberá no olvidarse que Cuba contribuye también a la fecundación de nuestra riqueza pública con la remesa constante de grandes capitales, representados ya por cuantiosas fortunas allí formadas en el ejercicio del comercio y diversas industrias, por asignaciones con que socorren a sus familias gran número de peninsulares que a ese loable

altamente desfavorable a los intereses de Cuba y favorable a los intereses de los grandes terratenientes y la burguesía comercial de la Península. Todo lo anterior, a lo que se añaden ciertos intereses políticos internacionales de la metrópoli, llevaba a España a defender resueltamente su dominio colonial sobre Cuba. Esta posición colonial de España coincidía con el interés de los esclavistas cubanos de contar con el apoyo de un estado, con el fin de sostener su régimen esclavista de explotación. Sin embargo, también había contradicciones entre la metrópoli y las clases acaudaladas criollas”.

17 En la valoración de Orestes HERNÁNDEZ MAS: “Durante la décimo-nona centuria, pues, se produjeron renovaciones institucionales, políticas y jurídicas, concomitantes a las operadas en el modo de producción. Estas modificaciones respondieron, en la primera mitad del siglo, a la necesidad de sostener el esclavismo como elemento preponderante del régimen social de conformidad con los intereses comunes, que lo eran aquellos más generales y de fondo a terratenientes criollos y las burguesía y burocracia española, (no obstante que ese carácter fue conservándose más en su sentido político que en el económico), por representantes de las partes de los hacendados occidentales y las clases españolas”. Ver: HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, Impreso en la Imprenta Universitaria “André Voisin”, La Habana, s/a, pág. 98.

objeto destinan una parte de sus ahorros; circunstancias una y otra que valen ciertamente el que para apreciar la importancia de la conservación de la Isla, ni aún deba recordarse esa que forma, digámoslo así, la única preocupación de los que solo tienen en mira ingresos directos del Tesoro. De modo que, aunque a tan valiosos intereses no reuniera Cuba la más preciosa condición de ser una provincia española, su suerte sería en todo caso para España la cuestión más grande y vital que en estos tiempos pudiera suscitarse al instinto de conservación y al sentimiento de la propia honra”.<sup>18</sup>

Así las cosas, hasta el final mismo del siglo XIX Cuba se ubicaba bajo soberanía española, era parte del espacio territorial del reino español. Pero, la organización del aparato político-administrativo en la Isla estaba perfilada, en su diseño general, a garantizar la dominación colonial. Por lo que imperaba en su dinámica político-jurídica un criterio centralizador –practicado por momentos de forma más o menos asfixiante para la realidad de los cubanos durante el tiempo de la dominación ibérica– que excluía (con más o menos matices según las circunstancias) la actuación política y administrativa propia.<sup>19</sup>

Según indicaba INFIESTA Y BAGÉS: “En los primeros albores del siglo XIX el régimen político de Cuba era, con insignificantes variaciones, el mismo de que la dotaron, trescientos años atrás, don Diego Velázquez y los conquistadores”.<sup>20</sup>

18 DE LA CONCHA, JOSÉ, *Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba*, ob. cit., págs. VI y VII.

19 Un conocido historiador cubano, en pleno período decimonónico (escribía esto alrededor de los años 1865-1866), advertía: “En este pensamiento de centralización de echar en olvido que la acción de todo el gobierno, para que sea benéfica, debe estar en armonía con las necesidades del país; sin esto, la acción social se paraliza y el gobierno se ve forzado a marchar aislado. De este olvido nace el error de quererle dar al gobierno colonial la intervención directa en la administración y reducir a un estado pasivo la acción del pueblo cubano. Este plan es muy consecuente con el principio general de la política establecida en Cuba; así como la autoridad ha de asumir todos los poderes, así debe centralizar toda acción en los ramos de administración pública. Este es un sistema juzgado definitivamente por el pueblo español, que no debe apoyar ningún hombre de principios liberales, para un país que en nombre de antiguas leyes reclama los derechos sagrados de un origen común, idioma, religión y costumbres, y que impide en conciencia a los cubanos el unirse cordialmente al gobierno para cooperar con él a la opresión de la patria”. Ver: GUI TERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., págs. 338 y 339.

20 INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, 2ª edición, Cultural, S.A., La Habana, 1951, pág. 62.

En esos albores mismos, el Derecho que operaba era lo que se conoce como el Derecho de Indias, compuesto, en lo fundamental, por el conjunto de disposiciones que se dictaban –desde que se consolida el proceso de conquista– en la Metrópoli o en el territorio de “las Indias”, con la anuencia metropolitana, por los órganos con competencias para ello (v. gr.: la Corona, el Consejo de Indias, la Casa de Contratación de Sevilla, las Audiencias, Gobernadores, Cabildos) para su aplicación específica en este último contexto y que derivaban de las características propias que marcaba la realidad de estas tierras y los intereses de España en ella; señalando así diferencias con lo que acontecía en el territorio ibérico y haciendo necesario crear una legislación específica para estas tierras de Ultramar y no aplicar de suyo el Derecho vigente en el espacio metropolitano.<sup>21</sup> Por lo tanto, este Derecho indiano se revela enseguida como un Derecho especial, y es el que ordenará propiamente el desarrollo de la vida jurídica en estas tierras, en contraste con el Derecho castellano que operaba en ese reino europeo y que debía constituirse con carácter supletorio en relación con el orden normativo indiano. De tal suerte, ese principio de especialidad normativa va a significar el derrotero jurídico sobre el que se van a desenvolver las colonias de Ultramar; indicando como presupuesto la distinción de que se partía en España para considerar la ordenación jurídica

21 Un autor cubano del siglo XX, Diego VICENTE TEJERA, al evaluar la “influencia legal de España en nuestra legislación”, según sus palabras, exponía: “En el primer período de nuestra legislación –este escritor aludía a lo que encuadraba como “el derecho de la conquista y de la colonización”–, España no pudo influenciar en ella, porque nuestras leyes eran españolas; no eran ni siquiera confeccionados en nuestra tierra; no se admitían en su confección a representantes de los nativos ni tampoco se tenían en cuenta las diferencias de medio que había en nuestra antigua metrópoli, para hacerlas más adaptables a nuestras costumbres tropicales y criollas, sin que se pudiera por este medio ir formando algo propio, aunque con base española, que era buena, porque el Derecho español es notable por su lógica y claridad”; seguidamente agregaba: “Y así desde los primeros tiempos de la colonización, después del período casi anárquico de la conquista, fueron rigiendo en Cuba las leyes que en la Península Ibérica dominaban, aunque de modo imperfecto, y el Fuero Juzgo, el Fuero Real, las Ordenanzas, las Partidas, la Novísima Recopilación, la Pragmática; todo el viejo Derecho de Castilla, así como una gran cantidad de Reales decretos y Reales órdenes vinieron a formar parte de nuestro naciente Derecho y aunque tuvimos leyes que no rigieron en la Península, y tampoco leyes de la Península que no rigieron en Cuba, siendo ejemplo de las primeras las memorables leyes de Indias, con las cuales el memorable Cardenal Cisneros soñó tanto; este cuerpo general legislativo fue confeccionado en España y por españoles, siendo en parte español, y como tal no podía ser un Derecho americano que había recibido corrientes de la metrópoli”. Ver: TEJERA, Diego Vicente, *Estado de la legislación cubana y de la influencia que ejercen en ella la de España y la de otros países*, Editorial REUS, (S.A.), Madrid, 1925, págs. 43 y 44 –publicado también en la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*–.

de la vida en ambos lados del Atlántico, donde entonces lo “indiano” no era igual a lo español ni era atendido como tal.

Claro, está, Cuba quedaba incluida dentro de esa dinámica jurídica indiana, sintiendo directamente las disposiciones y transformaciones de ese Derecho Indiano, tanto las que estaban dirigidas a ese espacio en general, cuanto las que específicamente tenían que ver con la Isla.<sup>22</sup>

De acuerdo con lo que explicaba Antonio Prudencio LÓPEZ: “La legislación de Indias debió ser siempre la de la Metrópoli, modificada por las circunstancias distintas en que se hallaban los españoles residentes en estos países: en tal concepto siempre se han regido en primer lugar por leyes especiales”; y a renglón seguido continuaba: “Se iban dictando mientras por otro lado muchas instituciones que eran copia de las de España, y los códigos sancionados para el Reino de Castilla se declaraban derecho supletorio del especial de Indias”. Este antiguo profesor de la decimonónica Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de La Habana, recordaba: “Cualquiera creería que toda ley promulgada para la Metrópoli era extensiva como subsidiaria a Indias; pero otra cosa se mandó observar. D. Felipe IV, en 1626 ordenó: que “no se ejecute ninguna pragmática de las que se promulgasen... si por especial Cédula despachada por el Consejo de Indias no se mandase guardar en aquellas provincias [...]”.<sup>23</sup>

En esa propia cuerda Rafael MONTORO, también en pleno siglo XIX y desde su posicionamiento abiertamente pro español en ese entonces, comentaba: “El régimen y gobernación de los vastos dominios de España en América estuvo siempre sujeto a los mismos principios y obedeció constantemente a la misma dirección que así como Inglaterra planta su bandera en cualquier parte del mundo y deja que se desarrolle a su amparo una sociedad primero mercantil, y luego política ligada tan solo o muy preferentemente a la madre patria por el vínculo de la soberanía ejercida en todo el territorio nacional por el mismo monarca, España ha tendido siempre a establecer donde quiera que ha llevado sus armas, los sistemas

22 Al respecto puede verse, en la literatura histórico-jurídica cubana, entre otros, a: LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., págs. 9 y sigs.; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 10 y sigs.; FRANCO, José Luciano, *Apuntes para una Historia de la legislación y administración colonial en Cuba 1511-1800*, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1985, págs. 1 y sigs.; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, 3<sup>era</sup> reimpresión, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 1990, págs. 29 y sigs.; y FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Historia del Estado y Derecho en Cuba*, Editorial Félix Varela, Ciudad de La Habana, 2005, págs. 1 y sigs.

23 LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 9.

de gobierno y legislación que siempre en el territorio metropolitano existían”;<sup>24</sup> y agregaba a continuación: “Fuerza es confesar no obstante, así al menos lo entendemos nosotros, que esta tesis resultaría inexactísima si quisiéramos considerarla y admitirla según literalmente resulta y en todo su rigor. Porque es fácil hallar a cada instante en las leyes de Indias cláusulas en que se reconoce plenamente la especialidad de condiciones que caracterizaban a todos los dominios españoles de América. Y no deja de ser notable y digno de recordarse que era en la legislación dominante en tiempos pasados, cosa muy admitida que pudieran juntarse Cortes en América con asistencia y representación de las ciudades y villas con voto, estableciéndose un orden de prioridad y jerarquía entre las mismas, análogo al que habían creado en la Península las tradiciones y trágicas vicisitudes de una larga y gloriosísima historia”.<sup>25</sup>

Al llegar el siglo XIX en Cuba, conservaba cierta vigencia la Recopilación de las Leyes de Indias, cuyos primeros ejemplares llegaron con el Gobernador General Diego Antonio DE VIANA HINOJOSA;<sup>26</sup> así como las

24 MONTORO, Rafael, “Prólogo”, en VALDÉS DOMÍNGUEZ, Eusebio, *Los antiguos diputados de Cuba y apuntes para la historia constitucional de esta Isla*, Imprenta «El Telégrafo», Habana, 1879, pág. XIII.

25 MONTORO, Rafael, “Prólogo”, ob. cit., pág. XIV. MONTORO seguía diciendo: “En la exposición que motiva el real decreto de 25 de Noviembre por el cual se autorizaba al Ministro de Ultramar para abrir la memorable información de 1866, decía estas palabras el Sr. Cánovas del Castillo. “Dos grandes tendencias determinan el carácter histórico de la política de España en sus relaciones con las provincias de Ultramar; la primera que por medio de la asimilación de las costumbres y de las leyes procura formar una sola nación igualando las provincias de Ultramar con las de la Península; la segunda que admite dentro de esta gran unidad las leyes especiales que requiera la naturaleza de los varios países a que la Nación extiende su poderío. Toda nuestra legislación de Ultramar, lo mismo la antigua que la moderna, responde a esta doble inspiración en el espíritu y la letra de sus prescripciones”. Sin entrar en el fondo de las graves cuestiones históricas que envuelve lo que antecede, y muy en particular la afirmación referente a la moderna legislación ultramarina, consignemos que todo lo transcrito, está muy lejos de ser artículo de fe entre las personas más versadas en esta materia. Desde luego el término asimilación se presta ahora como siempre a toda clase de confusiones e ideas equivocadas”. Y más adelante (pág. xv) consideraba: “Aceptando pues en más amplio sentido las transcritas consideraciones de Cánovas digamos por nuestra parte: semejanza en las costumbres y en el espíritu general de las leyes, no como causa sino más bien como resultado de la unidad nacional con sus necesarios elementos de raza, lengua, tradición; y como criterio fundamental para el buen gobierno de estas apartadas regiones, leyes especiales requeridas por la naturaleza y acomodadas a las necesidades de los países en que habían de plantearse; tal era en realidad el espíritu de la colonización española”.

26 Ampliar, entre otros, en: LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., págs. 11 y sigs.; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 11 y sigs.; FRANCO, José Luciano, *Apuntes para una*

Ordenanzas redactadas por el Oidor Alonso DE CÁCERES, conocidas aquí como Ordenanzas DE CÁCERES, de 1641, relativas al orden local en Cuba, que estuvieron vigentes hasta entrado ya el siglo XIX.<sup>27</sup>

Esta Isla estaba dividida en dos gobiernos (Real Decreto de 8 de octubre de 1607): uno en La Habana que tenía el rango superior y otro en Santiago de Cuba.

Existía una estructuración centralizada, donde el máximo jefe del Gobierno y la Administración Pública en Cuba (Gobernador) era, a la vez, máximo jefe militar (Capitán General). El Teniente del Rey era el sustituto interino del Capitán General, que en el siglo XIX fue sustituido este cargo por el de Segundo Cabo; y el Asesor Letrado estaba en función de los asuntos civiles, criminales y administrativos que debía atender el Gobernador.

Desde 1808 se creó la Junta de Autoridades, una especie de consejo consultivo numéricamente pequeño del Capitán General, integrado además por el Intendente de Ejército y Hacienda, el Jefe del Apostadero Naval de La Habana o Comandante de la Marina y el Superintendente de Tabacos.<sup>28</sup>

*Historia de la legislación y administración colonial en Cuba 1511-1800*, ob. cit., págs. 26 y sigs.; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 29 y sigs.; y FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Historia del Estado y Derecho en Cuba*, ob. cit., pág. 25.

27 Ampliar, entre otros, en: LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., págs. 22 y sigs.; CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, Tomo segundo, Lib. É Imp. “La Moderna Poesía”, Habana, 1905, págs. 113 y sigs.; CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Programa de las Asignaturas de Gobierno Municipal y de Historia de las Instituciones Locales de Cuba*, Universidad de La Habana, Imprenta, Librería y Papelería “La Propagandista”, Habana, 1907, págs. 153 y sigs.; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 22 y sigs.; FRANCO, José Luciano, *Apuntes para una Historia de la legislación y administración colonial en Cuba*, ob. cit., págs. 176 y sigs.; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 37 y sigs.; y FERNÁNDEZ BULTÉ, Julio, *Historia del Estado y Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 26 y sigs.

28 Acotaba Andrés ANGULO Y PÉREZ que el entonces Capitán General Salvador MUÑOZ Y SALAZAR, Marqués DE SOMERUELOS (1799-1812), había intentado “[...] la creación de una Junta de Gobierno, con autoridad sobre los demás organismos de Administración, siguiendo el ejemplo de las demás colonias hispano-americanas; pero no prosperó, porque encontró la resistencia de la Intendencia de Real Hacienda, de la Factoría del tabaco y de la Comandancia de Marina, a quienes no convenía tener esas Juntas como organismo Superior en la Isla, porque la dependencia directa del Gobierno Metropolitano, con la gran distancia de separación y las dificultades de las comunicaciones, les proporcionaban autonomía de hecho”. Ver: ANGULO Y PÉREZ, Andrés, *Historia de la Administración de Cuba*, Programa desarrollado, Instituto de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, s/a, pág. 85.



A nivel local existían, como elementos fundamentales, los Cabildos y Alcaldes; y las Tenencias de Gobierno, donde los Tenientes Gobernadores actuaban como delegados del Capitán General en los municipios, además de las Capitanías de Partido, los Tenientes de Partido<sup>29</sup> y los Cabos de Ronda.

Desde mediados del año 1800 funcionaba la Audiencia en la entonces villa de Puerto Príncipe, que, trasladada allí por los sucesos en Santo Domingo en la década de 1790; radicándose en el lado cubano este órgano jurisdiccional, que entonces pasaba a presidir el Gobernador o Capitán General. Funcionaba también el Real Acuerdo, que estaba compuesto por las magistrados de la Audiencia, con el Capitán General a la cabeza, y en el marco del cual se adoptaban decisiones de orden administrativo.

A muy grandes rasgos, ese era parte del panorama político-jurídico que se presentaba en Cuba cuando se produce el acontecimiento constituyente del que salió la Constitución de Cádiz de 1812. Un acontecimiento al que los cubanos no estuvieron ajenos y de los que se derivaron ciertas consecuencias para la Isla, si bien con ciertas particularidades en relación con lo que sucedió en el territorio metropolitano.<sup>30</sup>

Como es conocido, la Constitución de 1812 estableció que la nación española era la reunión de todos los españoles de ambos hemisferios (artículo 1). Asimismo, refrendaba que eran españoles (artículo 5): todos los hombres libres nacidos y avecindados en los dominios de las Españas, y

29 Sobre los Tenientes de Partido, un cubano del siglo XIX, hubo de decir que eran “[...] el último rango de la escala administrativa, único que en la Isla de Cuba se ponía en manos de los cubanos, porque no tiene sueldo y porque es servido por la clase ignorante y rústica y viene a ser como instrumento en manos de los inicuos Capitanes de Partido”. Estas eran palabras de FIGUEREDO SOCARRÁS, Fernando, *La Revolución de Yara 1868-1878. Conferencias*, Instituto del Libro, La Habana, 1968, pág. 128.

30 Ampliar, entre otros, en: GUITERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., págs. 33 y sigs.; VALDÉS DOMÍNGUEZ, Eusebio, *Los antiguos diputados de Cuba y apuntes para la historia constitucional de esta Isla*, Imprenta «El Telégrafo», Habana, 1879, págs. 3 y sigs.; CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, ob. cit., págs. 185 y sigs.; INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., págs. 26 y sigs.; HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Historia Constitucional de Cuba*, Tomo I, Compañía Editora de Libros y Folletos, La Habana, 1960, págs. 47 y sigs.; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 98 y 99; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 142 y sigs.; PORTUONDO ZÚÑIGA, Olga, *Cuba. Constitución y liberalismo (1808-1841)*, Tomo I y Tomo II, Editorial Oriente, Santiago de Cuba, 2008, en todo; SUÁREZ SUÁREZ, Reinaldo, “Repercusiones de la Constitución de Cádiz en Cuba (1812-1814)”, en VILLABELLA ARMENGO, Carlos Manuel (Compilador), *Hitos constitucionales del siglo XIX cubano*, Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla A.C., Ediciones Universidad de Camagüey, Editorial Ácana, Camagüey, 2011, págs. 25 y sigs.

los hijos de estos (apartado Primero); los extranjeros que hayan obtenido de las Cortes carta de naturaleza (apartado Segundo); los que sin ella lleven diez años de vecindad, ganada según la ley en cualquier pueblo de la Monarquía (apartado Tercero); y los libertos desde que adquieran la libertad en las Españas (apartado Cuarto). Además, acogía como parte del territorio español a “la isla de Cuba”, junto a otros componentes que enumeraba expresamente (artículo 10). El capítulo IV (artículos 19 al 25) regulaba el tema de “los ciudadanos españoles”. Otros artículos del magno texto, como el 30, 37, 61, 80, 102, 157, 232, 268, 334, 335, involucraban también aspectos relacionados con las provincias ultramarinas en general.

El primer período de vigencia de la Constitución gaditana en Cuba se desenvolvería bajo la capitanía general de RUIZ DE APODACA y se extendió del 21 de julio de 1812 hasta el 25 de julio de 1814.

Con la primera entrada en vigor en Cuba de la Constitución de Cádiz, aparecían en el espectro político-jurídico caribeño algunos elementos de interés particular. De inicio, debe tenerse en cuenta todas las consecuencias que en los planos socio-políticos y jurídicos, hubo de significar el anuncio del arribo y del triunfo del Estado Moderno sobre el Antiguo Régimen y la aparición efectiva del constitucionalismo, sustentados en las concepciones liberales burguesas que, poco a poco, se iban colocando como dominantes en el espectro estatal y jurídico de entonces. Asimismo, hay que resaltar el asomo del planteamiento de la construcción de un nuevo orden político-jurídico que buscaba sustituir el correspondiente al Antiguo Régimen en todo el territorio de “las Españas” (entre nosotros las Leyes de Indias y las Ordenanzas de Cáceres, por ejemplo, encarnaban ese viejo orden); indicándose en ello la posible tendencia a la unificación –concreciones prácticas a un lado– del régimen jurídico que operaba en todo el espacio por el que se extendía el pabellón español, metropolitano o ultramarino, y colocando en expectativa la suerte del principio de especialidad normativa que había primado en la legislación colonial ultramarina.

Para el caso cubano, la aplicación del texto constitucional gaditano arrastraba ciertas consecuencias para el régimen que aquí venía operando.

El magno texto doceañista reconocía el derecho electoral a los ciudadanos para nombrar diputados a Cortes, según las reglas que se fijaban en el Título III de esa disposición jurídica. Pero, la inexistencia de un censo de población y un censo electoral, la dificultad de comunicaciones y la carencia absoluta de recursos económicos, en explicación de INFIESTA, neutralizaron esta ventaja importante, y fue necesario que las autoridades coloniales, asistidas del consentimiento tácito de las personas influyen-

tes de los ayuntamientos, hicieran la designación de las diputaciones, con omisión forzada de los preceptos constitucionales que le atribuían el voto al pueblo.<sup>31</sup>

Al calor del Título v, “De los tribunales, y de la administración de justicia en lo civil y lo criminal”, la “potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales” (artículo 242), estableciendo su separación de las autoridades legislativa y ejecutiva, en consonancia con el principio de división de poderes. Esto repercutió en la limitación del ámbito de competencias del Capitán General y de los tenientes gobernadores.<sup>32</sup>

Por el artículo 131, apartado Vigésimo cuarto, se le fijaba a las Cortes españolas la facultad de “proteger la libertad política de la imprenta”, con lo cual se respaldaba la libertad de imprenta.

Una de las novedades más interesantes que trajo la Constitución de Cádiz, se derivó de lo dispuesto en el Título vi “Del Gobierno interior de las provincias y de los pueblos”, pues se transformaba el régimen municipal incorporando la elección de los alcaldes, regidores y procuradores y

31 INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., pág. 39.

32 En la evaluación de Pedro José GUITERAS (*Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., pág. 38), desde el propio tiempo decimonónico: “Las reformas de que recibieron más beneficios prácticos, fueron la división del poder civil del militar, que despojaba a los gobernadores y alcaldes de jurisdicción en la administración de justicia en el fuero común, creándose para ese efecto los jueces de letras, llamados así por requerir su nombramiento la cualidad de ser letrados, y el establecimiento de dos intendencias, en Santiago de Cuba y Puerto Príncipe, con lo cual se dividió la isla económicamente en tres, bajo la autoridad de un superintendente que residía en La Habana”. De igual forma, hace más de un siglo apreció FRANCISCO CARRERA JÚSTIZ (*Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, Tomo segundo, ob. cit., págs. 184 y 185): “El pueblo cubano, que por tres siglos veía concentrada en el Capitán General –como en un Procónsul romano de los tiempos más absolutos– los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, observaba ahora que la importante función de la Justicia, pasaba, por la Constitución, a los Tribunales ordinarios, a quienes se reservaba privativamente la facultad de aplicar las leyes”; y luego sentenciaba (pág. 185) –con cierto exceso de optimismo–: “Así quedaba muerto en Cuba el Poder autocrático y el Capitán General convertido en un funcionario público sujeto a la ley común, de cuyo cumplimiento respondía ante los gobernados”. En otro momento de su obra (pág. 185), este maestro del municipalismo en Cuba entendía: “Por otra parte, aun derogada, aquí, la Constitución de 1812 y no aplicadas en Cuba las posteriores, siempre quedó reconocido el principio de que, la administración de justicia debía estar atribuida a los Tribunales ordinarios”, y además: “Y tanto para el país entero, como para las localidades, fue un avance liberal importantísimo, que menguara la autoridad del Capitán General, no siendo ya este superior en grado aun a las mismas Audiencias, y la de los Teniente gobernadores en los pueblos, separándolos en absoluto, de la justicia civil y penal, que aparejaba en ellos estu-penda autoridad, ante la cual se empequeñecía, hasta casi desaparecer, la del Alcalde y la del Ayuntamiento.”

eliminando los regidores ex-officio, los hereditarios y los de nombramiento real (Capítulo I “De los ayuntamientos”, artículos 309 al 324).<sup>33</sup>

Igualmente, por prescripción constitucional se establecía un nuevo eslabón estructural y funcional en lo político-administrativo: la diputación provincial (Capítulo II, “Del gobierno político de las provincias, y de las diputaciones provinciales”, artículos 324 al 337); que se creaba en cada provincia, “para promover su prosperidad, presidida por el jefe superior” (artículo 325).<sup>34</sup>

En sus siluetas más externas, esos son los cambios que, de ordinario, nuestra literatura histórico-jurídica recuerda con más fuerza cuando se toca este tema de Cuba y la letra de la Constitución doceañista. Norma que fue recibida en Cuba en su primer momento con sentimientos diversos y divididos: con beneplácito por un importante sector criollo que veía con buenos ojos los cambios; pero también recibida con mortificación por otra parte del sector más pro español y del propio sector español en la isla que no quería tales modificaciones y prefería el sostenimiento de la situa-

33 Sobre este tema se pronunció Francisco CARRERA JÚSTIZ –en cierto tono grandilocuente– al reconocer: “Y surgía también en Cuba, con la Constitución de 1812, un renacimiento liberal del espíritu romano-español del siglo xv, en que las municipalidades eran casi todo en la vida oficial; el mismo espíritu que dio a nuestros Ayuntamientos sus primeros impulsos”; para luego agregar: “Del mismo modo, en Cuba, esa Constitución de 1812, dio, de nuevo, a nuestros Ayuntamientos, la conciencia de su representación popular, que ya la habían tenido “ab initio”; las compenetró con las masas sociales, dándose estas cuenta de que aquellos son sus órganos genuinos para producirse”. Ver: CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, ob. cit., pág. 179. Asimismo, puede verse: CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Programa de las Asignaturas de Gobierno Municipal y de Historia de las Instituciones Locales de Cuba*, ob. cit., págs. 159 y sigs.

34 Recordaba Fernando PORTUONDO que la diputación correspondiente a la provincia central, de las tres en que quedaba dividida Cuba (occidental, central y oriental), no llegó a establecerse durante la primera época constitucional; ver: *Historia de Cuba 1492-1898*, Tomado de la 6ª edición (2ª reimpresión) de la Editorial Nacional de Cuba, 1965, Editado por el Ministerio de Educación, Viceministerio de Educación de Adultos, Instituto Cubano del Libro, Editorial Pueblo y educación, La Habana, 1974, pág. 272. Al respecto, indicaba Reinaldo SUÁREZ SUÁREZ (“Repercusiones de la Constitución de Cádiz en Cuba (1812-1814)”, ob. cit., pág. 40): “Las Diputaciones Provinciales de La Habana y Santiago de Cuba no impactaron especialmente la vida municipal, incapaces de articular una ejecutoria administrativa eficaz y aceptada. Su súbito surgimiento, la falta de experiencia precedente, y la fuerza y preponderancia de los antiguos ayuntamientos, operaron contra las posibilidades de desarrollo y autoridad de estas estructuras de gobierno. La limitación constitucional que concedía a la diputación provincial solo la atribución de promover la agricultura, industria y comercio, y no la dirección de los procesos –atribución que recaía en el jefe superior político y en el intendente, quienes la presidían– marcó de buen grado el balance de poder en la colonia mientras estuvo en vigor la Constitución”.

ción político-social, tal y como venía aconteciendo hasta ese momento. A pesar de las transformaciones que traía consigo, la realidad de los hechos mostraban que estas transformaciones no operaron entre nosotros con toda la extensión que pudieron desplegar, manifestándose serias limitaciones de orden práctico para su implementación en las condiciones de Cuba. A lo cual debe agregarse que, en otros aspectos, sobre todo en la dinámica estructural y funcional de las instituciones que se hacían presente en la colonia, no hubo tales cambios y mucho de lo que venía siendo desde el Antiguo Régimen, continuaba incólume en este nuevo momento político-jurídico.<sup>35</sup> Por todo lo cual se ha podido decir que, en un orden constitucional puro, la Carta de Cádiz no se dejó sentir demasiado en Cuba;<sup>36</sup> o que sus efectos fueron limitados;<sup>37</sup> o que entre nosotros su vigencia fue más teórica que real.<sup>38</sup>

Así las cosas, el 25 de julio de 1814 se hizo efectivo en esta provincia ultramarina el Real Decreto de 4 de mayo de 1814, por el cual FERNANDO VII deshacía lo acontecido en las Cortes gaditanas, suprimía la Constitución de 1812, y con ello se provoca la primera muerte de esta disposición

35 RAMÓN INFIESTA Y BAGÉS (*Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., págs. 39 y 40) resumía esta cuestión de la siguiente manera: “Es cierto que la administración de justicia fue sustraída a la jurisdicción militar y confiada a los *jueces de letras*, necesariamente letrados; y es cierto también que se estableció la libertad de imprenta y la lotería, primer asomo de tributación voluntaria. Pero, la organización institucional permaneció en la generalidad de los casos inalterables, o poco menos. La Iglesia, salvo en el suprimido Tribunal de la Inquisición, conservó su tradicional jurisdicción propia. El Capitán General mantuvo la militar, con el solo requisito de asesorarse de un auditor de guerra, y llamarse ahora Jefe Supremo Político. En lo mercantil, subsistió el *Tribunal del Consulado*, integrado por un prior, dos cónsules, un asesor y un escribano o secretario. En materia fiscal, el *Tribunal de la Superintendencia* y su superior el *Contencioso de Hacienda*, presidido por el Contador Mayor decano, retuvieron su terrible jurisdicción civil y criminal en cuanto afectara a las finanzas públicas. Pequeños organismos de administración y gobierno, a los cuales su omnipotencia en determinados sectores de la actividad ciudadana investía de innegable importancia, continuaron influyendo la administración de la Isla y orientando su política. La *Superintendencia de Tabacos* mantuvo independencia absoluta de toda autoridad de la Isla, incluso el Capitán General, y de los fallos de su tribunal solo podían apelarse al Supremo Tribunal de Justicia, en Madrid, lo cual equivalía a fallar sin apelación. El *Comandante de Marina*, jefe del Apostadero de La Habana, extendía su jurisdicción al corte y tala de árboles. Había, en fin, un Tribunal de Cuentas para depurar las ofrecidas por los ministros de la Real Hacienda, y otros tribunales de Ingenieros, de Artillería, del Protomedicato y de la Compañía Nacional Mercantil, que perseguía sin tregua la sustracción de sus funciones a la jurisdicción común de los nuevos jueces letrados”.

36 INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., pág. 39.

37 HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Historia Constitucional de Cuba*, Tomo I, ob. cit., pág. 76.

38 CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., pág. 147.

normativa, con sus virtudes y defectos, con sus esperanzas y desilusiones, dando paso a la restauración del absolutismo monárquico. En Cuba, Juan RUIZ DE APODACA, Capitán General, así como instauró su vigencia, ejecutó las acciones para poner fin a este breve período y dio paso de nuevo al tiempo sin Constitución. Vivido con menos intensidad que lo que habían marcado los acontecidos en la Península Ibérica, pasaba entonces este momento primigenio en el que los cubanos sintieron aires atenuados de constitucionalismo.

En el segundo lustro de la década de 1810, se toman algunas disposiciones jurídicas en relación con la Isla, que van a relacionarse con la situación socio-económica de la misma. Entre ellas podemos mencionar el Real Decreto de 23 de junio de 1817, sobre la eliminación del estanco del tabaco; la Real Cédula de 21 de octubre de 1817, sobre inmigración de personas blancas; la Real Orden de 10 de febrero de 1818, por la que se aprobaba por la Corona el proyecto de la Intendencia de Hacienda, y con ello el comercio de Cuba con otros países; la Real Resolución de 6 de julio de 1819, estableciendo nuevas bases jurídicas para la propiedad territorial.<sup>39</sup>

En 1820, como se sabe, se produce la reinstauración de la Constitución gaditana, compulsada por el levantamiento liderado por Rafael RIEGO, que obligó a FERNANDO VII, luego de la evolución de los acontecimientos, a jurar dicho magno texto jurídico. En abril de ese año 1820 también se reimplantaba para Cuba; dando inicio en la Isla el segundo período de vigencia de la norma constitucional doceañista. Un segundo tiempo que, desde los acontecimientos mismos que rodearon la entrada en vigor efectivo de la misma en tierra cubana, anunciaba que presentaría ciertas particularidades en relación con lo que había acontecido en 1812-1814; y que se revelaba como una etapa más intensa que la anterior, dentro del ritmo de vida del enclave caribeño bajo los auspicios constitucionales.

Con el retorno del régimen constitucional de Cádiz, recobraron actualidad algunos de los efectos que dicho orden había insinuado ya en la etapa previa de 1812-1814, en relación con los ayuntamientos, diputaciones, las milicias nacionales y los jueces letrados. Además de la libertad de

39 Ampliar, entre otros, en: GUERRA, Ramiro, *Manual de Historia de Cuba desde su descubrimiento hasta 1868*, 1<sup>era</sup> reimpresión, Tomado de la 5<sup>ta</sup> edición de la Editorial de Ciencias Sociales (1980), Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1987, págs. 248 y sigs.; HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 78 y sigs.; CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., págs. 101 y sigs.

imprensa, que ahora propició la aparición de periódicos, desde los que se expresaban y se enfrentaban las distintas corrientes políticas, y fraccionaban la sociedad cubana en este sentido;<sup>40</sup> y de la posibilidad de elección de diputados cubanos a Cortes, entre los que salió electo una figura como el padre Félix VARELA, de corta pero intensa labor en esas Cortes. En cuanto a los cubanos en particular, en este segundo período constitucional se refuerzan las tendencias políticas que van a proyectarse a lo largo del tiempo decimonónico, que unos lustros antes ya habían salido a flote aprovechando el contexto que se dio entre 1808 y 1814, y a las que el retorno al absolutismo no acalló aunque fueron combatidas.<sup>41</sup>

A finales de 1823, con Francisco Dionisio VIVES como Capitán General, se dispone la vuelta al sistema de gobierno derribado en 1820 y al panorama jurídico que le acompañaba.<sup>42</sup> Con lo cual se cerraba para

40 De acuerdo con lo que señalaba INFIESTA Y BAGÉS, este segundo período constitucional en Cuba estará marcado por “[...] la ruptura de la *unanimidad constitucional*. La sociedad cubana, en el aspecto político, quedó escindida en tres grandes grupos: 1) el *constitucionalista reformista*, que propugnaba la abolición del monopolio, el mantenimiento de la esclavitud y la amplia representación en las Cortes. Ese es el partido de los criollos acomodados. 2) el *constitucionalista tradicional*, integrado en su mayor parte por los peninsulares comerciantes, que sostenía el status-quo, en cuanto no hubiera representación en las Cortes, sino gobierno delegado del rey por el Capitán General; el mantenimiento de la esclavitud y el monopolio. 3). El *absolutista*, partidario de la monarquía tradicional, y que formaban nobles viejos, algunos altos militares y la mayor parte de los clérigos. Esta última manera de opinión pesó siempre poco en la problemática colonial cubana, de cuyo aspecto material se desentendía, y concluyó por fundirse pronto, al desaparecer definitivamente el régimen constitucional, con la mantenedora del status-quo. Ver: INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., pág. 43.

41 En este sentido, Fernando ÁLVAREZ TABÍO sentenciaba: “es evidente que el régimen constitucional español instaurado de 1812 a 1814 y restaurado de 1820 a 1823, constituyó el factor desencadenante de las tres ideas políticas que habrían de desarrollarse durante el siglo XIX: reformismo, anexionismo y separatismo”. Ver: ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *Teoría e Historia de la Constitución cubana*, Capítulos V-VI-VII-VIII, Conferencias mimeografiadas, E.P.U.H., Unidad Ligera, Humanidades, Universidad de La Habana, La Habana, 1964, pág. 13.

42 En el decir de José Luciano FRANCO: “Si bien es verdad que la aplicación de la Constitución Española de 1812, en dos breves períodos de nuestra historia, suprimió los oficios perpetuos vinculados en alguna familia de la esclavocracia colonial: Alférez Real, Alguacil Mayor, Alcalde de la Santa Hermandad, Fiel ejecutor; y lo sustituyó por los cargos electivos de Alcaldes, Regidores, Procuradores y Síndicos, no es menos cierto que la reacción hispana y los negreros explotadores de la Colonia ya en 1823 habían puesto en vigor con toda su primitiva felicidad las anacrónicas leyes de Indias y Ordenanzas de Cáceres”. Ver: FRANCO, José Luciano, “Las instituciones locales cubanas”, en Franco, José Luciano, *Instituciones locales. Urbanismo*, Publicaciones del Instituto Interamericano de Historia Municipal e Institucional, La Habana, 1959, págs. 34 y 35.

Cuba este segundo momento constitucionalista bajo el aliento gaditano de 1812.<sup>43</sup>

Un aspecto que puede añadirse por nuestra parte, que ha de considerarse dentro del contexto cubano de la primera mitad del período decimonónico y su evolución posterior, está dado porque el ambiente constitucional de Cádiz, tanto en su primer momento de elaboración y entrada en vigor de la Constitución, como en el segundo tiempo, tuvo que ver con el surgimiento de las primeras manifestaciones de proyectos constitucionales o de leyes generales o de modificaciones para Cuba –más o menos acabados– que atendieran las especificidades de la organización y el funcionamiento en la Mayor de las Antillas, y que procedían de la pluma de los cubanos, como expresiones de acercamiento, de mano propia, al hacer en materia constitucional y a la necesidad de dotar a la Isla de un régimen político-jurídico más acorde con su realidad ultramarina. De ese modo aparecen esfuerzos separatistas, reformistas y autonomistas, según se desprende de los contenidos de cada proyecto: el *Proyecto de Constitución para la Isla de Cuba* de Joaquín INFANTE (1810), el *Proyecto de Constitución autónoma* de José Agustín CABALLERO (1811), las *Instrucciones* de Gabriel Claudio ZEQUEIRA (1821); el *Proyecto de Instrucción para el Gobierno económico-político de las provincias de Ultramar* de Félix VARELA Y MORALES (1822). Pero todos avizorando que, desde el interior de la Isla, comenzaba a evolucionar la visión de que era necesario atender o que España atendiera las particularidades político-jurídicas que este enclave implicaba, dentro de los presupuestos que la modernidad iba condicionando gradualmente.

Luego del restablecimiento del absolutismo monárquico con la segunda muerte de la Constitución gaditana en 1823, el inicio del segundo cuarto del siglo XIX en Cuba, verá llegar, de la mano del propio Capitán General VIVES, condicionada por la situación general del momento a lo externo e interno, una etapa que el profesor Julio Carreras describió como

43 Andrés ANGULO Y PÉREZ (*Historia de la Administración de Cuba*, ob. cit., pág. 91) precisaba sobre la actuación del Gobernador y Capitán General, Francisco Dionisio VIVES, al dar por terminado en 1823 el período constitucional en Cuba: “Por la situación política imperante, adoptó primeramente una actitud prudente respecto a la administración, la que no volvió inmediatamente a la organización de 1820. Permitió a los Ayuntamientos, a las diputaciones Provinciales, a los Tribunales de justicia y a los demás organismos de la Administración y corporaciones oficiales que desarrollaran sus funciones propias sin interferencias, y procuró la cooperación de todos en sus labores de gobierno. Toleró muchos males sociales para distraer a la población cubana y apartarla de la política”.



“[...] que se percibe un endurecimiento en las medidas represivas que el Estado Español pone en práctica en Cuba”.<sup>44</sup>

VIVES logró establecer en Cuba, en 1825, la llamada Comisión Militar Ejecutiva y Permanente, un tribunal especial o de excepción, de amplia jurisdicción, para juzgar los delitos de carácter político,<sup>45</sup> sustrayéndole esa competencia a los tribunales ordinarios.<sup>46</sup> Luego, para redondear la situación, la Real Orden de 25 de mayo de 1825, otorgaba al Capitán General de la Isla lo que se ha conocido como “facultades omnímodas”.<sup>47</sup> Sobre esa Real Orden de 1825, explicaba Ramiro GUERRA que, en ese momento no pudo considerarse, buena lógica, como una medida de excepción contra los criollos; en rigor, se ajustaba estrictamente a la política dura y despiadada que seguían en España CALOMARDE, el cura SÁEZ y FERNANDO VII.<sup>48</sup> Por esa disposición, como se dice en su letra, se otorgaba a esa autoridad superior en Cuba todo el lleno de las facultades que por las reales ordenanzas se concedían a los gobernantes de las plazas sitiadas; la más amplia e ilimitada autorización para separar de la Isla a las personas, empleadas o no empleadas, cualquiera que fuese su destino, rango, clase o condición, permanencia en el territorio se creyera perjudicial o infundiese recelo su conducta pública o privada, reemplazándolas interinamente con servidores fieles al rey y de la confianza del gobernador general; y poder ilimitado para suspender la ejecución de órdenes o providencias expedidas sobre los ramos administrativos que fueran inconvenientes al real servicio. Con la limitación de que las medidas que dictase el Capitán General debían tener el carácter de provisionales, ínterin merecían la aprobación del gobierno supremo.

Con esas “facultades omnímodas” se apuntalaba de un modo desmedido la centralización y concentración de poderes en manos del Capitán General. El historiador cubano Fernando PORTUONDO llamó a esa real orden como “terrible decreto”, con el cual “[...] de hecho, se suprimieron todos los derechos civiles y humanos a los habitantes de Cuba, quienes

44 CARRERAS, Julio A., *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., pág. 112.

45 Andrés ANGULO y PÉREZ (*Historia de la Administración de Cuba*, ob. cit., pág. 92) evaluaba que esa comisión “[...] resultaba un instrumento político en manos del Gobernador para perseguir, enjuiciar y condenar con extraordinaria prontitud a todos aquellos que no se manifestaban sumisos al Gobierno español”.

46 Ramiro GUERRA (*Manual de Historia de Cuba...*, ob. cit., pág. 301) hacía la salvedad de que VIVES “[...] usó sus facultades discrecionales con mucha moderación”.

47 De ella dijo Julio A. CARRERAS (*Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., pág. 112): “No hay un documento tan oprobioso en la historia del derecho colonial hasta el momento”.

48 GUERRA, Ramiro, *Manual de Historia de Cuba...*, ob. cit., pág. 343.

en los sucesivo vivirían al capricho del déspota que ocupase la capitania general”.<sup>49</sup>

También bajo la gobernación de VIVES, siguiendo el criterio de centralización, se organizó la Isla a partir de su división en tres departamentos: Occidente, Centro y Oriente. Frente a cada departamento se ubicó un comandante general; y se adoptaron subdivisiones en distritos con jefes que estaban a la cabeza de ayuntamientos y mandaban a los comandantes de armas y a los jueces pedáneos. En el compendio de ANGULO Y PÉREZ, Claudio MARTÍNEZ DE PINILLO, Conde de VILLANUEVA, sustituyó a Francisco DE ARANGO Y PARREÑO en 1825 en la Intendencia de Real Hacienda –hasta 1840–, “y por su iniciativa se hicieron importantes mejoras en la Administración. Se hizo un censo de población y un mapa de la Isla, utilizados también para fines militares. Se dividió el territorio insular en tres departamentos militares y cinco Comandancias de Marina, y creó comisiones fiscalizadoras de la Aduana, integradas por comerciantes”.<sup>50</sup>

Después de la muerte de FERNANDO VII, y la evolución de los acontecimientos en España, se le confirman las “facultades omnímodas” al Capitán General de la Isla, Mario RICAFORT (1832-1834), por Real Orden de 21 de marzo de 1834. Sobre esa confirmación, esclarece GUERRA: “[...] no podía dejar de reconocérsele una ominosa significación. Cuba, en completa paz, no se hallaba amenazada de ningún peligro exterior, y en España la política del gobierno seguía una dirección francamente liberal. La Real Orden, por consiguiente, no podía interpretarse sino en sentido de que el ministerio practicaba dos políticas diferentes, absolutamente contradictorias, una de principios liberales para la metrópoli; otra de opresión en la colonia”.<sup>51</sup>

El desarrollo de los acontecimientos en el territorio español, llevó a la promulgación del Estatuto Real de 1834; cuya aplicación al enclave antillano trajo ciertos distingos y variaciones en relación con lo que sucedía en España. Pedro José GUITERAS resumía así la situación: “El gobierno mandó proclamar el Estatuto Real, haciendo alteraciones importantes respecto al nombramiento de próceres y procuradores, en la ley de imprenta y en otros particulares de gran interés, negando el establecimiento de la milicia urbana y de otras instituciones creadas en la península, ordenando quedase en toda su fuerza y vigor el decreto sobre facultades omnímodas

49 PORTUONDO, Fernando, *Historia de Cuba 1492-1898*, ob. cit., pág. 290.

50 ANGULO Y PÉREZ, Andrés, *Historia de la Administración de Cuba*, ob. cit., pág. 93.

51 GUERRA, Ramiro, *Manual de Historia de Cuba...*, ob. cit., pág. 343.

y que continuase bajo el mismo pie el tribunal de la Comisión militar”;<sup>52</sup> además escribía: “La población de la isla no pudo menos de recibir con disgusto un código así mutilado, con mengua del honor del país, y en el cual se autorizaba la división de derechos políticos entre España y Cuba, sin manifestarse ningún motivo de conveniencia pública”.<sup>53</sup>

En Cuba, poco tiempo después, se nombraba Capitán General a Miguel TACÓN, al que, por Real Orden 26 de mayo de 1834, se le confirman las “facultades omnímoda”. Con TACÓN el autoritarismo y el despotismo en Cuba alcanzan un punto alto; y se genera un pulseo entre este militar reaccionario y los sectores reformistas liberales de los criollos, como ilustración de los espíritus de contradicción que anidaban en la Isla para esa época.

En relación con lo que se disponía en el Estatuto Real, y los primeros meses del gobierno de TACÓN, nos cuenta Ramiro GUERRA: “El Ministerio y las Cortes, por su parte, no mostraron la menor inclinación a variar en lo más mínimo la política adoptada respecto a Cuba, una Real Orden de 12 de abril había comisionado a Arango y Parreño para que informara sobre la manera más adecuada de implantar la mencionada reforma en la Isla. Trazado un plan a grandes líneas con el propósito indicado, Arango creyó prudente enterar del mismo al capitán general, oír el parecer de este y proceder de acuerdo con la primera autoridad, pero Tacón le manifestó lisa y llanamente que su opinión era enteramente contraria a la división de mandos. Insistió Arango, no obstante, en la conveniencia de discutir el asunto, pero en las dos o tres sesiones que logró celebrar con Tacón, no le fue posible llegar a conclusiones de ninguna clase, según informó al supremo gobierno en 16 de noviembre. Tres meses después, en 18 de febrero, [...] se hizo saber a Arango, de Real Orden, que S.M. la reina gobernadora, en vista de los inconvenientes que ofrecía debilitar la autoridad del jefe superior de la Isla, había resuelto que las funciones y atribuciones del gobernador civil correspondiesen en Cuba al capitán general. La ratificación del régimen despótico y la inutilidad de realizar nuevos esfuerzos para separar la autoridad militar de la civil, no podían ser más evidentes”.<sup>54</sup>

52 GUITERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., pág. 118.

53 GUITERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., págs. 119 y 120.

54 GUERRA, Ramiro, *Manual de Historia de Cuba...*, ob. cit., pág. 343. Por su parte, recordaba DE LA CONCHA que por “Real orden de 18 de febrero de 1835 se declararon al Capitán general de la Isla las funciones y atribuciones de Gobernador Civil de ella, disponiéndose que se entendiera con el ministro del Interior, nombre dado antes al de Fomento, en todos los asuntos designados por los Reales decretos de creación de este; pero si se

También vinculado a los primeros momentos del gobierno de TACÓN en Cuba, se produce su resistencia a suprimir la Comisión Militar Ejecutiva y Permanente, frente a la propuesta hecha por la Audiencia de Puerto Príncipe para eliminarla, a raíz de la real orden que extinguía en todas las provincias del Reino esas comisiones militares. Nuevamente, vino el respaldo de Madrid a TACÓN, y un paso más en favor de la brecha en la realidad político-jurídica de España y Cuba, pues el gobierno metropolitano expresaba formalmente su complacencia en mantener las leyes e instrucciones por las cuales “había florecido Cub”.

Cuando se produce el llamado *motín de la Granja* en 1836, en el que se obligó a la Reina Regente MARÍA CRISTINA a adoptar lo que sería la tercera proclamación en España de la Constitución de 1812, se da una situación peculiar en Cuba al respecto. En efecto, sería el general Manuel LORENZO, quien fungía como gobernador de Santiago de Cuba, quien restauraría en la zona bajo su jefatura (el oriente cubano) la vigencia del texto gaditano; no sucedería así en el resto del territorio de la Isla. El Capitán General Miguel TACÓN, autorizado a proceder en el enclave caribeño según su prudencia, no apoyó este comportamiento y luego de dos meses puso fin a la actitud del general LORENZO, quien debió entregar el mando que ostentaba y salió para España. Concluía así el tercer y último momento

exceptúa una Real orden de 3 de diciembre de 1837, en que se comunicaba un pretendido deslinde de atribuciones entre el Gobernador Civil y el Intendente, nada se hizo que en realidad se dirigiese a promover allí los resultados que se buscaban en la creación de gobiernos civiles”; ver: DE LA CONCHA, José, *Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba*, ob. cit., pág. 49. También, en un tono contemporáneo, ha considerado Rolando RODRÍGUEZ (*Cuba. La forja de la Nación*, Tomo 1, *Despunte y epopeya*, 2ª edición cubana, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 2005, pág. 91): “El retorno de la influencia liberal se traduce para Cuba en una decisión paradójica, como casi todo lo que tiene que ver con la isla. Tal como estaba preceptuado, en Cuba, como en las demás colonias hispanas, debía implantarse el estatuto real, código de normas que [...], es el resultado de la imposición de los liberales moderados. No obstante, como contrasentido, se le encarga traerlo a la isla e implantarlo a Miguel Tacón y Rosique, un generalazo autoritario, designado bajo el gobierno de Martínez de la Rosa para regirla. La incoherencia resulta evidente. Mientras se le encomienda a Arango y Parreño que estudie la división del poder militar y civil, como establece el estatuto para las colonias, se envía a regirla a un déspota, arrogante y patético, investido de facultades omnímodas, quien no solo se opondrá a tal división de mando, sino que hará un uso extremo de unos poderes que superan a los de un sanjuco turco. Las facultades extraordinarias conferidas por los absolutistas a Francisco Dionisio Vives, son rubricadas ahora por un gobierno de impronta liberal. En Cuba, por tanto, habrá que olvidarse de la libertad de prensa y el debate público. La paradoja será tan brutal que un español, que en la península puede disfrutar de esos y otros derechos, basta con que se mueva al trópico para que quede bajo un régimen de opresión. Es la muestra más fehaciente del completamiento de la conversión de Cuba en colonia”.

de la vigencia de la Constitución de Cádiz en Cuba, sin que llegara a extenderse y a posicionarse efectivamente esa vigencia sobre el ambiente político-jurídico cubano de ese entonces, más allá del fallido intento en el oriente del país.

Resuelta de ese modo la situación creada en Cuba, desde el gobierno español llegó la orientación de que no se pusiera en vigor la Constitución gaditana en esta colonia, pero que se procediera a la elección de los diputados a Cortes para la elaboración de un nuevo texto constitucional. Estas elecciones tuvieron, por decisión nuevamente del gobierno madrileño, distingos en relación con el procedimiento a seguir en la Metrópoli, eligiéndose menos diputados de lo que pudiera haber correspondido.

En una excelente referencia, que a pesar de su extensión es provechoso seguir, nos decía GUI TERAS al respecto: “El restablecimiento de la Constitución de 1812 hizo revivir la idea de gobernar las provincias de ultramar por leyes especiales. Cuando la revolución de 1808 puso las riendas del estado en manos del pueblo, la Junta de Sevilla y la Central del reino, tuvieron este pensamiento, que no les permitió llevar a cabo el temor de fomentar con tal medida los deseos de independencia; y los diputados americanos, instruidos de la mala disposición del gobierno, apenas abiertas las cortes, instaron por la igualdad de derechos y obtuvieron parcialmente en aquel código los que habían disfrutado desde el descubrimiento del Nuevo Mundo”.<sup>55</sup> Este historiador continuaba escribiendo: “Si bien ahora existían los mismos motivos de equidad y justicia, las circunstancias hacían más fácil el cumplimiento de aquella. No quedaba ya de los dominios que un día hicieron la grandeza de España sino las islas de Cuba y Puerto Rico, y de estas la más importante tenía dificultades para oponerse a la voluntad del nuevo ministro; las medidas adoptadas por los estatutistas y el carácter que el general Tacón había impreso a su gobierno le inspiraba confianza de que tal innovación podía hacerse imprudente. No había pues otros obstáculos que los que debían nacer de los derechos legítimos de estas provincias y el recelo de que las pasiones populares pudieran encenderse a pesar de intereses de alta trascendencia”.<sup>56</sup> Igualmente, GUI TERAS explicaba: “Los ministros, de acuerdo con algunos diputados de las Cortes de Cádiz, empezaron desde su entrada en el mando a ocuparse en el modo de efectuar este proyecto. Pero no atreviéndose a asumir la responsabilidad de hacerlo con un decreto dictatorial, se contentaron con

55 GUI TERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., pág. 165.

56 GUI TERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., págs. 165 y 166.

que no se publicase allá la constitución, hasta que las Cortes determinasen y que no se eligiesen diputados sino en el menor número posible. Los constituyentes, cuando los sucesos del departamento oriental, pusieron a la isla bajo la garra de hierro de Tacón, acabaron esta obra de iniquidad imprimiéndole el sello de la ley”.<sup>57</sup>

GUIERAS seguía con su exposición en los siguiente términos: “sabido en Madrid que las tropas de Lorenzo no irían contra la voluntad del supremo gobierno, las cortes en sesión secreta del día 16, acordaron se nombrase una comisión especial para que informase acerca de una proposición que respecto de las provincias de ultramar hizo don Vicente Sancho. Esta comisión, cuando ya se tuvieron noticias positivas de la partida del general, «creyó que para poder ilustrar al congreso con la detención conveniente y al tenor no solo de la misma proposición sino de algunas indicaciones hechas en la misma sesión acerca de si convenía o no que las provincias de ultramar fuesen representadas en las presentes y futuras cortes, debía conferenciar y entenderse con la comisión encargada de preparar y presentar el proyecto de constitución». Y habiéndose instruido de que esta «pensaba proponer que las provincias de ultramar fuesen gobernadas por leyes especiales», ambas comisiones, después de haber examinado la correspondencia oficial entre el capitán general de Cuba y el gobierno, conferenciando con este largamente, acordaron abrazar en un solo informe la proposición del Sr. Sancho, las indicaciones hechas en la sesión del 16 de enero y la idea de la comisión encargada del proyecto de constitución; y constituyéndose, por acuerdo de las cortes, en comisión extraordinaria, presentaron su informe de 10 de febrero, que se leyó en la sesión del 7 de marzo, proponiendo se declarase que: «no siendo posible aplicar la constitución que se adopte en la península e isla adyacentes a las provincias ultramarinas de América y Asia, serán estas regidas y administradas por leyes especiales y análogas a su respectiva situación y circunstancias y propias para hacer su felicidad, y que en su consecuencia no tomaran asiento en las cortes actuales, diputados por las expresadas provincias»”.<sup>58</sup>

En definitiva, puestos ya de acuerdo los criterios dominantes en las Cortes y antes de concretar el próximo texto constitucional, se dicta el 19 de abril de 1837 una Real Orden de indudable trascendencia para el futuro político-jurídico de Cuba, en términos de exclusión. Por ella, se

57 GUIERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., pág. 166.

58 GUIERAS, Pedro José, *Historia de la Isla de Cuba*, Tomo III, ob. cit., págs. 168 y 169.

adelantaba la disposición de las Cortes de que “[...] las provincias de América y Asia sean regidas y administradas por leyes especiales y análogas a su respectiva situación y circunstancias, y propias para hacer su felicidad; y que en consecuencia no tomen asiento en las Cortes actuales diputados por las expresadas provincias”.<sup>59</sup> Por esa propia normativa se ordenaba que el Capitán General “[...] redoble en esta ocasión su vigilancia, como más conduzca a la tranquilidad y seguridad del país, obrando con tanta discreción como energía, y siempre con arreglo a las leyes, según las cuales si los malcontentos diesen algún paso criminal que pueda conducir a alterar el sosiego público, deberán ser sujetos al juicio de los Tribunales competentes”. Además, en otro elemento de trascendencia en lo que aquí nos interesa, se refrendaba: “Que debiendo considerarse una consecuencia precisa de la enunciada disposición de las Cortes, que esas provincias sigan gobernándose por las leyes de Indias, por los Reglamentos y Reales órdenes comunicadas para su observancia, y por las que se vayan dando, como se cree más conducente a la prosperidad del país, debe cumplirse muy exactamente lo determinado en las referidas leyes y en órdenes posteriores acerca de que no se ponga en ejecución disposición alguna que se adopte en la Península, y que no se comunique a V.E. por el correspondiente Ministerio con el expresado objeto de que tenga ejecución y cumplimiento en esa Isla”; lo que se complementaba con: “Que debiendo esta ser regida y administrada por leyes especiales análogas a su situación, y propias para hacer su ventura, las autoridades superiores deben auxiliar al Gobierno de S.M., proponiendo en sus respectivos ramos aquellas que conceptúen puedan producir tan importantes objetos”.

Como se dice en esa Real Orden, se le impidió a los diputados electos por Cuba tomar sus asientos en las Cortes. Un polémico incidente del que alguno de sus protagonistas (José Antonio Saco en particular) y la historiografía cubana, han dado buena cuenta.<sup>60</sup>

Por otro lado, la determinación de excluir a Cuba, como provincia de Ultramar, del cauce jurídico ordinario por el que transitaba la evolución jurídica española, prefijando que debía seguir en ello leyes especia-

59 El texto de esta Real Orden de 19 de abril de 1837 aparece reproducido en INFIESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., nota 102, págs. 103 y 104.

60 Según Rolando RODRÍGUEZ (*Cuba. La forja de la Nación*, Tomo 1, ob. cit., pág. 102): “En la Gran Antilla, la brecha entre colonia y metrópoli, entre cubanos y peninsulares se hizo insondable, definitiva. El agravio por la expulsión de los diputados a cortes punzó el alma hasta de los más crédulos. La fe de los buenos tiempos en que la fidelidad y la cordura pagaban, se había hecho trizas. Contra los intereses, nada podían las buenas razones”.

les, y mientras estas no surgieran se ratificaba la vigencia del viejo orden jurídico que venía operando hasta ese momento, tendría una parca, pero decidida, confirmación al más alto nivel jurídico unos meses después.

Sin duda alguna es muy interesante todo lo que rodeó a este tema en su momento, tanto las decisiones en las comisiones (la extraordinaria o especial de Ultramar y la comisionada de redactar el proyecto constitucional) y en las sesiones de Cortes que lo involucraba, cuanto en los escritos que se derivaron de todo ello. De los argumentos, debates, contrargumentos y réplicas se dejó constancia en diversos documentos. Necesario todo eso para conocer motivos, intenciones, convicciones y sentimientos en torno a tan delicada e importante cuestión.<sup>61</sup> Pero, a los efectos de nuestro trabajo, creemos que lo importante fue el resultado final, pues es el que determina efectivamente las consecuencias que nos interesa seguir.

En la exposición de la Comisión de las Cortes presentando el proyecto de constitución, se acoge rápidamente en el penúltimo párrafo: “Otro artículo adicional ha sido preciso poner, conforme a la resolución ya propuesta a las Cortes, de que las provincias de Ultramar se rijan por leyes especiales, más acomodadas a sus circunstancias particulares. Los fundamentos de esta disposición se hallan en el dictamen que esta comisión firmó en unión con la extraordinaria de Ultramar, y sería ocioso repetirlos así”.<sup>62</sup>

Así, entraba al ruedo de la escena político-jurídica la Constitución de la Monarquía Española de 10 de junio de 1837, conteniendo, en el artículo 2 de sus “Artículos adicionales” la siguiente prescripción: “Las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales”.

Consagrada esa disposición a nivel constitucional, se llegaba a completar, desde el punto de vista jurídico formal, lo que ya era un hecho para ese momento: la exclusión de Cuba del orden jurídico ordinario que tenía lugar en España y la determinación de que a ella se le aplicara un orden normativo especial. Esta decisión, y justo también por el momento histórico concreto en que se adopta, trajo numerosas consecuencias en los planos políticos y jurídicos para Cuba.

61 Para este tópico, del lado cubano, es insoslayable: SACO, José Antonio, *Examen analítico del informe de la comisión especial nombrada por las Cortes, sobre la exclusión de los actuales y futuros diputados de ultramar, y sobre la necesidad de regir aquellos países por leyes especiales*, Oficina de D. Tomás Jordan, Impresor de Cámara de S.M., Madrid, 1837, en todo.

62 Consultada en: SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Tomo I, Editora Nacional, Madrid, 1969, págs. 317 y sigs.



El antiguo profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de La Habana, Ramón INFUESTA Y BAGÉS, a tenor de esa situación de 1837, concluía: “Cuba ha quedado segregada de la comunidad política española. Ahora, es la Metrópoli la que ha de dar, mediante leyes especiales, el régimen político para la Colonia, régimen que es anuncio y advertencia, sin llegar jamás a propósito. Vago desconocido, que nace en la bruma de las elucubraciones de gobernantes y gobernados, como viviría siempre”.<sup>63</sup>

Con esta decisión, las colonias españolas comprendidas en la letra de esa Real Orden –Cuba en lo que nos interesa–, se excluían del alcance del régimen jurídico-constitucional que regía en territorio peninsular; marcándose así una deferencia de tratamiento jurídico-político entre la Metrópoli y sus posesiones o provincias ultramarinas, donde estas últimas no disfrutarán del orden constitucional planteado para operar en la España europea. Pero, no solo es en el orden constitucional, sino también en el plano jurídico en general donde ha de haber una segregación para los territorios coloniales españoles. No solo hay allí una intención de distinguir, sino una actuación concreta en función de hacer efectiva esa distinción político-jurídica que va a indicar, a pesar de estar bajo un mismo pabellón, que para el gobierno metropolitano sus provincias ultramarinas eran, cuanto menos, “otra España” y así lo habían dejado claro desde el prisma jurídico.

Por otro lado, no debemos perder de vista tampoco el momento en que se produce toda esta situación. España, empeñada en transitar gradualmente hacia un nuevo orden de cosas y dejar atrás ya los tiempos del absolutismo monárquico, estaba encaminándose por el sendero de la modernidad liberal burguesa y la construcción del Estado Moderno con todas las implicaciones que eso ha de aparejar. Sin embargo, al negarle en esa época a las provincias de Ultramar –a Cuba, en nuestro caso– la posibilidad de compartir sus destinos político-jurídicos al ritmo ordinario que como Metrópoli vivía, y arrastrarlas consigo en esas transformaciones políticas y jurídicas, las condenaba a mantener su confinamiento dentro de los barrotes erigidos por el viejo orden político-jurídico que se proyectaba cada vez más como anacrónico; y además apuntalaba aquí la negación, en pos de mantener su dominio colonial, de introducir a esas posesiones en aquella modernidad.

Por añadidura, como apreciaba HERNÁNDEZ MAS: “se cerraba un nuevo paréntesis para la clase poseedora cubana, que considerábase ya

63 INFUESTA Y BAGÉS, Ramón, *Historia Constitucional de Cuba*, ob. cit., págs. 107 y 108.

apta para regir los destinos de la Isla, en sus pretensiones de auto-administración insular”.<sup>64</sup>

Lo anterior, nos va proveyendo de unas claves necesarias para entender el submundo que queda atrapado en las páginas del *Breve tratado...* de José María MORILLA. No solo en el sentido de identificar todo un universo normativo especial que distinguía y ordenaba la realidad jurídico-administrativa cubana de finales de la década de 1840, en contraste con la española, para apreciar su especialidad y establecer su distinción con lo que ocurría en España; sino también porque las bases sobre las que se sustentaba ese trazado normativo aquí y allá, tenían fundamentos diversos, y, sin dudas por el influjo del momento compulsado por lo que se vivía en España, MORILLA adopta ciertas conclusiones en un contexto cubano que está por madurar para ofrecer las bases para la sustentación adecuada de un Derecho Administrativo tal y como la modernidad lo estaba revelando en otras latitudes.

Luego de entrar en vigor la Constitución de 1837, hubo un amago por parte de Madrid de concretar la elaboración de las leyes especiales que habían de regir para Cuba. Según daba cuenta VALDÉS DOMÍNGUEZ: “Mendizábal que era ministro de Marina, de Comercio y de Navegación de Ultramar en una Real Orden que dirige al Gobernador Capitán General de la Isla de Cuba con fecha 28 de Julio de 1837 le dice que habiendo determinado las Cortes en decreto de 18 de Abril de 1837 que las provincias de Ultramar fuesen regidas y administradas por leyes especiales, S.M. la Reina Gobernadora había resuelto que dicho General se dedicase desde luego a meditar sobre aquellas que fuesen más necesarias para la prosperidad de la Isla en todos los ramos de la administración pública. Que para lograr el acierto en materia de suyo tan difícil que necesita de muchas luces, experiencia y conocimientos locales, S.M. concedía a ese General facultad para formar en esta Capital una Junta compuesta “de las personas más notables y de la mejor reputación por su amor al país, por sus conocimientos en todos los ramos, honradez y lealtad” para que conferenciando entre sí, bajo la Superior Presidencia de este Gobernador o de otro de la confianza de este, propongan las reformas y mejoras que estimen oportunas para el mejor régimen de la Isla «debiendo entenderse que han de formar un trabajo sistemático y conexo en todas sus partes aunque con la debida división y subdivisión de materias en los ramos de la administración civil y municipal de la Justicia y de la economía o de Hacienda y contribuciones;

64 HERNÁNDEZ MAS, Orestes, *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., pág. 112.

y de todas las medidas y leyes que convendrá tomar y adoptar para el fomento de la agricultura, artes, manufacturas, navegación y comunicación interior y exterior”.<sup>65</sup>

Esa Junta se constituyó el 28 de septiembre de 1837, dividida, según la Real Orden de 28 de julio, en cuatro comisiones: Administración civil, municipal y de justicia; Administración económica, hacienda y contribuciones; Fomento de agricultura, artes y manufacturas; y Fomento de navegación y comunicación interior y exterior.

Sin embargo, no tardaría el gobierno español en mutilar las funciones de esa junta, pues el 4 de diciembre se conoció una Real Orden por la que quedaban excluidas de dichas funciones las cuestiones relativas a la hacienda. Y el 15 de enero de 1838, por Real Orden, se ordenaba el cese de esa Junta una vez que hubiera terminado los informes y hubiera fijado su dictamen en los varios puntos que abrazaba su encargo. Luego, se tomaría la decisión, impulsada por el entonces ministro de Ultramar José Antonio PONZOA, por Real Decreto de 24 de octubre de 1838 firmado por la Regente, de crear una “Junta consultiva para los negocios de la Gobernación de Ultramar en que Yo estime conveniente mandar que se oiga su dictamen”. En definitiva, no hubo nada de leyes especiales.

Domingo DEL MONTE, en el propio año 1838 dirige su “Proyecto de memorial a S.M. la Reina, en nombre del Ayuntamiento de La Habana, pidiendo leyes especiales para la Isla de Cuba”, intentando promover que se diera cumplimiento con esto a la prescripción constitucional. Pero Madrid hace oídos sordos en relación con toda esa situación; adoptando una actitud al respecto que irá apuntalando en los lustros posteriores el clamor de aquellos que aún no acogían la senda separatista o independentista, y se mantenían dentro de los cánones reformistas o autonomistas. Como constaba HERNÁNDEZ CORUJO: “Mas en aquel año 1838 iba a cesar el movimiento pro leyes especiales, sin perjuicio de que el criterio constitucional de las leyes especiales siguiera vigente [...]”.<sup>66</sup>

Por Real Decreto de 7 de agosto de 1838 se creó la Audiencia de La Habana, la segunda que aparecía en Cuba, luego de que en 1800 empezara a funcionar la Audiencia de Puerto Príncipe (que sería eliminada en 1851). Mientras coexistieron, ambas se dividieron la competencia, desde el punto de vista territorial, en sus funciones jurisdiccionales.

<sup>65</sup> VALDÉS DOMÍNGUEZ, Eusebio, *Los antiguos diputados de Cuba...*, ob. cit., págs. 22 y 23.

<sup>66</sup> HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Historia Constitucional de Cuba*, Tomo I, ob. cit., pág. 159.

En 1842, bajo la capitania general de Jerónimo VALDÉS, se producen nuevos acontecimientos de relevancia jurídica.

Por un lado se da en Cuba la secularización de la Universidad de La Habana, por la Real Orden de 24 de agosto de 1842, en la que esa alta casa de estudios, hasta entonces regida por la Orden de Santo Domingo, dejó de tener la condición de Pontificia, y se convirtió en la Real y Literaria Universidad de La Habana. Además de la secularización de la Universidad habanera, y siguiendo el movimiento impulsado al respecto en la Península Ibérica bajo la regencia esparterista, se dictó en el propio año 1842 el *Plan General de Instrucción Pública para las islas de Cuba y Puerto Rico*, como territorios restantes del poder colonial español en el lado americano. Ese plan implicaba una nueva organización de la Universidad, en la que emergería –como en la España continental– una Facultad de Jurisprudencia, de lo que antes habían sido las facultades de Cánones y de Leyes. Lo que vino a complementarse después por el Reglamento de la Universidad dictado por Real Orden de 27 de octubre de 1844.

Por otro lado, el Capitán General VALDÉS, emite y pone en vigor, con aprobación real, el denominado *Bando de Gobernación y de Policía de la Isla de Cuba*, de 14 de noviembre de 1842; conocido también como Bando de Buen Gobierno. En él se regulaban cuestiones en materia local, introduciendo modificaciones en relación con lo dispuesto en las Ordenanzas DE CÁCERES; pero sin significar un cambio esencial en relación con ellas, ni su derogación. De ahí que CARRERA JÚSTIZ pudo concluir que hasta que se estableció en nuevo régimen municipal en Cuba a finales de la década de 1850, los Ayuntamientos cubanos siguieron con las ordenanzas del siglo XVI, más o menos modificadas.<sup>67</sup> Y en otro lugar, sobre la larga duración de las aludidas ordenanzas, ese primer gran maestro del municipalismo cubano del siglo XX expresaba que ese estancamiento por tres siglos (las Ordenanzas DE CÁCERES comenzaron a regir en 1641) era un caso sociológico original; que los Ayuntamientos cubanos estuvieron sustraídos al enorme movimiento político y social de todo el resto del Mundo; y que pocos ejemplos había de una petrificación secular análoga.<sup>68</sup>

Enrique GAY CALBÓ, le dedicó unas reflexiones a este *Bando de Gobernación y de Policía de la Isla de Cuba* de 1842, en las que recogía: “confirma en su esencia las instituciones municipales reguladas en

67 CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, Tomo segundo, ob. cit., pág. 197.

68 CARRERA JÚSTIZ, Francisco, *Programa de las Asignaturas de Gobierno Municipal y de Historia de las Instituciones Locales de Cuba*, ob. cit., pág. 153.

las leyes de Indias y Ordenanzas de Cáceres, y ratifica sus disposiciones más absurdas e inhumanas. Más bien atiende el Bando de Valdés, en lo que trata definitivamente de la vida local, una serie de prohibiciones y de penas”; además afirmaba: “Atiende el Bando a todo lo que presenta carácter público, desde la religión y la moral hasta el orden, la salud, la seguridad, la comodidad, el aseo, los espectáculos y el ornato. Minucioso como producto de abogados de una administración ordenancista, el Bando organiza y reglamenta, y establece penalidades para los infractores. En algunos aspectos se nota que los comisionados sabían bien que legislaban para unos colonos sometidos al régimen excepcional de vecinos de plaza sitiada”.<sup>69</sup>

Finalmente, nada viene a agregar de nuevo para Cuba el texto constitucional español de 1845,<sup>70</sup> el cual reafirmaba en su artículo 80 que las provincias de Ultramar serán gobernadas por leyes especiales.

En este rápido repaso de elementos que consideramos importantes para tener una idea del contexto socio-político cubano al que temporalmente se sujeta la obra que nos ocupa, debemos agregar unas observaciones sobre la formación de la identidad nacional, debidas al historiador Eduardo TORRES-CUEVAS. Según precisaba este autor a raíz de otro tipo de valoraciones, pero aplicables a nuestro marco: “En este período (1838-1868) se fue desarrollando una tendencia a la homogeneización interna de los gustos, hábitos y costumbres de las distintas clases, capas y grupos sociales. Se generalizaron los elementos de la tradición criolla, transformados y adaptados a los cambios culturales que se han operado a mediados del siglo XIX. La formación de lo cubano es ya un hecho irreversible, aunque se manifiesta de formas diferentes según las culturas de clases y estamentos”.<sup>71</sup>

69 Véase: FRANCO, José Luciano, “Las instituciones locales cubanas”, ob. cit., pág. 35. En lo que toca a esa disposición de 1842, FRANCISCO CARRERA JÚSTIZ (Francisco, *Introducción a la historia de las instituciones locales en Cuba*, Tomo segundo, ob. cit., pág. 199) calificó al bando de “retrógrado”. Mientras de él dijo Julio A. CARRERAS (*Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, ob. cit., pág. 117): “Es el documento legal que sustituye los Ordenanzas de Cáceres. En verdad, la adapta al momento político y cubre la verdad con otra sotana, menos oscura. No es notable el cambio en el contenido aunque ha variado la forma y el léxico. Leemos en español moderno”.

70 Consultada en: SEVILLA ANDRÉS, Diego, *Constituciones y otras leyes y proyectos políticos de España*, Tomo I, ob. cit., págs. 371 y sigs.

71 TORRES-CUEVAS, Eduardo, “V. De la sociedad esclavista a la revolución independentista”, en TORRES-CUEVAS, Eduardo y LOYOLA VEGA, Oscar, *Historia de Cuba 1492-1898. Formación y Liberación de la Nación*, Editorial Pueblo y Educación, Ciudad de La Habana, 2001, pág. 174.

2) Algunas ideas sobre el contexto político-jurídico y el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de José María MORILLA

De la descripción contenida en el acápite anterior, podemos desgajar algunas claves que es preciso retener al tiempo de considerar el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de MORILLA, en sus características existenciales y en la composición de su contenido, para comprender en su mejor dimensión lo que en él se encierra y su acabado como producto de inteligencia signado por una época.

Un punto a considerar como de primer orden para descubrir la topografía del terreno al que responde la obra que nos ocupa, y los postulados que en ella se contienen, es el nexo entre España y Cuba en ese tiempo. La segunda era un enclave territorial de la primera, incorporado tras un proceso de conquista y colonización, donde la condición colonial –y las relaciones Metrópoli-colonia– marca todo su *status* político y jurídico en esas fechas. A lo cual hay que sumar que la primera mitad del siglo XIX vería proyectar un recrudescimiento de esa situación, ante la pérdida por España de su vasto imperio territorial; y por las conmociones que se introducían en Europa y América producto de la gradual caída del absolutismo monárquico y el triunfo del liberalismo burgués, la construcción del Estado Moderno, y los procesos independentistas de la mayor parte de Hispanoamérica.

Es la condición colonial de Cuba y la necesidad de España de mantener su dominio sobre ella, sujetándola a esa condición, la que estaría detrás del complejo normativo relativo a lo administrativo, que José María MORILLA identificaba como base del Derecho Administrativo que operaba de modo especial en Cuba. Ese aspecto de fondo va a teñir de manera peculiar la realidad jurídica-administrativa cubana de ese entonces, en contraste con lo que sucedía en suelo ibérico, colocándole un aliento de diferenciación objetiva que se ha de proyectar desde la realidad de los hechos hasta el plano de lo jurídico formal.

Precisamente por ese *status* esencialmente colonial de la Mayor de las Antillas como territorio ultramarino español, su dinámica política y jurídica hubo de estar trazada y controlada, en su desenvolvimiento, por el poder externo dominante (España), a partir de un molde construido y colocado por éste atendiendo a una mecánica particular que no compartía la suerte de aquella que discurría en el espacio físico en que se asentaba ese poder metropolitano. De este modo, el régimen jurídico-público de la colonia antillana era un producto elaborado por la Metrópoli europea y estaba articulado para responder a los intereses de esta última.

En la Península Ibérica se asentaban los poderes públicos que, en última instancia, decidían sobre los cubanos y donde estos no tenían prácticamente ninguna representación que alzara la voz en su nombre y velara por ellos. Los órganos de gobierno y administración de Cuba dependían directamente del Gobierno español, quien además determinaba su composición. Desde España se ordenaba jurídicamente la vida de los cubanos o partía la aprobación del aliento esencial que impregnaba la ordenación de esa vida. El Derecho vigente en este lado del Atlántico era de factura española; la producción normativa fundamental que operaba para los cubanos provenía de España o se aprobaba allí. Desde Madrid se trazaba y regenteaba el régimen jurídico-administrativo de Cuba. Los principales cargos públicos en Cuba eran nombrados directamente desde España por la Corona o el Gobierno, o por el Capitán General en Cuba; existiendo un sistema de exclusión donde la mayoría del funcionariado público era ocupado por personas de origen español, dejando a un lado la posibilidad de que los criollos pudieran copar la organización administrativa.<sup>72</sup> Todo, consecuencia de la condición de dependencia político-jurídica de España en que vivía entonces la “Perla de las Antillas”. Era un poder ubicado más allá de las fronteras del archipiélago cubano el que le determinaba, gobernaba y administraba, desde bien lejos de su realidad y de las necesidades que aquí se manifestaban. Era un interés extraño el que movía todo el funcionamiento de la maquinaria gubernativa y administrativa en Cuba, sobre la base de garantizar ese interés externo y no atender al propio de los cubanos.

De acuerdo con lo que acogía nuestro FRANCISCO CARRERA JÚSTIZ en los primeros lustros de la pasada centuria: “Mientras Cuba, hasta ayer, fue una colonia de España, todas las manifestaciones de nuestra vida pública de España procedían. Un Capitán General o Gobernador General tenía, entre nosotros, delegada la suprema representación del Poder Ejecutivo Nacional, que en Madrid residía. Y también allí actuaba el Senado y las Cortes de la Nación, promulgándose en España las leyes que debían regir en Cuba. Análogamente, desde los Presidentes de Audiencias hasta los funcionarios judiciales más modestos, nombrábanse por el Rey, por el Ministro de Ultramar o por el Gobernador de la Colonia. En resumen, la vida pública de Cuba, dependía de Madrid, y allí, era donde tenía su asiento,

72 Ilustrativa de esta realidad resulta la tabla sobre la distribución de los empleos públicos en Cuba en 1868, entre españoles y cubanos, que reproduce: PICHARDO, Hortensia, *Documentos para la Historia de Cuba*, Tomo I, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1973, pág. 369, quien la toma de RUIZ GÓMEZ, Servando, *Examen crítico de los Presupuestos... de la isla de Cuba para el año 1878-1879*, París, 1880, pág. 42.

salvo desde luego excepciones”.<sup>73</sup> También era claro en este sentido otro importante profesor cubano de principios del siglo XX, Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, al indicar: “[...] el Cubano había tenido el derecho público que había querido otorgarle su Metrópoli, desde un Congreso que funcionaba en suelo extranjero y por medio de gobernantes, también extranjeros, o que se inspiraban en los dictados del Ministro colonial”.<sup>74</sup>

En consecuencia, se dibujaba una dinámica existencial para Cuba que se posicionaba dentro del espacio general propio del dominio español y quedaba envuelta en este, en tanto parte territorial de él en ese tiempo al que nos referimos. Pero también quedaba, además, como una pieza impregnada de ciertas particularidades en virtud de esas relaciones de dominación y sometimiento colonial que se le establecieron. La realidad que mostraba Cuba durante toda su etapa bajo pabellón de España –en el más amplio, pero igualmente en el más singular, de los sentidos–, y la naturaleza de los nexos entre una y otra, hacen ver que ella es una parte del Reino en general, y que quedaba afectada en tanto era elemento integrante de esa generalidad; pero, por otro lado, tenía también sus particularidades y en cuanto tal se desmarcaba de esa generalidad.

En resumidas cuentas, dos ideas básicas deben estar a la mano en función de lo que queremos decir: 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. Por lo tanto, no puede llamar a extrañeza el hecho de que en una composición gnoseológica de la realidad administrativa, y pública en general, de la Cuba de mediados del siglo XIX, como la que ha de representar el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de MORILLA, se plantee abordar las “cuestiones generales del Reino” y las “especialidades de la Isla de Cuba”. Antes bien, eso era consecuencia de las circunstancias de vida que entonces mostraba la Mayor de las Antillas.

73 CARRERA JÚSTIZ, FRANCISCO, “La Asociación de doctores en Derecho Público”, en *Revista Jurídica*, tomo I, Imprenta Avisador Comercial, Habana, 1912, págs. 481 y 482; del propio, CARRERA JÚSTIZ, “La Facultad de Ciencias Sociales: su influencia en la vida pública”, en *Anuario de la Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público*, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, 1950, pág. 21.

74 HERNÁNDEZ CARTAYA, ENRIQUE, “La reforma del Derecho Público cubano”, Discurso de apertura de las Academias de la Facultad de Derecho (curso de 1918 a 1919), 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, 1952, pág. 15.



Ahora bien, junto a lo dicho, debe ubicarse otro elemento de contexto, y que tiene que ver con la evolución de la situación política y jurídica que se produce en España en la primera mitad del siglo XIX, y lo que acontecía al respecto en la colonia caribeña de la mano de su Metrópoli.

En un interesante estudio sobre la influencia que habían ejercido sobre la legislación cubana diversos países, pero en especial España, y que data de cuando el siglo XX aún no había rebasado su primer tercio de vida, su autor, Diego Vicente TEJERA observaba: “España pasó por su era libertaria; [...] y ningún brote de la conquista francesa nos salpicó a los que tan lejos vivíamos soñando con los adelantos de nuestra tierra”;<sup>75</sup> y unas líneas más adelante consignaba: “Durante todo el tiempo que duró el período colonial, los acontecimientos de España no eran sentidos en Cuba; era necesario que España expresamente lo hiciera notar y prueba de ello, y como curiosidad histórica, se puede citar lo ocurrido cuando el partido republicano Castelarino triunfó en España, estableciendo la República precisamente en los momentos en que esta Isla luchaba por libertad, dándose el histórico caso de que sus hermanos los liberales españoles no le tendieron la mano amiga a los republicanos cubanos para mejorar su situación bajo la bandera de sangre y oro, y ni una disposición vino a cambiar el estado de cosas de esta tierra que pedía, quitando el aspecto de la separación, lo mismo que latía en los programas del partido gran Tribuno del partido del maestro avasallador de la palabra fluida, poética y dominadora; y la guerra siguió como hubiera seguido con los monarcas que representaban entonces las ideas ultra-reaccionarias, que eran los que habían predominado entre nosotros hasta entonces, pasando la República por España sin que en Cuba se supiera nada más que por oídas”.<sup>76</sup>

Como se ha intentado hacer ver, mientras en la Península Ibérica se asistía a la muerte del Antiguo Régimen, y aquella se adentraba por la transformación del Estado a su ritmo de asimilación de las claves modernas, del liberalismo burgués y del constitucionalismo; no eran esos sus designios para las posesiones ultramarinas –la cubana, en lo que nos interesa–, pues, en definitiva y más allá de alguna intentona que no fructificó, España dejaba al margen de esas transformaciones a Cuba; evitando, durante el mayor tiempo que pudo mientras dominó la isla, abrir las puertas a esas mutaciones que se estaban viviendo en gran parte del suelo europeo y del americano. En este sentido, Diego Vicente TEJERA comentaba: “[...] las conmociones políticas de Europa a finales del siglo

75 TEJERA, Diego Vicente, *Estado de la legislación cubana...*, ob. cit., págs. 44 y 45.

76 TEJERA, Diego Vicente, *Estado de la legislación cubana...*, ob. cit., págs. 45 y 46.

xviii y comienzos del xix, hacen entrar a España por otras sendas, pero por esos modernos derroteros por donde España transcurre, no va con su hermosa Provincia Antillana. [...]”.<sup>77</sup>

Así las cosas, mientras el sendero que se va recorriendo, en la medida que avanzaba el siglo xix, en la geografía peninsular, iba conduciendo a los españoles por los derroteros políticos y jurídicos de la modernidad; a la tierra insular caribeña, las propias fuerzas que tenían sobre sus hombros esa conducción, le van negando su entrada a ese nuevo tiempo político y jurídico con sus implicaciones en los aludidos órdenes, generando una brecha entre ambas latitudes y produciendo dos universos políticos y jurídicos divergentes bajo pabellón español: uno (en el espacio peninsular) que se proyectaba hacia el futuro bajo las corrientes dominantes y otro (en las posesiones ultramarinas) que se estacionaba en una dinámica que devendría cada vez en más anacrónica e insostenible, pero de la que se aprovecha el primero y trata de sostener durante el mayor tiempo posible.

Hay, en esto, un claro sentido de distinción entre España como Metrópoli y Cuba cual posesión ultramarina de esta, visible y verificable en todos los planos de la vida de entonces, que claramente se traduce al marco de lo jurídico, y en especial al administrativo. Según afirmaba TEJERA: “[...] siempre fue criterio español considerar distinto en todo a las provincias de Ultramar”.<sup>78</sup> Y en ese sentido se actuó por el poder metropolitano. Cuba era de España; pero no se le permitía vivir al ritmo político y jurídico de lo que discurría en la España asentada en suelo ibérico.

Y ello –no puede ser de otro modo– se ha de constatar también en las páginas del *Breve tratado...* de MORILLA; que ha de resultar buena ribera para mirar esas aguas contrapuestas y algunas paradojas.

Por eso puede resultar llamativo hoy que entonces se hablara en Cuba, como se hace en el *Breve tratado...* por José María MORILLA, de un Derecho Administrativo –incluso uno “especial”– cuando, aún con un grupo de disposiciones normativas que se referían a la Administración Pública, no operaban entre nosotros en propiedad los presupuestos de fondo que llevaron al surgimiento moderno de ese subsistema jurídico: no se practicaba aquí la división de poderes o funciones, antes bien se apuntalaba la centralización y concentración de estos en una figura como el Capitán General; poco podía hablarse en su justa dimensión de un poder público y de una Administración Pública sometida a la legalidad o al Derecho; de un respeto a los derechos y libertades individuales –éramos por

77 TEJERA, Diego Vicente, *Estado de la legislación cubana...*, ob. cit., pág. 55.

78 TEJERA, Diego Vicente, *Estado de la legislación cubana...*, ob. cit., pág. 44.

demás una sociedad esclavista—, de un aparato administrativo abocado a la procura del bien común; no se había constituido propiamente un contencioso-administrativo; entre algún otro aspecto más que rápidamente pueda convocarse dentro de esta dirección argumental.

Tal configuración del panorama cubano, desde esa realidad del temprano siglo XIX, apartaba la idea de que pudiera darse entre nosotros el camino hacia un Estado —ni siquiera lo éramos propiamente— de Derecho —menos aún—, sobre el que se fijara un régimen jurídico-administrativo que cumpliera consecuentemente sus fines existenciales y funcionales tal y como se estaba entendiendo en su primera fase moderna. Algo que se apresuraban a construir gradualmente los Estados europeos y de la América hispana que iban entrando en la modernidad socio-política y acogiendo las ideas jurídicas que, con sus matices al respecto, primaron en ese tiempo. De esa forma, se sentaban caminos diferentes sobre los cuales discurría la realidad peninsular ibérica en este orden, y lo que acontecía para su principal enclave caribeño; y se señalaban sentidos diferentes a las situaciones administrativas públicas que una y otra presentaban.

La existencia de ese estado de cosas durante el siglo XIX cubano, fue lo que llevó a que uno de nuestras grandes figuras de la ciencia del Derecho Administrativo, Julián Modesto RUIZ Y GÓMEZ, acogiera en una de sus lecciones de clase: “En relación con Cuba, antes de su independencia estaba sometida al poder español, y no existía, no podía existir el Derecho Administrativo, no solo por su situación colonial, sino porque, ni aún en la metrópoli, podía afirmarse la existencia de un Derecho Administrativo en el verdadero sentido en que nosotros lo conocemos, como un estado de derecho que garantice al individuo”.<sup>79</sup> En otras explicaciones, este mismo maestro había expuesto: “Durante el régimen colonial, que respondía a un sistema monárquico y centralizado, el campo de lo discrecional fue muy amplio y en consecuencia muy reducida la sujeción de la Administración a normas jurídicas administrativas”.<sup>80</sup>

Sin embargo, interesante es ver, frente a todo ese horizonte, que ya en torno al cierre de la primera mitad del siglo XIX y años posteriores —sin que hubiera cambiado esencialmente la realidad cubana—, se habla de un Derecho Administrativo, de hecho con carácter “especial”, en la ór-

79 RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo. Primer curso*, Conferencias mimeografiadas, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, s/a, pág. 65.

80 RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo. Primer curso*, Copias de clases, Departamento de Publicaciones, Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, Curso 1950-1951, pág. 12.

bita cubana; de lo que el *Breve tratado...* de MORILLA es la primera y mejor muestra. ¿Resultaba ello todo lo congruente posible, si ante la fuerza de las circunstancias pareciera que no se reunían todas las condiciones para la plena existencia, con identidad propia, de ese sector del universo jurídico, según se ha venido entendiendo modernamente?

Las claves objetivas para intentar comprender algo así pueden estar, como elemento de inicio, en la transformación de la enseñanza universitaria en 1842, que es el primer gran cambio moderno que se proyecta en este sentido en España, promoviéndose en Cuba también un cambio de ese tipo; y donde aparece el Derecho Administrativo como materia propia en el plan de estudios que acompaña aquella reforma, a lo que la universidad habanera no queda de espaldas por la determinación española –algo que más adelante tendremos oportunidad de esbozar con cierto detenimiento–.

De tal suerte, quizás no sea descabellado apreciar que el Derecho Administrativo en Cuba, surge antes en el marco de la enseñanza universitaria del Derecho, compulsado por las exigencias de esta y propiciando que se elabore una construcción intelectual en función de dicha enseñanza, teniendo como centro ese segmento jurídico (*Breve tratado...* de MORILLA), sin que en el orden real se dieran, en un primer estadio, todas las circunstancias que debían servir de sustrato a esa construcción. Es decir, que aunque en Cuba, para la época que nos ocupa, no hay un terreno político-jurídico primariamente acabado del que pueda verse emerger los rasgos de un Derecho Administrativo, tal y como se ponía de relieve desde el triunfo de la Revolución francesa y la evolución posterior de los acontecimientos en los países que habían incorporado esa realidad jurídica; ya en las aulas habaneras donde se enseñaba Jurisprudencia, posterior a 1842, se aprehendía una parte de la realidad bajo la etiqueta de *Derecho Administrativo*, inducida por las exigencias de esa docencia, cuando todavía esa realidad no había madurado para ello.

Por otro lado –manteniéndonos en esa última cuerda argumental–, ha de estar el influjo de lo que al respecto acontecía en Francia y España, donde –según el caso– ya evolucionaba o se caminaba hacia un régimen jurídico-administrativo configurado sobre bases modernas, reflejado en el flujo del tráfico jurídico, en las aulas que enseñaban ese régimen tal y como se entendía entonces, y del que se ocupaban plumas autorizadas en obras de doctrina con alientos diversos. En este sentido, tampoco resulta desatinado considerar, viendo además las influencias doctrinales francesas y españolas que rodean a MORILLA y su obra –que él mismo, en alguna medida, declaraba directamente en el prólogo de este *Breve tratado...*–,

que entre nosotros, en estos temas, se miraba a un pensamiento sobre realidades más acabadas en otras latitudes, y, desde ese cuadro, servía de referencia para luego ser traído a un entorno que distaba mucho de ser aquel sobre el que habían florecido o se habían levantado las ideas que servían de referencia. No es una traspolación absolutamente mecánica de ideas en cierta medida disonante con nuestra realidad política y jurídica de entonces. Pero en lo que se esgrime aquí en ese momento al que nos circunscribimos, sí es lícito apreciar una apoyatura en ideas sobre un universo jurídico que se resume como *iusadministrativo*, que, con solo presentarla ante el escenario que objetivamente se configuraba, demuestran que responden en su planteamiento a un campo visual que no es el que se tiene enfrente en Cuba propiamente. Algo que se refuerza si tomamos en cuenta –como diremos en otro acápite– las posiciones ideológicas pro españolas de José María MORILLA.

Por lo tanto, es posible vislumbrar en esto que quienes, por esas fechas, hablaban ya en suelo cubano de Derecho Administrativo, de alguna manera, lo hacen bajo la corriente de ideas teórico-prácticas que, en ese sentido, se ajustaban mejor a otros lares (Francia y España, en lo fundamental), derivándolas como nociones teóricas de realidad acabada hacia nuestro contexto, cuando este requiere aún una transformación estructural para que puedan comulgar con él en la práctica.

Asimismo, como otro punto a destacar, ha de jugar en toda esa situación otro elemento necesario que ha de relacionarse con la visión legalista o normativista que se impone en las consideraciones científicas del momento, en relación con la rama *iusadministrativa*. Ciertamente, si la visión doctrinal que reinaba en ese tiempo, resultado del momento histórico concreto que vivía el Derecho todo en esa época, propugnaba que el Derecho Administrativo se habría de referir al conjunto de normas que regían a la administración –mayores precisiones a un lado–, pues no ha de ser complicado entender, bajo ese enfoque conceptual, que, al identificarse un sector de la normativa que se refiere a la Administración Pública, en lo organizativo y en lo funcional, se asumiera que había un régimen jurídico-administrativo, aun cuando las bases modernas del mismo, en un marco especial y funcional en específico como es el cubano de la década de 1840, no estuvieran constituidas.

Y he aquí una cuestión más, y medular, para ir comprendiendo mejor lo que encierra el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de José María MORILLA, de acuerdo con el contexto al que se sujeta.

Desde el punto de vista normativo, y según quisimos insinuar en el acápite precedente, debe recordarse que en sus posesiones ultramarinas

de América, mucho antes del siglo XIX, España implantó un régimen normativo especial bajo el manto del Derecho de Indias; en lo que no solo se trasluce una intención, sino una acción concreta de establecer regímenes jurídicos diversos entre lo que al efecto acontecía en esas posesiones y el tráfico jurídico peninsular. A pesar de lo accidentado del primer lustro del período decimonónico, ese régimen normativo especial se mantuvo en Cuba, apuntalado visiblemente por acontecimientos como los ya aludidos de la Real Cédula de 19 de abril de 1837 y los textos constitucionales de ese mismo año y el de 1845. Piezas jurídicas claves para sentar como principio y realidad que, en lo jurídico-administrativo que es lo que nos interesa en este trabajo, Cuba se asentaba sobre un orden normativo esencialmente diverso al que operaba para España.

Ya un autor como José Antonio Saco desde el propio siglo XIX, se mostraba concluyente cuando acogía: “[...] me atrevo a asegurar que entre España y América no hubo verdadera asimilación sino en el corto período en que ambas regiones vivieron bajo el régimen de la Constitución de 1812, incurriendo en grave error los que piensan que la asimilación entre la Metrópoli y sus colonias fue, desde la conquista la política tradicional de España”.<sup>81</sup>

Y, precisamente la existencia de dos ambientes normativos en el orden administrativo entre España y Cuba, que responden a condiciones políticas y jurídicas diversas, es lo que llevaba a MORILLA a identificar un “Derecho Administrativo especial de la isla de Cuba”, frente al “Derecho Administrativo general del Reino”, como este propio escritor estampaba en su obra. Sin dudas, la obra de MORILLA proyecta una clave que ayuda a constatar la presencia de un orden normativo, en su esencia, distintivo de aquel que discurría por suelo ibérico. Según advertía de propia mano MORILLA: “Compónese nuestro *derecho administrativo español* de las leyes, Reales decretos, reglamentos y órdenes dictadas por el gobierno de la nación, recopiladas la mayor parte ya en nuestros códigos, ya en diferentes colecciones, y también existen disposiciones particulares circunscritas a determinadas localidades, como son las Ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los bandos de buen gobierno”;<sup>82</sup> para luego decir: “De manera, que las leyes de Indias, las ordenanzas de Intendentes, en cuanto estén en uso, las municipales de los Cabildos y las leyes, Reales cédulas y

81 SACO, José Antonio, *Información sobre reformas en Cuba y Puerto Rico*, Tomo II, Hallet y Breen, Nueva York, 1867, pág. 50.

82 MORILLA, José María, 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, pág. 6.

otras soberanas resoluciones que se han ido comunicando posteriormente, así como los bandos de buen gobierno y demás órdenes de los Capitanes generales, y de otras autoridades superiores constituyen nuestro *decho administrativo especial*".<sup>83</sup>

Por lo tanto, bajo ese enfoque, resulta entendible que se enarbolada una dinámica *iusadministrativa* "especial para Cuba", frente a la "general del Reino", e intentar levantar en el plano de la sistematización, frente a lo que acontecía en lo español, esas peculiaridades de la primera, sin perder la perspectiva de su incardinación dentro del marco general que señalaba la segunda, pero de la que propiamente se distingue.

Quizás, parte de las claves de comprensión de lo que proyecta el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de José María MORILLA, no estén tanto en ir llevando a la superficie e ir constatando cuáles son cada una de las piezas normativas que tenían vigencia especialmente en Cuba, de lo que ese libro de MORILLA es brújula para identificar y conocer en el ángulo administrativo en particular; sino en el hecho, destacado por su autor, de la composición general de ese bloque normativo, en contraste con el que operaba en España, y en el que se amalgamaban disposiciones de vetusto origen y sabor al Antiguo Régimen –a veces de dudoso cumplimiento aquí–, ya en franca negación en la Península Ibérica, con otras que se iban dando (para Cuba y en Cuba) en esa primera mitad del siglo XIX, en pos de ir respondiendo a nuevos planteamientos políticos y jurídicos del momento, pero que no representaban un replanteo estructural de lo que la modernidad podría imponer.

En 1851, en su valoración sobre la situación de la legislación en Cuba y la necesidad de su reforma, José Antonio SACO apuntaba: "[...] las reformas políticas que exige Cuba son inconciliables con la legislación indiana. Los nueve libros que componen la Recopilación de leyes de Indias, no forman un código político, civil, criminal, ni de ninguna especie. Como lo indica su mismo nombre, no son el fruto de un plan combinado, sino el conjunto de las numerosas disposiciones que para los vastos países de América se fueron dictando en diversas circunstancias, durante el espacio de casi dos siglos. Al cabo de este tiempo, tanta vino a ser la muchedumbre de cédulas, ordenanzas, cartas, provisiones, y tanta su incoherencia y confusión, que a veces, ni los gobernantes sabían lo que mandaban, ni los gobernados lo que habían de obedecer. Para salir de este laberinto, mandáronse compilar las disposiciones que andaban desparramadas por los archivos del reino: mas hecho este trabajo sin el debido discernimiento, se

83 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 6 y 7.

hacinaron leyes sobre leyes, resultando no un código sencillo y filosófico, sino un centón en que se amontonó lo bueno y lo malo que para la América se había ordenado. Ya desde el reinado de Felipe II se pensó hacer una compilación, pero con alteraciones considerables: y si esto sucedió en el siglo XVI, ¿qué no será hoy que nos hayamos a la mitad del siglo XIX? Preciso sería rehacer enteramente las leyes de Indias, pero rehacerlas, sería destruirlas; y para destruirlas, mejor es levantar de nuevo el edificio”.<sup>84</sup>

En consecuencia, en el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de José María MORILLA, se trata de extraer para Cuba una sistematización de la normativa jurídica relativa a lo administrativo, que comulgue con el sentido moderno que sin dudas tenían las obras de Derecho Administrativo del momento que se producían en Francia y España. Pero, para ello, no cuenta el autor con un terreno normativo abonado bajo los auspicios reales de esa modernidad, sino que debe extraer de un material que responde a un sentido diferente, una esencia –la *iusadministrativa*– cuyo fundamento solo está en el orden jurídico que acompaña al Estado Moderno tal y como comenzó a practicarse en el territorio francés y en las áreas que, al respecto, recibieron su influencia.

A pesar de lo dicho, lo cierto es que la clave de sustancialidad y de existencia del *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de José María MORILLA –dejando a un lado el impulso determinante que resultó la aparición de la enseñanza universitaria del Derecho Administrativo–, es la presencia, en la época a la que nos remite ese libro, de un entramado normativo referente a la Administración Pública cubana –determinado por las circunstancias que en lo fundamental hemos intentado poner de relieve en capítulo– que reunía características distintivas y especiales en relación con el orden jurídico-administrativo que operaba en España; y, con ello, se dan aspectos que conducen a un complejo normativo –imperfecciones y disonancias a un lado– cuyo intento de sistematización en los marcos de un empeño del tipo que ha de representar el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* de José María MORILLA, ha de resultar con un producto diverso al que, al efecto, habría de mostrar igual empresa sobre la base del orden positivo que ordenaba jurídicamente el universo administrativo peninsular.

84 SACO, José Antonio, “La situación política de Cuba y su remedio”, en SACO, José Antonio, *Colección de papel científicos, históricos, políticos y de otros ramos sobre la isla de Cuba ya publicados ya inéditos*, Tomo III, Imprenta de D’Abusson y Kugelmann, París, 1959, págs. 457-458.



Finalmente, a la vista del panorama que para Cuba se extiende a todo lo largo del siglo XIX, es posible comprender que el origen del Derecho Administrativo en nuestro país pueda estar ligado, y de hecho lo está, a la evolución del Derecho Administrativo en España. De ahí que las raíces originarias del sistema jurídico-administrativo que se desarrolla en Cuba, en lo objetivo y en lo subjetivo, hay que ir a buscarlas en el nacimiento y andar del régimen jurídico-administrativo español del siglo XIX y su proyección hacia Cuba. En aquel sistema, con su amalgama de influencia francesa y realidad propia, es donde ubicamos, pues, la base histórica primigenia del Derecho Administrativo en Cuba. Considerando además que, como territorio ultramarino, esta geografía insular recibía un tratamiento normativo y funcional especial en las cuestiones administrativas por parte de España, y su ritmo de marcha al respecto no iba al compás del que se imponía en suelo ibérico.



## CAPÍTULO II

### SOBRE LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: 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 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 subsis-

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”.<sup>1</sup>

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.<sup>2</sup> En el conocido sentir de Henry BERTHÉLEMY: “El pasaje

1 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 excursio 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”.

2 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 8ª 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 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 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”.<sup>3</sup>

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

del 28 pluvioso del año VIII, que sigue a la constitución del 22 frimario del mismo año”; ZANOBINI, 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, 9<sup>e</sup> 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*, 6<sup>e</sup> édition, Ed. Économica, Paris, 2002, pág. 31; SANDULLI, Aldo, *Costruire lo Stato. La scienza de 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*, 15<sup>a</sup> 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*, 2<sup>a</sup> edición, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 2008, págs. 81 y sigs.

3 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.

Derecho Administrativo se ubica antes de ese período revolucionario<sup>4</sup>; ya por su matización y armonización 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.<sup>5</sup>

4 V. gr.: DE TOCQUEVILLE, Alexis, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Traducción de Jorge FERREIRO, 1<sup>era</sup> edición en español, Fondo de Cultura Económica, S.A., México D.F., 1996, especialmente págs. 87 y sigs.; SPIEGEL, Ludwing, *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*, Netbiblo, S.L., La Coruña, 2008, págs. 7 y sigs.

5 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*, 3<sup>e</sup> 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 9<sup>na</sup> 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*, 3<sup>era</sup> reimpresión de la 3<sup>era</sup> edición, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2007, págs. 189 y sigs.

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”.<sup>6</sup>

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 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”.<sup>7</sup>

6 NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 145.

7 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.

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 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”.<sup>8</sup>

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.<sup>9</sup>

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 señaladas 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).

<sup>8</sup> FORSTHOFF, Ernst, *Tratado de Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 70.

<sup>9</sup> Según señalaba en el contexto decimonónico F. LAFERRIÈRE (*Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, Tome 1, ob. cit., pág. XXXIX): “¿En qué condición el Derecho administrativo podía nacer en Francia y tomar lugar en la enseñanza jurí-



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 españolas<sup>10</sup> (nada dice de autores provenientes de 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 franco-español 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

dica? – 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”.

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

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.

#### A) 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”.<sup>11</sup>

11 BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., págs. 106 y 107.

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”;<sup>12</sup> 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”.<sup>13</sup>

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 HAURIUO, 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,

12 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 3ª edición francesa por Julio N. SAN MILLÁN ALMAGRO, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1948, pág. XXXII.

13 WEIL, Prosper, *Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 38 y 39.

ofrecía la imagen de una reglamentación caótica [...]”.<sup>14</sup> Esta calificación de caos aparece en otros autores. JÈZE, más severo al respecto, concluía: “Considérese lo que era el derecho administrativo francés antes que LA-FERRIÈRE 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 de volúmenes–, aparecía como una recopilación indigesta, un fárrago vacío de ideas y de hechos”.<sup>15</sup>

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 coadyuvaban 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

14 HAURIUO, Maurice, en el “Prefacio de la 5ª edición (1903)” de sus *Précis de Droit Administratif et de Droit Public Général*, en HAURIUO, Maurice, *Obra escogida*, Traducción de Juan A. SANTAMARÍA PASTOR y Santiago MUÑOZ MACHADO, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, pág. 49.

15 JÈZE, Gastón, “Prefacio de la segunda edición francesa” en sus *Principios Generales del Derecho Administrativo*, Tomo 1, *La técnica jurídica del Derecho Público francés*, Traducción directa de la 3ª 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 1*, 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.

de LEGENDRE<sup>16</sup>—, 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”.<sup>17</sup>

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”.<sup>18</sup> De tal suerte, buena parte de los textos

16 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 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”.

17 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.

18 LAFERRIÈRE, F., *Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, Tome I, ob. cit., pág. LI.

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”.<sup>19</sup>

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.<sup>20</sup> Este papel –consagrado definitivamente en 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.<sup>21</sup> De ahí que parte esencial de la materia prima o de las fuentes con que trabajaron los *iusadministrativistas* franceses de

19 MOREAU, Félix, *Manuel de Droit Administratif*, ob. cit., págs. 9 y 10.

20 Como repasaba Francis-Paul BENOIT (*El Derecho Administrativo Francés*, ob. cit., pág. 19): “La jurisprudencia 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*, 1<sup>era</sup> edición, Traducción de la 6<sup>a</sup> 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 [...]”.

21 En relación con ello, Maurice HAURIUO (“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 divul-

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”.<sup>22</sup>

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.<sup>23</sup> Los 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*

gación (1818-1860), y la tercera la de organización científica de dicho Derecho (a partir del advenimiento del Segundo Imperio o de 1860).

22 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 C<sup>ie</sup>, Libraires-Éditeurs, Paris, 1887, en el “Préface”, pág. VIII.

23 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 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 a l’étranger*, XLVII<sup>e</sup> année, Tome cinquante-septième, Librairie Générale de Droit & de Jurisprudence, Paris, 1940, pág. 335.

*de répertoire*;<sup>24</sup> 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,<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup>

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).<sup>27</sup> La valoración que hiciera GÈNY desde 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,

24 CHAPUS, René, *Droit Administratif Général*, Tome 1, ob. cit., pág. 13.

25 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.

26 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.

27 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.



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”.<sup>28</sup> 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 [...]”.<sup>29</sup> 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, su oscuridad o su

28 GÉNY, 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”.

29 LAFERRIÈRE, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, ob. cit., pág. IX.

insuficiencia, teniendo que acudir a los principios generales del Derecho o a la equidad”.<sup>30</sup>

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 esponder (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”.<sup>31</sup> 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”.<sup>32</sup> 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.<sup>33</sup>

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 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

30 LAFERRIÈRE, Édouard, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Tome I, ob. cit., pág. VII.

31 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.

32 DUCROQ, Th., *Cours de Droit Administratif...*, Tome I, ob. cit., pág. XVII.

33 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 200.

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.<sup>34</sup> 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;<sup>35</sup> en lo

34 A modo de ejemplo numéricamente mínimo, F. LAFERRIÈRE (*Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, Tome 1, 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”.

35 Charles-Jean BONNIN comentaba, en 1808, sobre el *Cours de législation administrative...*, publicado igualmente en 1808, por Louis PORTIEZ DE L’OISE: “El Sr. Portiez, en su obra intitulada: *Cours de législation administrative [Curso de legislación administrativa]*, cuyo primer volumen acaba de presentar, siguió un método de doctrina en el que incluye al hombre desde su nacimiento hasta su muerte, haciéndolo pasar por todas las relaciones que puede tener con la Administración mientras existe. No considero que semejante método pueda convenir al orden que debe presidir la redacción de un Código. Si le sirvió en la enseñanza de las Leyes administrativas, que se dio durante dos años, y cuya interrupción este año debemos lamentar, no conviene para el lenguaje de las Leyes. Además, tiene el inconveniente de dar demasiada importancia a las teorías sistemáticas; y, aunque sea muy cierto que el hombre, desde el momento en que nace hasta el momento en que deja de vivir, se encuentra bajo el dominio de la Administración, este método es más seductor y más ingenioso que exacto en Legislación: por ello el Autor se vio obligado a abordar en él las Leyes que no pertenecen al orden administrativo. Tampoco marca la diferencia que existe entre las Leyes administrativas y las Leyes civiles, a las que podría asimismo ser aplicable desde una infinidad de puntos de vista”. Ver: BONNIN, Charles-Jean, “Prefacio” de su *De l’importance et de la nécessité d’un code administratif*, consultado en

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.<sup>36</sup> 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 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”.<sup>37</sup> 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”.<sup>38</sup>

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 XIX,

la versión en español incluida en BONNIN, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar GUERRERO, ob. cit., pág. 167.

36 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*, 14<sup>ta</sup> edición con la colaboración de Alberto PALOMAR OLMEDA y Herminio LOSADA GONZÁLEZ, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2005, pág. 151.

37 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 PROJET DE CE CODE*, Seconde édition, Chez Clément 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.

38 VIVIEN, A. F. A., *Estudios Administrativos*, Tomo I, ob. cit., pág. IX.

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 el 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 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*.<sup>39</sup> En París, en 1808, se publi-

39 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”.

ca el “[...] primer curso que trata sobre el derecho de la administración jamás impreso en Francia”,<sup>40</sup> 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 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*.<sup>41</sup> 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: 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, Paris, pág. 242, nota 30), en 1801 FLEURIGEON ya había dado a conocer un *Manuel administratif*.

<sup>40</sup> 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.

<sup>41</sup> 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).

el más divulgado— e influyentes en esta época fuera de su país;<sup>42</sup> y su autor reconocido en ese tiempo como precursor de los estudios sobre Ciencia de la Administración.<sup>43</sup> Mas, paradójicamente, con el avance del siglo XIX hacia sus 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.<sup>44</sup>

42 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 administratifs 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.).

43 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.

44 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

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*<sup>45</sup> (ancestros del Derecho Administrativo francés), y BURDEAU ha calificado como que constituyen la *triade fondatrice*<sup>46</sup> (triada fundadora) del Derecho Administrativo en el ángulo del conocimiento jurídico: Louis-Antoine MACAREL, Louis-Marie DE LA HAYE

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 Bonnín, autor de los *Principios de administración pública*, cuya primera edición se remonta a 1808”. Igualmente, Jacques Chevalier y Dániel 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.

45 BERLIA, Georges, “L'oeuvre juridique de Gérando”, en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à l'étranger*, XLVIII<sup>e</sup> année, Tome cinquante-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 GÉRANDO, MACAREL y DE CORMENIN (incluía además al italiano Gian Domenico ROMAGNOSI) como adalides del incipiente Derecho Administrativo. Desde el lado sudamericano, José CRETTELLA 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 GÉRANDO 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 Francesa, cuya posición, ante el derecho administrativo, es de las más relevantes”.



DE CORMENIN, y Joséph-Marie DE GÉRANDO (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.<sup>47</sup> Esas tres figuras son consideradas hoy como las que colocaron los fundamentos de la doctrina *iusadministrativista* en tierra francesa.<sup>48</sup>

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*<sup>49</sup>– 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

47 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”.

48 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”.

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

a conferir la condición de “obra fundadora del Derecho Administrativo francés”.<sup>50</sup>

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.<sup>51</sup> 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”.<sup>52</sup> *Questions de droit administratif* de DE CORMENIN, fue la primera de las obras generales de Derecho Administrativo en Francia que consagrará en su propio título la expresión *Derecho Administrativo*;<sup>53</sup> 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.

50 SANDULLI, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 13.

51 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.

52 DE LACHARRIÈRE, René, “Cormenin. Politique, Pamphlétaire et Fondateur du Droit Administratif”, ob. cit., pág. 335.

53 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.

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,<sup>54</sup> a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado, esencialmente.<sup>55</sup> De hecho, en tiempo cercano al propio 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

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

55 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 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 “*Questions*” no lo siga)”.

[...]”.<sup>56</sup> Por lo que no es extraño ver que a DE CORMENIN se le haya colocado entre los fundadores o precursores de la ciencia *iusadministrativa*.<sup>57</sup>

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;<sup>58</sup> 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 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 [...]”.<sup>59</sup> 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

56 COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Tomo 1, 4<sup>ta</sup> 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.

57 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. [...]”.

58 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: Institutos 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, 2<sup>o</sup> éd., París, 1842”.

59 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”.

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.<sup>60</sup>

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.

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 (4<sup>ta</sup> edición en 1855); F. LAFERRIÈRE, *Cours théorique et pratique de Droit Public et Administratif...*, 2 tomos, 1839 (5<sup>a</sup> 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*, 1<sup>era</sup> 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*

<sup>60</sup> 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, 1<sup>ra</sup> edición en 1845 (3<sup>era</sup> 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”.<sup>61</sup>

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.

61 RIVERO, Jean, “Droit administratif français et droits administratif étrangers”, ob. cit., pág. 476.

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”.<sup>62</sup> 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 GÉRANDE 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”.<sup>63</sup>

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 dijera, 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

62 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 1<sup>er</sup> Congreso Nacional de Derecho Administrativo, Medellín, junio de 1980, publicado originalmente en *Estudios y Documentos*, “La jurisdicción contencioso-administrativa máxima expresión de garantía ciudadano”, Bogotá, 1980; lo referiremos por su publicación en RIVERO, Jean, *Páginas de Derecho Administrativo. Libro homenaje*, ob. cit.).

63 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 amministrativ”. 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 CRETTELLA JUNIOR (*Direito Administrativo Comparado*, ob. cit., pág. 80), después de aludir a los textos de DE GÉRANDE y MACAREL, añadía: “En breve tiempo, la contribución francesa, adquiere un volumen de tal manera que pasa a ocupar los primeros lugares entre la literatura administrativa universal”.

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.<sup>64</sup>

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 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

64 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*, 17<sup>e</sup> 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”.



ha pasado por alto, y ha dejado a salvo los valores de este período científico del *iusadministrativismo* francés.<sup>65</sup>

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

65 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*, 12<sup>ma</sup> 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 hállense elementos valiosos para la labor científica, hoy muy intensificada principalmente por los publicistas que se citan". Asimismo, otro español, Fernando GARRIDO 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.

así ofrecerse a los ojos de sus observadores como una rama del universo jurídico infinitamente más “joven”, pero no por esto dotada de menor dignidad.<sup>66</sup>

## B) 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”;<sup>67</sup> y que Juan Alfonso SANTAMARÍA

<sup>66</sup> MANNORI, Luca y SORDI, Bernardo, *Storia del diritto amministrativo*, ob. cit., pág. 273.

<sup>67</sup> 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 colectivo *Cente-*

PASTOR ha designado, por su lado, como “los representantes del Antiguo Régimen”<sup>68</sup>, 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*”.<sup>69</sup> Mientras, con un cariz contemporáneo, Santiago MUÑOZ MACHADO repasa: “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”.<sup>70</sup>

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

*nario 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 1, ob. cit.).

68 SANTAMARÍA PASTOR, JUAN ALFONSO, *Fundamentos de derecho administrativo I*, ob. cit., pág. 156.

69 FERNÁNDEZ DE VELASCO CALVO, Recaredo, *Resumen de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración*, Tomo 1, 2<sup>da</sup> edición, Librería Bosch, Barcelona, 1930, págs. 41 y 42.

70 MUÑOZ MACHADO, Santiago, *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Tomo 1, *La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, Reimpresión de la 2<sup>a</sup> edición, Iustel, Portal Derecho, S.A., Madrid, 2009, pág. 52.

en España (el absolutismo monárquico en retirada),<sup>71</sup> especialmente lo que ha quedado con el rótulo de “despotismo ilustrado”,<sup>72</sup> 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.<sup>73</sup> En relación con la Ciencia de la Policía,

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

72 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, resístese, 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”.

73 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 gran

JORDANA DE POZAS 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”.<sup>74</sup>

En el sentir de GARCÍA-TREVIJANO FOS: “Antes del siglo XIX los estudios no tenían 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”.<sup>75</sup> 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

figura 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, 4<sup>ta</sup> edición reformada, Editorial Tecnos (Grupo Anaya S.A.), Madrid, 2000, págs. 60 y 61.

<sup>74</sup> JORDANA DE POZAS, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., pág. 4.

<sup>75</sup> GARCÍA-TREVIJANO FOS, José Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, pág. 144.

la policía es escasa y poco original. Tres son los nombres principales: Puig y Gelabert, Valeriola y Valentín de Foronda”.<sup>76</sup>

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,<sup>77</sup> 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.<sup>78</sup>

76 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 214.

77 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.; GALLEGU 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.

78 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 MELÁN 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 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: MELÁN GIL, José Luis, “Don Ramón de Dou y Bassols y sus Instituciones de Derecho Público”, en MELÁN 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: GALLEGU ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit.,

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 *iusadministrativa*, 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”.<sup>79</sup>

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”.<sup>80</sup>

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.

<sup>79</sup> MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Cívitas, Editorial Aranzadi, S.A., Cizur Menor, 2007, pág. 45.

<sup>80</sup> JORDANA DE POZAS, Luis, “Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía”, ob. cit., pág. 22. Luciano 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

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;<sup>81</sup> y, de ese modo, las expresiones iniciales de una ciencia

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".

81 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



del Derecho Público que, en lo doméstico de España, empezaba a tejerse desde la aproximación a los temas del incipiente e intermitente ejercicio constitucional.<sup>82</sup> 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”.<sup>83</sup>

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”.<sup>84</sup> 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

contemporánea van a estar, pues, íntimamente ligados al nacimiento doloroso y conflictivo del propio Estado, como era lógico esperar”.

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

83 GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 732.

84 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”.

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.<sup>85</sup> Pedro SAINZ DE ANDINO dio a conocer, en 1829, una *Exposición al Rey N.S. sobre la situación política del Reyno y medios para su restauración*.<sup>86</sup> 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”.<sup>87</sup>

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 tardíamente<sup>88</sup>– por los derroteros del

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

86 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.

87 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, 8<sup>va</sup> edición revisada, (3<sup>era</sup> 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”.

88 Claro está, entre los autores españoles no se ha dejado de precisar este detalle. Así, por ejemplo, Miguel SÁNCHEZ MORÓN (*Derecho Administrativo. Parte General*, 5<sup>ta</sup> edición, Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S.A.), Madrid, 2009, pág. 52) acota: “Tampoco en

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.<sup>89</sup> 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<sup>90</sup>.

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 [...]”.<sup>91</sup>

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

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”.

89 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 212.

90 TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 590.

91 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 212.

período “pre COLMEIRO” 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 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.<sup>92</sup>

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.<sup>93</sup>

92 TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 590.

93 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, “Considera-

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 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”.<sup>94</sup> 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”.<sup>95</sup>

ciones 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.

94 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*, 1<sup>era</sup> 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.

95 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.

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.<sup>96</sup>

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 y prácticos del régimen jurídico administrativo hispánico;<sup>97</sup> no sin forcejeos político-jurídicos, 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”.<sup>98</sup> 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,

96 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.

97 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”.

98 OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, Reedicción, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, págs. 312 y 313.

no por espíritu de imitación servil, sino porque Francia y España se han desenvuelto históricamente casi de una misma manera”.<sup>99</sup> 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”.<sup>100</sup>

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 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.),<sup>101</sup> y porque en la sistemática de sus obras y en las ideas que consa-

99 DE POSADA HERRERA, JOSÉ, “Prólogo”, en GALLOSTRA Y FRAU, JOSÉ, *Lo contencioso-administrativo*, Imprenta y Fundación de Manuel Tello, Madrid, 1881, pág. xxi.

100 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.

101 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,

gran 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”.<sup>102</sup>

Junto a lo dicho hasta aquí, hay que colocar la idea de que la ciencia española del Derecho 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.<sup>103</sup>

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.

102 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.

103 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 HERREIRA, 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



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 siguientes 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”.<sup>104</sup>

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 Ad-

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.

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

ministrativo.<sup>105</sup> 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”.<sup>106</sup>

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) 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

105 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”.

106 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.

gobierno, política y administración, en general.<sup>107</sup> 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 3<sup>ra</sup> edición francesa, en 1829, titulada: *Abrégé des principes d'administration*, Amable-Coste, Librairie-Éditeur, Paris);<sup>108</sup> 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;<sup>109</sup> 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-

107 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.

108 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.

109 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)”.

NÁNDEZ AMORES y don Juan LÓPEZ SOMALO, Imprenta de Luis García, Madrid, 1854.<sup>110</sup>

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)”.<sup>111</sup> 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 GANDILLOT; 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”.<sup>112</sup>

110 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 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.

111 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, “Prólogo”, en OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., pág. 4.

112 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

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, 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,<sup>113</sup> 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.<sup>114</sup>

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 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, GANDILLOT, 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 [...]”.

113 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”.

114 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”.

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.

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”<sup>115</sup>, de una “década incomparable”<sup>116</sup>, de una “década prodigiosa”, de una “brillante generación”<sup>117</sup> 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

115 En expresión de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, ob. cit., pág. 126.

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

117 En expresión de Marinao BAENA DEL ALCÁZAR, *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen I, ob. cit., pág. 70.

luz potentísima, dotáronlas de clara individualidad, coronando esta obra emancipadora con el nacimiento de un Derecho administrativo español de relieve singular”;<sup>118</sup> 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 afloración”.<sup>119</sup> 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”;<sup>120</sup> 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”.<sup>121</sup>

Este tiempo fundacional para la ciencia del Derecho Administrativo español, va a estar caracterizado por la presencia de un grupo de auto-

118 GARCÍA OVIEDO, Carlos, “Los orígenes del Derecho Administrativo español”, ob. cit., pág. 578.

119 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 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”.

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

121 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.

res 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;<sup>122</sup> 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 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”<sup>123</sup>–, 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

122 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.

123 GASCÓN HERNÁNDEZ, Juan, “Evolución y panorama actual del Derecho Administrativo en España”, ob. cit., pág. 34.



perspectiva de la ciencia de la Administración Pública.<sup>124</sup> 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 concate-nación; 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”.<sup>125</sup>

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).<sup>126</sup> 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).<sup>127</sup>

124 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.

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

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

127 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo 1*, 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”.

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”.<sup>128</sup> De ahí que se les entienda como más cercanos al lado de la ciencia de la Administración, que al propio del Derecho Administrativo.<sup>129</sup> Lo que no significa que su obra no tenga una clara connotación iniciadora hacia los estudios de esa rama jurídica en España, por 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.<sup>130</sup> En ella, sin llegar a ser –ni proponerse ser– una sistematización del Derecho Administrativo<sup>131</sup> –su autor lo deja claro desde el principio–, se va iniciando esa tendencia, a partir del acercamiento a algunos tópicos o

128 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 157.

129 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.

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

131 José GASCÓN Y MARÍN la cataloga como ensayo de sistematización del Derecho Administrativo. Ver de GASCÓN Y MARÍN: *La evolución de la ciencia jurídica 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.

cuestiones prácticas que planteaba el orden normativo relativo a la Administración Pública.<sup>132</sup>

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*.<sup>133</sup> 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*.<sup>134</sup> Según enunciaba Juan BENEYTO PÉREZ: “Las iniciativas de Javier de Burgos, 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”.<sup>135</sup> 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

132 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.

133 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.

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

135 BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la Administración española e hispanoamericana*, ob. cit., pág. 518.

periódico *La Alhambra* en cinco momentos;<sup>136</sup> y fueron reeditadas en el siglo XX en dos ocasiones.<sup>137</sup> La trayectoria pública de Javier DE BURGOS,<sup>138</sup> y sus escritos –por lo que ha sido valorado como “un intelectual de primer orden, y un político y ejecutivo de no menor cuantía”<sup>139</sup>–, 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;<sup>140</sup> reconociéndosele como el iniciador del Derecho Admi-

136 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»”.

137 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.

138 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”.

139 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.

140 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

nistrativo en España,<sup>141</sup> como el primer investigador español de la ciencia *iusadministrativa*<sup>142</sup>, o como el primer maestro de la ciencia del Derecho Administrativo en ese país<sup>143</sup>. 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 maremágnun de disposiciones que integran la legislación administrativa”.<sup>144</sup>

Alejandro OLIVÁN es otro de los precursores de la ciencia de la Administración y el Derecho Administrativo hispánico al que debemos refe-

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 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.

141 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.

142 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 215.

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

144 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 adocinar 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”.

rinos someramente.<sup>145</sup> 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, 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”.<sup>146</sup> 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*”.<sup>147</sup> En consecuencia, GARCÍA DE ENTERRÍA hubo

145 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.

146 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.

147 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 BORRUEL es, acaso, la figura más representativa de la primera etapa de los estudios administrativos en España”; además afirmaba: “OLIVÁN puede

de referirse a este libro de OLIVÁN, calificándolo como que es “verdaderamente una de las claves de nuestra historia contemporánea”.<sup>148</sup>

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 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

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 recensión 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-TREVILJANO 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”.

148 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”.

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 sustentaron, 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...*,<sup>149</sup> se haya un segmento 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»”.<sup>150</sup>

149 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 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”.

150 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 se-



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. [...]”.<sup>151</sup> 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.<sup>152</sup> 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 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 [...]”;<sup>153</sup> 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

guidamente: “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”.

151 NIETO, Alejandro, “Estudio preliminar”, en COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar..., ob. cit., pág. 19.

152 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, 4<sup>a</sup> 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.

153 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, 4<sup>a</sup> edición reformada y considerablemente aumentada por José DE VICENTE Y CARAVANTES, Tomo VI, ob. cit., pág. 6.

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”.<sup>154</sup> 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) [...]”.<sup>155</sup>

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 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.<sup>156</sup> Sin embargo, como autor, a ORTIZ DE ZÚÑIGA

154 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, 4<sup>ta</sup> edición reformada y considerablemente aumentada por José DE VICENTE Y CARAVANTES, Tomo VI, ob. cit., pág. 6.

155 NIETO, Alejandro, “Estudio preliminar”, en COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, Reproducción facsimilar ..., ob. cit., págs. 36 y 37.

156 Sobre ORTIZ DE ZÚÑIGA puede verse: MESA SEGURA, Antonio, “De Javier de Burgos a 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.

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;<sup>157</sup> buena parte de ella se encuadra en lo que TOMÁS Y VALIENTE hubo de llamar el “género de las prácticas forenses”.<sup>158</sup> 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.<sup>159</sup> 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.<sup>160</sup> 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;<sup>161</sup> así como la circunstancia de que, en cuanto ejercicio

157 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 1ª 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).

158 TOMÁS Y VALIENTE, FRANCISCO, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 622.

159 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).

160 Ver, por ejemplo: BOQUERA OLIVER, JOSÉ MARÍA, *Derecho Administrativo*, Volumen I, ob. cit., pág. 114.

161 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 alguna vez me será forzoso indicar los defectos de leyes, poco acordes con los principios constitutivos de nuestra sociedad y

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.<sup>162</sup> 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”<sup>163</sup>, de “primer Tratado de Derecho Administrativo español”<sup>164</sup>, de “primera obra general de Derecho administrativo en España”<sup>165</sup> o de “primer tratamiento científico de la

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 colocó 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”.

162 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”.

163 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”.

164 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. [...]”.

165 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 216.

disciplina”<sup>166</sup> 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.<sup>167</sup> Los *Elementos de Derecho Administrativo* fueron planteados por ORTIZ DE ZÚÑIGA sin grandes pretensiones, como él mismo establece al final de la introducción;<sup>168</sup> aún así, se ha dicho de este texto que es una “[...] obra modesta en la forma y en el tono, pero de notable calidad de contenido [...]”.<sup>169</sup> 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”.<sup>170</sup>

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.

166 Santamaría Pastor, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo* 1, ob. cit., pág. 157.

167 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.

168 De acuerdo con lo que sostiene Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA (*Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo 1, ob. cit., 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”.

169 TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., pág. 622.

170 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.

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.<sup>171</sup> De él dijo CORRALES Y SÁNCHEZ que había enriquecido las ciencias del Derecho y de la Administración.<sup>172</sup> Al parecer, GÓMEZ DE LA SERNA comenzó a redactar sus *Instituciones de Derecho Administrativo español* desde 1840,<sup>173</sup> y aparecen en 1843 animadas también por el interés directo de 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;<sup>174</sup> 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

171 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 XLVI, 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.

172 CORRALES Y SÁNCHEZ, Enrique, “D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 5.

173 Eugenio PÉREZ BOTIJA (“La Serna y el Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 384) aseguraba que GÓMEZ DE LA SERNA empezó a escribir este libro en 1840. Mientras, José María BOQUERA OLIVER (*Derecho Administrativo*, Volumen 1, ob. cit., pág. 115) recogía que GÓMEZ DE LA SERNA, “[...] quizás, por un prurito de pionero, afirma que lo tenía preparado en 1840”.

174 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”.

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;<sup>175</sup> 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 legislación vigente”.<sup>176</sup> La percepción que se ha tenido en la doctrina

175 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”.

176 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 en

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”.<sup>177</sup> 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.<sup>178</sup> 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.<sup>179</sup>

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

algunos casos la obra de la Serna no parece que sea una obra muy científica, sino más bien una reproducción exegética de la legislación”.

177 BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen 1, ob. cit., pág. 115.

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

179 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.



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 *Leciones de Administración*,<sup>180</sup> a los que siguió un cuarto tomo en 1845 sobre el tema de la beneficencia pública.<sup>181</sup> José DE POSADA DE HERRERA<sup>182</sup> fue, sobre todo, una figura destacable de la política española en el siglo XIX,

180 DE POSADA DE HERRERA, José, *Leciones 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.)

181 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 un parte de ella. El editor anuncia la inmediata publicación de una segunda parte, que no tuvo lugar”.

182 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, *Leciones 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.

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 Estado, entre otros);<sup>183</sup> fue un “[...] jurista que vivió la vida del Derecho [...]”;<sup>184</sup> 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”<sup>185</sup> o como que “[...] constituye un texto clave para entender el Derecho administrativo y la Administración de la época”.<sup>186</sup>

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

183 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”.

184 En palabras de Sabino ÁLVAREZ GENDÍN, “El régimen administrativo según Posada Herrera”, ob. cit., pág. 225.

185 SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo 1*, ob. cit., pág. 157.

186 SOSA WAGNER, Francisco, “Posada Herrera”, ob. cit., pág. 15.

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 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.<sup>187</sup>

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”.<sup>188</sup> De acuerdo con lo que suscribió GASCÓN Y MARÍN: “Se ha dicho que la obra de Posada Herrera supera a la

187 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”.

188 GARCÍA OVIEDO, Carlos, “Los orígenes del Derecho Administrativo español”, ob. cit., pág. 598.

de Ortiz de Zúñiga y no hay error en tal afirmación. Va señalando una nueva etapa que prepara la de Colmeiro y Santamaría”.<sup>189</sup> 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 [...]”.<sup>190</sup>

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.<sup>191</sup> 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 [...]”;<sup>192</sup> 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 [...]”.<sup>193</sup>

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

189 GASCÓN Y MARÍN, José, *La evolución de la ciencia jurídico administrativa española durante mi vida académica*, ob. cit., pág. 30.

190 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 216.

191 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.”

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

193 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.

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 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.<sup>194</sup> Cuando más, hay una breve alusión descriptiva

194 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.

del mismo;<sup>195</sup> o se adelanta solo un parco y rápido juicio de autor y obra como menores o sin gran interés.<sup>196</sup>

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)”.<sup>197</sup> 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. 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”.<sup>198</sup>

MORILLA y su *Breve tratado...* de 1847, han sido los grandes olvidados por los autores españoles cuando se trata de repasar la producción

195 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”.

196 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).

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

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

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 político-administrativos 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.

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 re-

currir 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.<sup>199</sup> 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 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.<sup>200</sup> Ilustrativo en esto es el modo en que se manifestó Adolfo POSADA en su trabajo sobre el estado de los estudios sobre Derecho

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.

<sup>200</sup> 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 singula-

Administrativo en España;<sup>201</sup> 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”.<sup>202</sup>

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 los maestros de ese tiempo del *iusadministrativismo* ibérico –una “especie de resurrección de los muertos”, al decir de Aurelio GUAITA<sup>203</sup>–, 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.<sup>204</sup> 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 rena-

*rizada preferentemente por ese espíritu esforzado, que luego enfriarán los administrativistas posteriores, trabajando ordinariamente desde la palestra de la abogacía”.*

201 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.

202 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.

203 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.

204 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.

ce 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 jurídico-administrativa, 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”.<sup>205</sup>

### C) 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 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 definatorias 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 desen-

<sup>205</sup> SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho Administrativo Español en el siglo XIX (1812-1845)*, ob. cit., págs. 18 y 19.

volvimiento 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 vigias han menester de un porvenir que sirva de estímulo y de recompensa”.<sup>206</sup>

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-

<sup>206</sup> 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”.<sup>207</sup>

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 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”.<sup>208</sup>

Con el telón de fondo que marcaron para Cuba las condiciones en que se desenvolvió su vida en el siglo XIX, y dentro de todo ese marco tem-

207 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.

208 HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, “La reforma del Derecho Público cubano”, ob. cit., pág. 15.

poral, 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 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”.<sup>209</sup>

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*,<sup>210</sup> debido

209 LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 91.

210 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.;

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”.<sup>211</sup> 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 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 *iuspública*, 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 cien-

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).

<sup>211</sup> 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.

cia del Derecho Administrativo, el cual se proyecta a través de toda la fase primigenia de este; ni que en dicho inicio concurrieron a sustanciarlo un grupo de autores y sus aportaciones escritas. Para Cuba, ese surgimiento está estrechamente conectado con la introducción de la rama jurídico-administrativa 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.<sup>212</sup> 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”.<sup>213</sup> 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

212 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.

213 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. V y VI.

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”.<sup>214</sup>

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 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-

<sup>214</sup> 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 [...]”.<sup>215</sup> 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”.<sup>216</sup>

215 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. v.

216 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. VI y VII.

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 [...]”.<sup>217</sup> 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;<sup>218</sup> además de alguna obra de

217 NIETO, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 37.

218 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 1, 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

otra naturaleza que contiene referencias a lo jurídico-administrativo;<sup>219</sup> o un rápido repaso del estado del Derecho Administrativo entre nosotros dentro de una obra con otros intereses en su contenido, que no son precisamente los de análisis detenido y específico de dicha rama.<sup>220</sup> 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 po-

manifiesta, 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.

219 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 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.

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

sitivo. Por lo tanto, como ya hizo notar Alejandro NIETO en su momento,<sup>221</sup> 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”.<sup>222</sup>

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,<sup>223</sup> 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

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

222 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. VII.

223 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).



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 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 jurídico-administrativa 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 [...]”.<sup>224</sup> 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*<sup>225</sup>–: MACAREL, *Elementos de derecho político*; JAUMENANDREU, *Derecho público*; GÓMEZ DE LA SERNA, *Instituciones de derecho administrativo*, tomo 1º; POSADA HERRERA, *Leciones 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 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”.<sup>226</sup> 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*”<sup>227</sup>; y también: “*Derecho administrativo es el conjunto de leyes y demás disposiciones administrativas*”.<sup>228</sup>

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, 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”.<sup>229</sup>

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*”<sup>230</sup>–, 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 otra 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 ejer-

229 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 170 y 171.

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

cieron autores franceses y españoles en la substanciación de esa ciencia cubana del Derecho Administrativo.

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.<sup>231</sup> Sin

231 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*, 3<sup>ra</sup> 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.

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 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.





### CAPÍTULO III

## SOBRE LOS ORÍGENES DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LOS CASOS DE FRANCIA, ESPAÑA Y CUBA

#### 1) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo: los casos de Francia, España y Cuba

Como tendremos oportunidad de ilustrar con más detenimiento en un acápite posterior, el *Breve tratado...* de José María MORILLA es un texto que traía causa directa de la necesidad que revelaba la enseñanza de la, entonces, recién estrenada asignatura de Derecho Administrativo, en la otrora Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de La Habana. En consecuencia, resulta igualmente pertinente fijar algunas ideas básicas sobre el Derecho Administrativo como disciplina docente en aquel segundo cuarto del siglo XIX, y sobre su expresión en la universidad habanera de aquella época; la cual, por las condiciones socio-políticas de Cuba esbozadas someramente con anterioridad, respondía –con sus posibles particularidades– al espacio mayor de la universidad española según se configuraba en ese tiempo.

#### A) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo en Francia

El advenimiento del Estado Moderno en Europa continental, no solo trajo consigo el asentamiento definitivo de las bases primigenias de un régimen jurídico-administrativo tal y como se comenzó a proyectar inicialmente en Francia luego de los días revolucionarios convulsos de finales del siglo XVIII, y su posterior extensión, en la centuria siguiente, a otros países de esa zona que siguieron de cerca la experiencia francesa; sino que ello también significó la posterior y gradual identificación de ese régimen *iadministrativo* como un área propia del conocimiento jurídico, el inicio de su proceso de construcción científica –que ha pasado a partir de ese momento y hasta hoy por diversas fases– y la necesidad de implementar su enseñanza dentro de la formación especializada de los

profesionales del Derecho en cuanto sector de la realidad jurídico-pública que iba cobrando su lugar en ella. Claro está, el ritmo de incorporación a esa dinámica lo marcaban, en lo fundamental y en su etapa más inicial, el proceso de implementación del Estado Moderno en cada uno de los países que así lo asumieron, la asimilación de la influencia francesa al respecto, la aparición de las primeras inquietudes intelectuales en torno al *iusadministrativismo*, y la adecuación de la universidad a la nueva realidad que se iba imponiendo, signada por el liberalismo, y a la que ella debía responder.

El profesor español José Luis VILLAR PALASÍ, al caracterizar lo que él denominaba “la contextura del Derecho Administrativo francés” en su surgimiento, destacaba como la tercera nota de los caracteres generales que establecía: *la construcción universitaria de esa ciencia*.<sup>1</sup> En su percepción: “El Derecho administrativo francés casi inmediatamente posterior a la Revolución francesa es, sin embargo, la primera construcción del Derecho administrativo partiendo de sistemas universitarios, con exposición al estilo universitario, hecha por universitarios o profesores de Universidad”; seguidamente acotaba: “Esta creación universitaria de la ciencia del Derecho administrativo tiene siempre en cuenta las decisiones jurisprudenciales y parte siempre de un principio positivista, de apego a la ley positiva”.<sup>2</sup>

1 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., págs. 199 y 200. También, Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR (*Fundamentos de Derecho Administrativo I*, ob. cit., pág. 132) ha sustentado: “El tratamiento científico del Derecho administrativo hace su aparición en el siglo XIX como resultado de la confluencia de tres circunstancias heterogéneas: la emergencia de la Administración como realidad autónoma, progresivamente diferenciada dentro del aparato del Estado; la puesta en práctica del principio de legalidad a través de los diversos mecanismos de la justicia administrativa; y la creación de cátedras universitarias dedicadas al estudio de la nueva ciencia”.

2 VILLAR PALASÍ, José Luis, *Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., pág. 200. Para este autor: “[...] en el Derecho administrativo francés, la construcción sobre la base universitaria de la ciencia implica que la perspectiva desde la cual se construye el Derecho administrativo no es la perspectiva del poder sino desde el punto de vista del administrado, del súbdito. Y esta «inversión copernicana» implica tanto como que el Derecho administrativo, la ciencia de este Derecho administrativo no es ya un instrumento de poder para proteger a la Administración, sino, por el contrario, un instrumento de defensa del particular contra la Administración. Así, sobre la finalidad de incrementar el poder administrativo, prevalece otra perspectiva, la necesidad de controlar la actividad administrativa, de garantizar los derechos del particular. Esta última característica, que es fundamental histórica y actualmente en la construcción del Derecho administrativo, informa desde sus comienzos hasta la actualidad toda la ciencia francesa del Derecho administrativo”.

Para el caso francés, que es el precursor en este sentido,<sup>3</sup> y a los efectos de nuestra indagación histórica, la enseñanza del Derecho Administrativo comienza en los albores mismos del siglo XIX, si bien no se consolida sino hasta superados sus primeros lustros.

Según daba cuenta Jean-Louis MESTRE: “[...] la expresión «derecho administrativo» [...] había sido empleada el 8 nivoso del año VII (28 de diciembre 1798) por el primer profesor de legislación de la Escuela central del departamento de la Charente-Inferieur, Thomas Métivier. Él la había insertado, sin ninguna precisión, en el programa de su enseñanza, entre la mención de los «derechos y deberes recíprocos de los gobernados y gobernadores» y la de los «tratados de paz». Métivier era entonces un joven profesor, de 27 años, que no había enseñado hasta aquí y que no había publicado nada, según su propio decir. Se había dirigido a los «jóvenes republicanos», para los cuales había señalado el interés del estudio de la legislación, «ahora... que el pueblo elija el mismo a sus legisladores, sus magistrados, sus administradores». Su llamado no había apenas encontrado éxito, pues su curso no había sido seguido más que por un pequeño número de estudiantes –de cinco a diez– y, desde el año IX, había sido sustituido por Jean-Jacques G. Meaume”.<sup>4</sup>

Como se podrá entender, la enseñanza de la materia jurídico-administrativa no viene sino a insinuarse en Francia en los días finales del siglo XVIII, como resultado de las transformaciones compulsadas por los aires revolucionarios, justo cuando esos aires estaban tomando otra dirección (eran los días del Directorio).<sup>5</sup> La configuración de dicha enseñanza no pasaba de ser muy limitada en contenido y alcance, sin cuerpo

3 El profesor español José Luis VILLAR PALASÍ (*Derecho Administrativo*, Tomo 1, ob. cit., pág. 191) aportaba el dato –sin mayores precisiones– de que la “[...] primera cátedra de Derecho administrativo, la primera cátedra donde se le estudia sistemáticamente es la de Tubingen, en Alemania, siendo el primer profesor Federico List”.

4 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. 243.

5 François BURDEAU (*Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 106) resaltaba que “Ignorado en los programas universitarios antes de 1789, las materias administrativas, comienzan, modestamente, a ser enseñadas en tiempos del Directorio por los profesores de legislación en las Escuelas centrales”. El italiano Aldo SANDULLI (*Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 3, nota 7) recordaba también que en 1802, probablemente con base en la ley del 28 pluvioso del año VIII (1800) sobre organización de la Administración estatal, se instituyó la cátedra de *Economía y administración pública*; además de (págs. 3 y sigs.): “Estando el Piamonte, en aquella época, anexo al territorio francés, la Universidad de Turín fue de las primeras en activar la enseñanza, atribuyéndola a Giuseppe Cridis, que elaboró además un estudio, que permaneció inédito (y hallado cerca de un siglo después por Vittorio Brondi, en la Biblioteca Nacional de Turín), intitulado *De l’administration*

aún del todo visible y protagónico en la formación especializada (como tampoco se puede decir que en la conciencia jurídica de entonces lo tenía el subsistema *iuradministrativo* como realidad del Derecho y espacio del conocimiento jurídico); lo que, a nuestros ojos, impide identificar allí la irrupción con toda propiedad, en lo que eso significa, del Derecho Administrativo como ámbito de enseñanza en la esfera docente superior.

El primer hito propiamente considerado en lo que nos ocupa, vendría bajo el influjo de la Ley de 13 de marzo de 1804 (22 ventoso del año XII), que organizaba las Escuelas de Derecho e instituía (artículo 2) una cátedra denominada “*Droit Public français et Droit civil dans ses rapports avec l’administration publique*”.<sup>6</sup> En verdad, esta materia de “*Droit civil dans ses rapports avec l’administration publique*” solo se enseñó, en ese entonces, en la Universidad de París, durante dos años, a partir de la apertura de ese centro de estudios, en 1805 y hasta 1807;<sup>7</sup> y estuvo a cargo de Louis PORTIEZ DE L’OISE, quien era también el director de la Escuela de Derecho parisina.<sup>8</sup> Al respecto, el español JOSÉ GASCÓN Y MARÍN también agregaba que, de acuerdo con ese estatuto de 1804, en el segundo año de los estudios de Derecho, en el último período, existía “[...] una opción entre el estudio del Derecho romano nuevamente y el Derecho público francés y el civil en sus relaciones con la administración pública”.<sup>9</sup>

Según nos cuenta Jean-Louis MESTRE: “Portiez de l’Oise fue encargado de enseñar, en 1805, en la apertura de la Escuela de derecho de París, según la terminología empleada por la ley del 22 ventoso del año XII (13 marzo de 1804), «el derecho civil en sus relaciones con la administración

*publique*. La materia objeto de enseñanza, por otro lado, denotaba contenidos inciertos y heterogéneos”.

6 Ver, entre otros: LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l’Administration de 1750 a nos jours*, ob. cit., págs. 7 y 8, y 10; 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; BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 106; SANDULLI, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 5.

7 De ahí la valoración de BURDEAU de que, en esas circunstancias, había sido una asignatura marginal en los programas de estudio. Ver: BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 106.

8 Ver, entre otros: LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l’Administration de 1750 a nos jours*, ob. cit., pág. 10; 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. 239 y 243; BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 106; SANDULLI, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 5.

9 GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ, *La enseñanza del Derecho y la autonomía universitaria en Francia. Estudio comparado*, Tipográfica de Emilio Casañal, Zaragoza, 1909, págs. 27 y 28.

pública». De conjunto, se pregunta «cuál es el objeto de ese nuevo curso» y responde citando las palabras del consejero de Estado Berlier quien, en su condición de orador del gobierno, había presentado al Cuerpo legislativo una exposición de las razones del proyecto de ley sobre las enseñanzas jurídicas: el curso viene a colmar una laguna en la formación de los futuros administradores, que no podían estudiar «las leyes administrativas públicas» antes de ejercitar sus funciones. De ahora en adelante, «ellos aprenderán a vincular los conocimientos del derecho con la legislación administrativa». De estos propósitos, Portiez deduce que Berlier «tiene en vista la enseñanza de la leyes aplicadas por las administraciones» y agrega que, «reducido a sus más simples términos, ese curso tiene como objetivo resolver el problema siguiente: determinar la acción de la sociedad sobre los individuos que la componen, y las relaciones habituales, necesarias, instantáneas, del individuo con la sociedad».<sup>10</sup> De ese modo, aún sin la consagración nominal como *Derecho Administrativo (Droit Administratif)*,<sup>11</sup> mas sí con la (revelada con el tiempo como transitoria) de *Derecho Civil en sus relaciones con la Administración Pública (Droit civil dans ses rapports avec l'administration publique)*, se da en París, a tenor de la Ley de 13 de marzo de 1804<sup>12</sup> y de la mano de PORTIEZ DE L'OISE,<sup>13</sup> la primera experiencia de relieve en la enseñanza universitaria,

10 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.

11 Sobre la aparición de la expresión *Derecho Administrativo* en el contexto francés (*Droit Administratif*), son de provecho las consideraciones de: 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 244.

12 Según explicaba LEGENDRE: «El progreso, en el año XII, cómo lo explicó Fourcroy en nombre del gobierno, fue de imponer a los civilistas de hacer aprender a sus alumnos «las leyes de administración pública»; tal era el sentido de la l. 22 ventoso: «vincular los conocimientos generales de Derecho con la legislación administrativa». Se trataba entonces de ensanchar la ciencia de los civilistas, atrayendo dentro de su órbita el estudio de la Administración. No hay, en efecto, más que un solo jurista, digno de ese noble nombre: el civilista, integrando todo conocimiento en el cuadro inmemorial del Derecho romano. De esa manera, el Derecho administrativo, dependiendo de esa ciencia madre que era el Derecho civil, se encontraba exactamente en la situación del Derecho francés del Antiguo Régimen, desprendiéndose poco a poco de ese telón de fondo denominado a menudo como Derecho común, que no era más que ese viejo derecho romano, tenido por el verdadero derecho, la única ciencia jurídica posible». Ver: LEGENDRE, Pierre, *Histoire de l'Administration de 1750 a nos jours*, ob. cit., pág. 8

13 Pierre LEGENDRE («Le facture historique des systèmes...», ob. cit., pág. 30) valoraba en términos severos a PORTIEZ DE L'OISE, pues le calificaba como «[...] autor muy mediocre, más interesado por la intriga que por su propia enseñanza». El italiano SANDULLI (*Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 5, nota 11) recordaba que O. ABBAMONTE (*Potere pubblico e privata*

de una disciplina docente que tiene por objeto el ámbito jurídico propio de la Administración Pública. Aunque, esta experiencia devendría en efímera, por solo aplicarse dos años en el perímetro de la escuela parisina; y habría que esperar unos pocos lustros más para consolidar definitivamente al Derecho Administrativo dentro de la enseñanza jurídica francesa. En los primeros años del período decimonónico se estaban configurando gradualmente las condiciones objetivas y subjetivas que propiciarían el encumbramiento de la rama administrativa como sector, propiamente entendido, de la enseñanza jurídica a nivel docente superior; pero todavía no habían cristalizado todas las condiciones que para ello se requerían. En 1808, PORTIEZ DE L'OISE daba a conocer su *Cours de législation administrative...*, en 2 volúmenes, contentiva esencialmente de una compilación de normas de carácter administrativo y algunos comentarios al respecto menos significativos, y que tendría que ver con sus lecciones profesadas entre 1805 y 1807 en París;<sup>14</sup> indicando con esto la estrecha relación que se comenzaría a fraguar entre la enseñanza del Derecho Administrativo y la aparición de buena parte de las primeras producciones bibliográficas, de corte general, que intentaban sistematizar esa rama desde un presupuesto básicamente legalista o normativista.

En definitiva, no fue hasta el tiempo que media entre el segundo lustro de la década de 1810 y finales de la década de 1820, que se proyecta el último tiempo de forcejeo del que finalmente emerge el Derecho Administrativo como disciplina docente dentro de la formación jurídica universitaria en Francia. Como narraba BURDEAU: “Los liberales adelantados fueron bajo Luis XVIII los verdaderos fundadores de los cursos de derecho administrativo. Desde 1815, la Comisión de la instrucción pública, presidida por el doctrinario Royer-Collard, decretó que una «enseñanza de derecho administrativo» sería ofrecida por las facultades de derecho, en tercer año. Es, sin embargo, solamente en 1819 que una cátedra fue efectivamente creada en la Facultad de Derecho de París. Gérando fue el primer titular y permaneció encargado del curso, hasta su supresión por la reacción ultrarrealista en 1822; lo retomó cuando fue restablecido en 1828, bajo el gobierno moderado de Martignac. Los liberales cuenta así

*autonomia. Giovanni Manna e la scienza amministrativa nel Mezzogiorno*, Jovene, Napoli, 1991, pág. 246) hacía ciertas revelaciones sobre las críticas que sufrió PORTIEZ DE L'OISE por parte de los estudiantes por su manifiesta ineptitud para la docencia.

14 Ver el comentario que le dedica a esta obra: 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. 239 y sigs.

con una responsabilidad mayor en la constitución de una nueva disciplina jurídica, teniendo a la administración como objeto”.<sup>15</sup>

Así las cosas, en 1819 (ord. de 24 de marzo) irrumpe en la escena docente la cátedra de *Derecho público positivo y de Derecho administrativo francés (Droit public positif et de Droit Administratif français)*, para cuyo desempeño en París fue nombrado uno de los nombres más importantes del *iusadministrativismo* de la primera mitad del siglo XIX: Joséph-Marie DE GÉRANDO.<sup>16</sup> En un primer momento, DE GÉRANDO desarrolló su actividad docente en la materia de Derecho Administrativo entre 1819 y 1822, pues para 1823, ante el influjo de la Restauración en Francia, se suprimió la misma;<sup>17</sup> la que se retomó en 1828, retornando el propio DE GÉRANDO a su desempeño hasta su muerte en 1842, donde le sustituye entonces en la cátedra parisina otro de los nombres imprescindibles del *iusadministrativismo* francés en su primer tiempo decimonónico: Louis-Antoine MACAREL. Sobre esta circunstancia valoró Léon AUCCOC a finales de los años de 1870: “Es cierto que, antes de 1789, la enseñanza del derecho administrativo no se daba en ninguna escuela y que no fue creada de una

15 Ver: BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 107. Ver también lo que esbozaba: 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. 244, donde además especificaba: “El 13 de noviembre de 1815, una comisión de la Instrucción pública, presidida por Royer-Collard, decretará que «la enseñanza del derecho administrativo» será adjuntada, en tercer año, a la de derecho comercial. Madeleine Ventre-Denis a remarcado a justo título que ese curso estaba confiado a un comercialista, Pardessus, que estaba dotado de experiencia en la vida administrativa, pues había sido alcalde de Blois. Mas, esta enseñanza no parece haber sido dada”. Asimismo, José GASCÓN Y MARÍN (*La enseñanza del Derecho y la autonomía universitaria en Francia. Estudio comparado*, ob. cit., pág. 28) también recordaba que “[...] en 13 de Noviembre de 1815 se dispuso que en París el profesor de Derecho comercial enseñase Derecho administrativo”.

16 Para MESTRE: “Es Gérando quien será, de 1819 a 1822, y luego a partir de 1828, el verdadero sucesor de de Portiez de l’Oise, donde evocará su memoria en el Discurso de apertura del curso de derecho público y administrativo”. Ver: 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. 244. Por su parte, Pierre LEGENDRE (*Histoire de l’Administration de 1750 a nos jours*, ob. cit., pág. 10) aludía al barón DE GÉRANDO como “uno de los grandes fundadores de la enseñanza moderna”.

17 En relación con los cambios que sufrieron las Facultades de Derecho a inicios de los años de 1820 en Francia, de la José GASCÓN Y MARÍN (*La enseñanza del Derecho y la autonomía universitaria en Francia. Estudio comparado*, ob. cit., pág. 29) recogía que “[...] en 1822 se habían suprimido el Derecho natural, el Derecho de gentes y el Derecho de administración, indicándose en la ordenanza que los estudios quedaban dispuestos de manera que los estudiantes no recibieran más que conocimientos positivos y usuales”.

manera seria y distintiva en la Facultad de Derecho de París hasta la Restauración, por M. de Gérando [...]”.<sup>18</sup>

Tanto el barón DE GÉRANDO como MACAREL –ambos fueron consejeros de Estado también–, publicaron importantes obras generales de Derecho Administrativo, fruto de su actividad docente y en función de dicha actividad: DE GÉRANDO sus *Institutes de droit administratif français, ou éléments du Code administratif*, 4 volúmenes, Chez Nêve, Librairie de la Cour de Cassation, París, 1829; y MACAREL su *Cours de droit administrative, professé à la Faculté de droit de Paris (1842-1846)*, 4 volúmenes, Inachève, París, 1844-1846.<sup>19</sup> Obras estas, como prácticamente todas las que tendrán lugar en esta etapa de evolución del Derecho Administrativo, que estuvieron sujetas a un método esencialmente legalista o normativista; consistiendo en lo sustancial en una ordenación de las disposiciones administrativas vigentes y de los principales fallos jurisprudenciales del Consejo de Estado en materia contencioso-administrativa, con análisis limitados atrapados en su exégesis.

La década de 1830, implicaría para el joven Derecho Administrativo francés la eclosión de su enseñanza más allá del reducto universitario parisino. Para 1837, esa enseñanza de la materia jurídico-administrativa

18 AUCOC, Léon, *Conférences sur l'Administration et le Droit Administratif faites à l'École des Ponts et Chaussés*, Tome premier, *Organisation et attributions des pouvoirs publics*, Deuxième édition revue et augmentée, Dunod, Éditeur, Librairie des Corps des Ponts et Chaussés, de Mines et de Télégraphes, París, 1878, pág. 4. Según comentaba Georges BERLIA (“L'oeuvre juridique de Gérando”, ob. cit., págs. 299 y 300) sobre la actividad docente del Barón DE GÉRANDO: “Mas que otro, quizás, él estaba apto para aclimatar el derecho administrativo a la atmósfera inquieta, en verdad hostil de las escuelas de derecho donde las disciplinas ya enseñadas se beneficiaban, aparentemente, de tradiciones antiguas y seguras. Con el derecho administrativo, como con el derecho de gentes o el derecho constitucional, los poderes establecidos, la Universidad misma, al menos en cierta medida, temen que la política con sus pasiones, su voluntad de crítica, se vaya de la serenidad imparcial de la cátedra. La historia de la enseñanza del derecho público en las facultades mostraría cuánto estos miedos no son más que lentamente apaciguados, si es que lo fueron”, y a renglón seguido concluía: “En 1819, estaban vivos. Lo estaban todavía en 1828, el profesor tranquilizaba sin embargo, si su enseñanza es de nuevo tolerada. Aquel gana el combate por este y, poco a poco, el derecho administrativo es estudiado en las diversas facultades del reino. Gérando había fundado y permitido que se continuara la enseñanza del derecho administrativo”.

19 Con anterioridad, MACAREL había publicado: *Éléments de jurisprudence administrative, extraits de décisions rendes par le Conseil d'État en matière contentieuse*, 2 volúmenes, Dondey-Dupré, París, 1818; *Des tribunaux administratifs ou introduction à l'étude de la jurisprudence administrative*, Roret, París, 1828; *De la Fortune publique*, 3 volúmenes, París, 1838-1840.



se extiende por las universidades de Francia con carácter obligatorio.<sup>20</sup> Lo cual trajo consigo, entre finales del decenio de 1830 y la década de 1840, un movimiento de creación de textos jurídicos de orientación general, en función de las necesidades e inquietudes que planteaba la actividad docente centrada en el ámbito jurídico-administrativo, que van a significar –en lo cualitativo y lo cuantitativo– buena parte de la producción bibliográfica sobre Derecho Administrativo alumbrada en ese tiempo;<sup>21</sup> y cuyos autores van a pasar a integrar un importante grupo doctrinal que, unido al integrado por aquellos que provienen de las filas de la función pública y de la práctica contencioso-administrativa, operarán como los principales orfebres de la ciencia jurídico-administrativa francesa de ese momento. A nuestros ojos, con esa extensión de la enseñanza *iusadministrativista*, se completan los resortes necesarios en el proceso de substanciación del Derecho Administrativo, para marcar de una vez su marcha evolutiva de manera decidida como sector de la realidad y del conocimiento jurídicos. Ya aquí se estaría dando el cierre del círculo de configuración vital, en su primer estadio, de los pilares que han de sustentar la armazón de la rama *iusadministrativa* como expresión práctica y teórica, en el que realidad y conocimiento entran en plena realización –desde sus presupuestos objetivos y metodológicos más o menos perfectos– en pos del ascenso y perfección real y científica del producto final que presupone su imbricación: el subsistema jurídico-administrativo.

Como ilustraba BURDEAU: “Desde el fin de la Restauración, dos facultades de provincia imparten, como en París, un curso de derecho administrativo. Bajo el régimen siguiente, todas poseían una cátedra consagrada a esta disciplina. Los cursos suministran naturalmente sustancia para las publicaciones. Foucart, profesor en Poitiers, publica así en 1834 los *Éléments de droit public et administrative*; F. Laferrière, en Rennes dirige un *Cours de droit public et administrative*, editado en 1839; Adolphe Chauveau, en Toulouse, tres volúmenes de *Principes de compétence administrative* en 1841; Serrigny, en Dijon, alumno de J. B. V. Proudhon, autor del *Traité du domaine public* (1832) devenido en un clásico, publica

20 SANDULLI, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., pág. 5.

21 Aldo SANDULLI (*Costruire lo Stato...*, ob. cit., págs. 16 y 17), haciendo suyas unas ideas de Massimo Severo GIANNINI (“Profili storici della scienza del diritto amministrativo”, en *Studi sassaresi*, 1940, y en *Quaderni fiorentini*, 1973, pág. 219), escribía al respecto: “Esto explica la razón por la cual 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, la dirección de las obras analíticas deviene siempre en más sistemática»”.

él mismo un *Traité de droit public* en 1845; Trolley, en Caen, en 1849, un *Cours de droit administratif*. [...] la generalización de cursos de derecho administrativo, en las facultades provinciales, enriquece la doctrina de una literatura puramente universitaria, que se hace mas abundante en los años de 1860, con la aparición de nuevas ediciones u obras inéditas debidas a los profesores evocados”.<sup>22</sup> Junto a lo anterior, podemos colocar la narración del español GASCÓN Y MARÍN, cuando daba cuenta en su estudio que: “Durante el gobierno de Julio, Salvandy iba hacia la enseñanza completa de la ciencias político-administrativas, obra que no pudo realizar y que salvo en Estrasburgo no halló gran ambiente en las Facultades, más cerradas de lo debido a su misión social y científica”; y en el párrafo siguiente precisaba: “El proyecto de 1847 no pudo ser ley, el gobierno provisional en 1848 dio vida a la Escuela de Administración, vida efímera, pues en 1849 fue suprimida. Fallux había presentado en dicho año un proyecto de ley creando en todas las Facultades de Derecho la enseñanza del Derecho público y administrativo, pocos meses más tarde suprimía la que se había instituido en el Colegio de Francia, que le parecía insuficiente y superflua, que sin su proyecto amplio tuviera realidad”.<sup>23</sup>

Sobre la base de lo anteriormente esbozado, podrá comprenderse que la elevación del Derecho Administrativo al plano de la enseñanza universitaria de lo jurídico, con sus vaivenes, en las primeras tres décadas del siglo XIX francés, fue el resultado del entronizamiento definitivo de una modernidad liberal que se iba extendiendo gradualmente dentro del universo político-jurídico europeo; y que, precisamente, al llegarse a la presencia de la materia *iusadministrativa*, propiamente considerada, como parte de los planes de estudios en la formación universitaria en la especialidad de Derecho, puede interpretarse hoy esa presencia como una señal del sentido moderno que iba adquiriendo el quehacer jurídico-público en una parte importante del Viejo Continente, donde el caso francés se convertiría en representativo o paradigmático.

## B-) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo en España

Para el supuesto español, el proceso de entrada del Derecho Administrativo como disciplina docente a la enseñanza superior, se concretaría unos

<sup>22</sup> Ver: BURDEAU, François, *Histoire du droit administratif...*, ob. cit., pág. 109. También, puede verse, entre otros: SANDULLI, Aldo, *Costruire lo Stato...*, ob. cit., págs. 14 y 15.

<sup>23</sup> GASCÓN Y MARÍN, JOSÉ, *La enseñanza del Derecho y la autonomía universitaria en Francia. Estudio comparado*, ob. cit., pág. 29.

años después si se contrasta con la universidad francesa; pero su consolidación en dicho ámbito se resolvería en menos tiempo que en esa última, quizás porque la experiencia francesa al respecto revelaba ciertos frutos, a los que España podía mirar para acortar el camino.

Al menos en lo universitario, la modernidad española no debe comenzarse a contar efectivamente sino a partir del período que se abre con la muerte de Fernando VII. Si establecemos cierta conexión entre el Derecho Administrativo, el triunfo sin trabas del liberalismo y la universidad que responde a los nuevos tiempos que este iba significando, nada encontraremos durante el reinado de ese Borbón que permita adelantar que ya se manifestaba ese nexo en el contexto hispano.<sup>24</sup> Por lo tanto, la búsqueda de los orígenes del Derecho Administrativo en la universidad española hay que iniciarla en la etapa posfernandina. En este sentido, resulta concluyente MARTÍNEZ NEIRA cuando estampaba: “Hasta la muerte de Fernando VII no encontramos una presencia el derecho administrativo en la enseñanza superior”.<sup>25</sup>

Si bien a partir de 1836 (Real Orden de 16 de octubre) es que comienzan a darse pasos en la transformación de los estudios jurídicos a nivel universitario en un sentido moderno, lo más cercano que se logra introducir a la materia administrativa en lo que resta de ese decenio de 1830, eran las asignaturas denominadas “Principios de Derecho público general” y “Elementos de Derecho público de España”. Con ellas se introduce la enseñanza del Derecho Público en el perímetro español, pero no

24 De acuerdo con lo que afirmaban Mariano PESET y José Luis PESET: “Carlos IV había dulcificado el exceso de romanismo en vísperas de su abdicación; el derecho patrio se estudia en las universidades. Incluso era posible acercarse a la economía o recibir lecciones de oratoria y de práctica del foro. No es suficiente para los liberales; ellos aspiran a terminar –unir, dirían más suavemente– con las facultades de cánones, y pretenden mayores conocimientos de derecho natural y político, de los principios de legislación universal, donde aprenden el gobierno por el pueblo y los derechos políticos del hombre y del ciudadano. Fernando VII retrasó cuanto pudo este camino; en 1818 volvía –en parte– a tiempos de su abuelo Carlos III, pues las novedades más inocuas de su padre, como la economía o la práctica le parecen improcedentes. En 1824 matizaba los contenidos de la facultad, sin apenas concesión a sus adversarios; introducía la religión como asignatura de las facultades jurídicas, buscando en ella sostén y amparo”. Ver: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX). Despotismo Ilustrado y Revolución Liberal*, Taurus Ediciones, S.A., Madrid, 1974, págs. 681 y 682.

25 MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”. ob. cit., pág. 3.

el Derecho Administrativo, que en rigor quedaba aún fuera de la atención docente.<sup>26</sup>

Ha de ser la década de 1840 la que acogerá la aparición de los estudios de Derecho Administrativo en sede universitaria española e incluso, en un desdoblamiento interesante, fuera del ámbito propiamente universitario peninsular.

26 Ver al respecto, entre otros: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 682 y sigs.; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 729 y sigs.; BORRAJO INIESTA, Ignacio, “El Derecho Administrativo en los orígenes de la universidad española”, en GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael (Coordinación) *et al*, *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Editorial Civitas, S.A., Madrid, 1989, pág. 167 (una versión de este trabajo su publicó como “Apuntes sobre la universidad española y la disciplina del Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, No. 116, Mayo-Agosto, 1988, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, págs. 271 y sigs.); MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., págs. 3 y 4; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, ob. cit., pág. 160. Según explicaba Alfredo GALLEGO ANABITARTE (“La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 729 y 730): “Solamente con las instauración del constitucionalismo doceañista en la década de los 30, aparece por primera vez en los planes de estudio de la Universidad española la asignatura de *Derecho público*. Efectivamente, por Real Orden de 26 de octubre de 1836, que modificaba el plan de estudios aprobado en la época de Fernando VII, esto es, el Plan de octubre de 1824, siendo el nombre completo de la asignatura «*Principios de Derecho público general*», al que habría que dedicar ochenta horas en el tercer año; en el cuarto y quinto cursos se preceptuaba el estudio de «*Elementos del Derecho público de España*», con lo cual hay que concluir que teóricamente el *ius publicum* quedaba debidamente atendido, si bien hay que subrayar la ausencia del *Derecho administrativo*. Si no se obtenía el grado de licenciado en los siete años de estudio, había que estudiar otro año más, en el que junto a la práctica forense se dedicaría una hora diaria al «estudio de Derecho político» (art. 23 de dicha Real Orden). Huelga cualquier comentario sobre este curioso nacimiento del Derecho público en España: el *Derecho político* está para los repetidores, y el *Derecho administrativo* no aparece”. Por su lado, Manuel MARTÍNEZ NEIRA (“Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., pág. 4) enseñaba: “En 1836, bajo la regencia de María Cristina, se aprobó un nuevo plan de estudios para la facultad de derecho. Los estudios se organizaron en siete años: en cuarto y quinto curso existía una materia denominada «*Elementos del derecho público y del derecho civil y criminal de España*» Se trataba de unos elementos o instituciones, es decir, de una introducción al derecho español, que incluía su parte pública. El sexto curso se reservaba para ampliar esa enseñanza”; a renglón seguido acotaba: “Aparecía así el estudio del derecho público. Sin embargo, ni en los elementos ni en la ampliación debió prestarse mucha atención al derecho administrativo; todavía en 1839 escribía Silvela: «Si a estas medidas se añadiese la de la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendría a hacerse más rápida y más sólida nuestra regeneración administrativa»”.

La primera jugada que se proyecta bajo la Regencia del General ESPARTERO, y que alienta nada más y nada menos que la figura de un GÓMEZ DE LA SERNA (a la sazón Subsecretario de Gobernación),<sup>27</sup> es la de disponer (Decreto de 15 de junio de 1842) que las entonces existentes Facultades de Leyes y Cánones se refundieran en una facultad, que con el Decreto de 1 de octubre de 1842 ha de ser la Facultad de Jurisprudencia.<sup>28</sup> Por esa misma disposición de octubre de 1842 se introducen cambios en el plan de estudio y aparecen, en virtud de su artículo 5, para el tercer curso de la carrera unos “Elementos de derecho penal, de procedimientos y de derecho administrativo”. Por lo tanto, esta es la señal originaria de la enseñanza del Derecho Administrativo como disciplina docente en la España decimonónica, bajo la denominación de “Elementos de Derecho administrativo”, configurada como materia *iuspública* diferente a la también asignatura de “Derecho político constitucional, con aplicación a España” que se destacaba en el séptimo curso de ese plan.<sup>29</sup>

Como se ha dado ya cuenta, el plan de estudio estuvo acompañado de una *Instrucción para su interpretación y la puesta en práctica de lo dispuesto acerca de la organización y programa de estudios de la carrera de Jurisprudencia*.<sup>30</sup> En esa instrucción se especificaba, sobre los “Elementos de derecho penal, de procedimientos y de derecho administrativo” que habrían de ser impartidos en el tercer curso, que los *Elementos de Derecho Penal* ocuparían dos meses; los *Elementos de procedimientos*

27 Ver: MONTALBÁN, Juan Manuel, “D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 59; CORRALES SÁNCHEZ, Enrique, “D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 11; BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen I, pág. 115, nota 62.

28 Ver, por ejemplo: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 424 y 425.

29 Entre otros, ver: DE POSADA DE HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Tomo III, trasladadas por sus discípulos D. Juan Antonio de Rascón, D. Francisco de Paula Madrazo y D. Juan Pérez Calbo, Establecimiento Tipográfico, calle del Sordo, núm. 11, Madrid, 1843, págs. 346 y 347; PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 682 y 683; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 735; BORRAJO INIESTA, Ignacio, “El Derecho Administrativo en los orígenes de la universidad española”, ob. cit., pág. 167; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., págs. 3 y 4; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, ob. cit., pág. 160.

30 Entre otros, ver: GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 735 y 736; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”. ob. cit., pág. 4.

abarcarían cuatro meses, tratándose en ellos la teoría general de los procedimientos y las especialidades de las actuaciones civiles, mercantiles y criminales: y los *Elementos del Derecho Administrativo* se destinarían a los dos últimos meses del curso, en los que se limitarían a darle a los alumnos una idea de las principales leyes administrativas. Además, allí se disponía, para el caso del séptimo curso en el que haría de darse *Derecho político constitucional con aplicación a España y Economía Política*, que el primero se impartiría en cuatro meses y la segunda también en cuatro; añadiéndose para el caso del *Derecho político...*: “El catedrático se pondrá dar a conocer los principios del Derecho constitucional moderno y los fundamentos teóricos de la Constitución vigente entre nosotros: en los artículos que hacen referencia a las Leyes Administrativas explicarán las que rigen, así en materia de imprenta como de elecciones, Ayuntamientos y Diputaciones Provinciales; en los del Poder Judicial dará a conocer la organizaciones de nuestros Tribunales todo sucintamente y en términos que sin desnaturalizar el principal objeto de este curso, a saber, el del Derecho constitucional, sirva al propio tiempo de ampliación al estudio que del Derecho Administrativo se hizo en las instituciones”.<sup>31</sup>

De lo anterior pueden colegirse varias notas, además del nacimiento de la enseñanza del Derecho Administrativo para el territorio español, entre las que cabe destacar: el hecho de que esa enseñanza solo estaba destinada a dar “una idea de las principales leyes administrativas” en dos meses (lo que debe ponerse en consonancia, para su adecuada comprensión, con la primacía para la época del método legalista en el acercamiento a las cuestiones jurídico-administrativa), lo que, de cierto modo le planteaba un alcance limitado;<sup>32</sup> que las cuestiones abordadas en el tercer curso

31 Entre otros, ver: GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 736; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., pág. 4; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, ob. cit., pág. 160.

32 Manuel MARTÍNEZ NEIRA (“Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., pág. 5) relataba: “Sabemos también cómo se aplicó esta instrucción en el curso 1842-1843. En la Universidad de Granada, por ejemplo, el profesor del tercer curso, Juan Nepomuceno Ceres del Villar, decía que los elementos de derecho administrativo eran un curso elemental y dejaba «las cuestiones de más alta gravedad y los asuntos de más entidad para el curso 7.º de la carrera». En este, Nicolás de Pazo y Delgado trataba sobre los siguientes asuntos: «En administración pública se tocan asimismo las cuestiones de Régimen municipal.- Diputaciones provinciales.- Gobiernos de provincia.- Consejo de Estado.- Ministerios y direcciones.- Jurisdicción administrativa.- Fuerza armada, comprendiendo la Milicia nacional.- Instrucción pública.- Higiene.- Beneficencia»”; en la nota 37 correspondiente a este párrafo reproducido, MARTÍNEZ

bajo el manto de los *Elementos de Derecho administrativo*, encontraban complemento –al menos en la letra de la disposición que había de regir al efecto– en el séptimo curso cuando conocían del *Derecho político...*,<sup>33</sup> en un orden que hoy podemos entender como invertido, pero que expresa la estrecha conexión entre uno y otro como presupuesto necesario para comprender adecuadamente el universo *iuspúblico* de que se trate.

Un evento de relevancia para el Derecho Administrativo como ejercicio docente en una enseñanza especializada, vendría de la mano también del gobierno del General ESPARTERO, al decretar en el mismo año 1842 (por Decreto de 29 de noviembre) la creación de una Escuela especial de Administración Pública en Madrid –alentada igualmente por GÓMEZ DE LA SERNA desde su subsecretaría de Gobernación<sup>34</sup>– que entró en operaciones en enero de 1843; la cual, según Alejandro NIETO, tenía como antecedente una malograda Facultad de Administración, cuya creación se preveía en el proyecto de ley de 1841 que no pudo concretarse.<sup>35</sup> Como es

NEIRA agregaba: “En la misma instrucción, se ordenaba a los catedráticos la elaboración de un extracto breve y analítico de los cuadernos razonados y programas de enseñanza con arreglo al nuevo plan. Estos extractos fueron publicados en el Boletín oficial de instrucción pública a lo largo de 1843 [...]”.

33 Para Alfredo GALLEGO ANABITARTE (“La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 736), sobre el fragmento de la instrucción de 1842 transcrito: “Este párrafo de forma espléndida vincula el Derecho administrativo al Derecho constitucional (salvo la peculiaridad de estudiar antes aquel que este); este planteamiento será el usual entre los cultivadores del Derecho administrativo, pero no se llevará a cabo en la práctica de sus exposiciones [...]”.

34 Contaba Juan Manuel MONTALBÁN (“D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 59): “Nombrado subsecretario de la Gobernación, destino en que tenía más ancho campo para desplegar sus talentos y su actividad, promovió la creación de una escuela especial para los estudios de administración, indispensables no solamente al jurista, sino a los que han de servir al Estado en los cargos públicos; y eligió para desempeñar las cátedras a dos jóvenes –MONTALBÁN se refiere a POSADA HERRERA y MORENO LÓPEZ–, ya entonces ventajosamente conocidos y que estaban llamados a figurar con el tiempo en puestos mucho más influyentes y elevados”. Ver también: CORRALES SÁNCHEZ, Enrique, “D. Pedro Gómez de la Serna”, ob. cit., pág. 11; BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen 1, pág. 115, nota 62.

35 Ver: NIETO, Alejandro, “Estudio preliminar”, en ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *El libro de los alcaldes y ayuntamientos*, reedición, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, pág. xvii, nota 1. Por su parte, Alfredo GALLEGO ANABITARTE (“La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 737, continuación de la nota 39) preciaba, luego de reflejar la afirmación anterior de NIETO que “[...] La señorita Vicky de Dios [...] me señala que en el «Diario de Sesiones de las Cortes Constituyentes» de 27 de junio de 1837, p. 4344, se publica un oficio del ministro de Instrucción Pública proponiendo a las Cortes el establecimiento de la enseñanza de la Ciencia de la Administración con cátedras en Madrid, Barcelona, Sevilla y Santiago [...]”.

de suponer, en la proyección docente de esta institución, y ante su carácter especializado en la formación administrativa, tendría una importante presencia el estudio de los temas propios de la Administración Pública y del Derecho Administrativo –que ocupaban el segundo curso–, así como los de índole *iuspublicista* en sentido general –destinados al primer curso, previo a aquellos, a diferencia del plan que se trazaba en la Facultad de jurisprudencia–.

Justo en los finales de su libro *De la Administración Pública con relación a España*, editado en 1843, Alejandro OLIVÁN se pronunciaba sobre esa escuela de Administración madrileña, en los siguientes términos: “[...] La erección de la Escuela de Administración de Madrid podrá dar productos, pero requiere sostenerse y estimularse para que oportunamente se extienda la enseñanza a las Universidades, proveyendo al país de los hábiles administradores que necesita y que hasta ahora no han tenido donde aprender ni dónde formarse. La coordinación ya empezada y la multiplicación de prontuarios y manuales, donde se contengan con claridad los derechos y deberes de administradores y administrados por clases y servicios, y donde se recoja la sucesiva jurisprudencia, que emane y se desprenda de las decisiones de los Juzgados administrativos y del Consejo de Estado cuando estén creados estos Cuerpos, es también sumamente interesante y trascendental”.<sup>36</sup> Por su parte, JOSÉ DE POSADA DE HERRERA, desde sus propias lecciones profesadas en esta Escuela de Administración, indicaba sobre ella: “Este año se ha creado también esta escuela especial de administración y no hay necesidad de decir todos los estudios que en ella se prestan; baste indicar que el corto tiempo de un año no es suficiente para reunir todas las materias de enseñanza que en estas cátedras debe darse, y que por consiguiente es necesario que en lugar de dos años que hoy dura el curso se prolongue tres o más, si se han de prestar con alguna ventaja aquellos conocimientos. Esto y la necesidad de algunos estudios preparatorios para entrar en la escuela, son dos faltas que el gobierno tratará sin duda de corregir”.<sup>37</sup>

En consecuencia, en sus orígenes en los años iniciales del decenio de 1840, el Derecho Administrativo como materia dentro de la actividad docente en España estuvo vinculado a la universidad para la formación de los juristas, pero también a una escuela fuera de ese marco para la forma-

36 OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública en relación a España*, ob. cit., págs. 315 y 316.

37 DE POSADA DE HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Tomo III, ob. cit., pág. 369.



ción especializada de los recursos humanos que requería la gestión administrativa. Ello ha llevado a un concluir, en relación con GÓMEZ DE LA SERNA como animador de ese proyecto de enseñanza, que “[...] desde su puesto político, contribuyó a separar el Derecho administrativo de la Ciencia de la Administración o Administración al procurar se separara su enseñanza”.<sup>38</sup> Sin embargo, la experiencia de la Escuela de Administración madrileña no fue larga en el tiempo, pues esta fue suprimida durante el período de gobierno moderado que siguió a la caída de ESPARTERO en 1844.

Para 1845 se vuelve a reformar –ya con aliento moderado– el plan de estudios de la carrera de Derecho (por Real Decreto de 17 de septiembre y Reglamento de 2 de octubre de 1845, conocido como Plan PIDAL, por haber sido firmado por Pedro José PIDAL, entonces Ministro de Gobernación, pero cuyo principal artífice fue Antonio GIL DE ZÁRATE, por ese tiempo jefe de la sección de instrucción pública de ese ministerio), donde la novedad fundamental es que el Derecho Administrativo y el Derecho Político se van a fundir en una sola asignatura bajo el nombre de *Derecho Político y Administrativo* ubicándose ahora en el quinto curso.<sup>39</sup> En 1847 (Real Decreto de 8 de julio y Reglamento de 19 de agosto, impulsado por Nicomedes PASTOR DÍAZ) hay una nueva modificación en el plan de estudios, en la que figura en el séptimo curso una materia titulada *Derecho público y administrativo español*.<sup>40</sup>

Estas dos modificaciones marcan el hecho de que el Derecho Administrativo, en España, fue enseñado para lo jurídico a nivel universitario como asignatura independiente solo bajo los auspicios del plan de 1842, pues a partir de 1845 y todo lo que restaría del siglo XIX, su suerte como disciplina docente estaría ligada a la del *Derecho Político* o *Derecho Público*, según la nomenclatura concreta que se adoptara en el plan de que se trataba. También, en relación con ello y desde nuestro punto de

38 BOQUERA OLIVER, José María, *Derecho Administrativo*, Volumen I, pág. 115, nota 62.

39 Ver, entre otros: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 686 y 687; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 741; BORRAJO INIESTA, Ignacio, “El Derecho Administrativo en los orígenes de la universidad española”, ob. cit., pág. 167; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., pág. 6; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, ob. cit., págs. 161 y 162.

40 Ver, entre otros: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 686 y 687; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 744.

vista, puede decirse que en los últimos tiempos de ESPARTERO, entre 1843 y su caída en 1844, la enseñanza de la rama *iusadministrativa* gozó de una amplitud mayor que en el tiempo que media entre el inicio del gobierno de NARVÁEZ y la promulgación del Reglamento de 1852, sobre el plan de estudios de 1850, si combinamos la presencia del Derecho Administrativo en el plan de estudio de 1842 de la carrera de Derecho que promovió el gobierno del primero y en la malograda Escuela especial de Administración Pública de Madrid; y aun cuando los moderados van a introducir (1845, 1847 y 1850) en la Facultad de Filosofía el estudio de la materia *jurídico-administrativa* a través de las respectivas asignaturas: *Derecho político y administrativo* (Sección de Letras, Plan de 1845), *Economía Política y Administración* (Sección de Ciencias Filosóficas, Plan de 1847), *Derecho Público, Teoría de la Administración y Derecho Administrativo* (Plan de 1850).<sup>41</sup>

Ahora bien, al llamarse a la escena de la enseñanza superior al Derecho Administrativo, por el decreto esparterista de octubre de 1842, se generó a su vez la necesidad de proveer textos que soportaran los estudios de esa materia.<sup>42</sup> Al igual que había ocurrido años antes en Francia, las exigencias en torno a la enseñanza del Derecho Administrativo en España tuvieron que ver entonces con la generación de una parte de la producción bibliográfica relativa a esa rama jurídica;<sup>43</sup> sin embargo, para el caso

41 Ver, entre otros: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 612 y sigs.; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 747 y sigs.; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., pág. 6; ALLI ARANGUREN, Juan-Cruz, *La construcción del concepto de Derecho Administrativo español*, ob. cit., pág. 162.

42 Alejandro NIETO (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos*..., ob. cit., pág. 29) destacaba por su lado: “La proliferación de Manuales de Derecho Administrativo en la década de los cuarenta es consecuencia indirecta del Decreto de 1-10-1842 –mediante el cual el Gobierno de Espartero organiza los estudios de la nueva Facultad de Jurisprudencia, en la que se refunden las antiguas de Leyes y Cánones–, [...] se creaba, pues, automáticamente una necesidad entre los estudiantes y, por así decirlo, una demanda en el mercado: no existiendo en el momento ningún «Manual de la asignatura», profesores y alumnos se encontraban en una situación embarazosa, de la que vinieron a sacarles nuestros autores, que confiesan paladinamente sus intenciones”.

43 Antonio MESA SEGURA (“De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga...”, ob. cit., pág. 22) escribió: “Pero siendo necesario reconocer el régimen administrativo español en esta época para que los que lo habían de poner en práctica lo hicieran con acierto y no caprichosamente, el Gobierno, recogiendo la semilla que arrojara Javier de Burgos, estableció en las Universidades Cátedras de Derecho administrativo para la explicación y conocimiento de las leyes que corresponden a esta materia, naciendo aquí, según nos dice el mismo Ortiz

hispano, se van a dar ciertas particularidades que no coincidirán en toda su línea con el panorama que se había dado en el caso francés. En efecto, mientras que en el Derecho Administrativo de factura francesa, encuadrado en la primera mitad del siglo XIX que es el período que nos interesa esencialmente en este trabajo, la universidad había sido un apreciable catalizador de la literatura científica *iusadministrativa*, y un sector importante de los autores que había producido obras de Derecho Administrativo provenían de las filas del profesorado, creando sus textos a partir de (y para) sus experiencias docentes; la realidad española iba a poner de manifiesto ciertos matices.

Debemos recordar que el escenario bibliográfico del Derecho Administrativo español a lo largo de la década de 1840 –colocando la influencia francesa a un lado y las traducciones que se realizaron de los textos provenientes de ese país– estuvo dominado por las obras (ya mencionadas en un acápite anterior) de: Francisco Agustín SILVELA (*Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o Estudios prácticos de Administración*, Madrid, 1839); Javier DE BURGOS (*Ideas de Administración*, Granada, 1841); Florencio GARCÍA GOYENA y Joaquín AGUIRRE (*Febrero o Librería de Jueces, Abogados y Escribanos...*, Tomos VI y IX, Madrid, edición de 1841-1842); Alejandro OLIVÁN (*De la Administración Pública con relación a España*, Madrid, 1843); Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA (*Elementos de Derecho Administrativo*, 3 tomos, Granada, 1842-1843); Pedro GÓMEZ DE LA SERNA (*Instituciones de Derecho Administrativo*, 2 tomos, Madrid, 1843); JOSÉ DE POSADA DE HERRERA (*Lecciones de Administración*, 4 tomos, Madrid, 1843-1845).<sup>44</sup> De esas obras, solo las tres últimas (ORTIZ DE ZÚÑIGA, GÓMEZ DE LA SERNA, POSADA DE HERRERA) estuvieron directamente perfiladas hacia los intereses de la enseñanza *iusadministrativa*. En los dos primeros casos hacia el contexto universitario;<sup>45</sup> y en el caso de las Lec-

de Zúñiga, la necesidad de publicar tratados elementales de Derecho administrativo para auxilio de los profesores y de los mismos alumnos. Las dificultades que presenta una labor de este género los ve claramente Ortiz de Zúñiga, pero hay que intentar vencerlos, porque siempre será preferible un Tratado, aun cuando sea imperfecto, a carecer de él, dejando la materia administrativa, y sobre todo a los que han de practicar, ‘sumidos en la oscuridad y la confusión’.”

44 En esto es necesario que se vea el importante trabajo de NIETO, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., págs. 23 y sigs.

45 Véase lo que explican al inicio de sus obras, respectivamente: ORTIZ DE ZÚÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho Administrativo*, Tomo I, ob. cit., págs. XV y XVI; y GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, *Instituciones de Derecho Administrativo español*, Tomo I, Imprenta de Vicente de Lalana, Madrid, 1843, págs. 3 y sigs.

*ciones de Administración* de POSADA DE HERRERA, derivan de la actividad de su autor como catedrático de la Escuela de Administración Pública de Madrid, y, por ende, resultan un producto de instrucción extrauniversitario. Y, precisamente, las de ORTIZ DE ZÚÑIGA y GÓMEZ DE LA SERNA, con la de POSADA DE HERRERA, serán las que, fundamentalmente, se consagren en las listas que el gobierno dictaba sobre los textos a utilizar en la enseñanza pública en esos años de 1840.<sup>46</sup>

Si juntamos cada una de esas piezas y el perfil de sus autores, nos podrá saltar una conclusión, *mutatis mutandis*, ya anotada por la percepción aguda de los que han tratado el tema en tierra española: la de que el núcleo esencial de los grandes autores de Derecho Administrativo en España, específicamente en este tiempo que nos interesa, no eran propiamente catedráticos universitarios de esa área jurídica en particular, sino que provenían –principalmente– de la función pública o de la abogacía, y sus sistematizaciones generales sobre el subsistema jurídico-administrativo fueron las que sirvieron a los propósitos de la formación universitaria en esa esfera del conocimiento.<sup>47</sup> Situación esa que contrasta con lo que por esa época acontecía en Francia, donde un sector importante de autores de los principales libros al uso en el marco *iusadministrativo*, y en consecuencia de los principales teóricos de la ciencia del Derecho Administrativo en ese país, se desempeñaban en cátedras docentes relacionadas con esa especialidad jurídica, y sus textos eran fruto y estaban

46 Al respecto, ilustrarse, ente otros, con: PESET, Mariano y PESET, José Luis, *La universidad española (siglos XVIII y XIX)*..., ob. cit., págs. 695 y sigs.; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., pág. 736 y sigs.; MARTÍNEZ NEIRA, Manuel, “Relevancia del Derecho Administrativo francés en la educación jurídica española”, ob. cit., págs. 7 y 8.

47 Mariano PESET y José Luis PESET (*La universidad española (siglos XVIII y XIX)*)..., ob. cit., pág. 694) consignaban: “El viejo derecho tiende a ponerse al día a través de los manuales y obras, españolas y extranjeras. En jurisprudencia –a diferencia de medicina– se fueron nacionalizando los libros para el estudio, a medida que el derecho romano y canónico perdían importancia. En 1841, las listas oficiales indican una mitad de textos españoles para derecho, [...] los grandes abogados españoles –Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna, Gómez Negro, Pacheco, Cirilo Álvarez...– no son catedráticos y sus libros estuvieron constantemente presentes en la enseñanza española”; más adelante (págs. 701 y 702) volvían a precisar: “Hemos podido observar que incluso los manuales docentes están escritos en buena parte por famosos del foro o de la política, ajenos al escalafón. La ciencia jurídica del XIX vivía fuera y por encima de la universidad. [...] Las obras más salientes surgen fuera de la universidad”. Véase también el modo en que se expresaba: NIETO, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos*..., ob. cit., págs. 23 y sigs.; y NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, ob. cit., págs. 52 y sigs.

en función, por un lado, de su actuación en el marco de la enseñanza en la universidad.

Los orígenes de la ciencia del Derecho Administrativo español, y su bibliografía de carácter general, en la década de 1840, estuvieron conectadas con las necesidades de la enseñanza universitaria de esa rama del Derecho, en cuanto alguna parte de esa bibliografía fue realizada directamente para cubrir sus necesidades o en tanto otra parte llegó a utilizarse en función de las mismas, aun cuando no fue ese el fin inmediato que les animaba. Pero, contrasta el hecho de que, en su núcleo fundamental, esas producciones bibliográficas de contenido *iusadministrativo*, no se generaron desde el interior de la dinámica propia que despliega el Derecho Administrativo como parte del conocimiento que se impartía y se creaba en el mundo universitario, sino fuera de él. Por lo tanto, gran parte los primeros orfebres de la ciencia del Derecho Administrativo español, en rigor, no desarrollaron su labor creadora desde el posicionamiento universitario, académico, en lo jurídico-administrativo, sino desde la acción cotidiana del foro y la gestión pública.

Finalmente, creemos conveniente reproducir aquí unas observaciones generales, en tono crítico, que hiciera Adolfo POSADA, hacia el final de esa centuria, sobre el ambiente docente de la universidad española en el siglo XIX, específicamente en relación con la enseñanza del Derecho Administrativo, pues condensa de modo ilustrativo en tales ideas la realidad del método que imperaba, y que es de aplicación a estos primeros años de enseñanza que nos ocupan en este acápite. Para este antiguo profesor español: “La tradición universitaria, que ya comienza, por fortuna, a romperse, merced a la iniciativa de algunos profesores no acartonados, es la indicada: el Derecho administrativo se estudia como conjunto de leyes, reglamentos, etc.; a todo lo más se indican algunas ideas generales previas, no para investigar el concepto y fundamentos de la administración, sino para exponer los caracteres de la *potestad*, llamada *administrativa* en España (¡o Francia!). Porque también resulta otra cosa. [...] al exponer el Derecho administrativo parece como que, no solo no hay principios de Administración, sino que no hay más administración que la española. Aquí lo general es ceñirse a exponer: primero, nuestra organización administrativa (central, provincial y municipal); segundo, las materias; tercero, el procedimiento, pero siempre con relación a España. Dejando así dos vacíos importantísimos, a saber: la determinación científica de la administración y del Derecho administrativo, y la indicación comparativa

de los sistemas y tipos opuestos o distintos de organización administrativa en Europa”.<sup>48</sup>

Hasta aquí hemos tratado de trazar, rápidamente, los aspectos más generales que caracterizaban el universo de la enseñanza de lo jurídico-administrativo en el cual se insertaba el caso cubano, para los años de 1840, como un elemento particular dentro de ese espacio mayor, y, por ello, para nada ajeno a recibir sobre sí lo que significaba y condicionaba a este universo. De ese modo, el *Breve tratado...* de José María MORILLA tiene de ese perímetro mayor, además de los matices propios que lo pueden caracterizar individualizadamente.

### C) Los orígenes de la enseñanza del Derecho Administrativo en Cuba

Por lo pronto, debemos recordar que a la llegada de la década de 1840, en Cuba existía, fundada el 5 de enero de 1728, la Real y Pontificia Universidad de San Gerónimo de La Habana, bajo regencia de la orden de los dominicos. En esta universidad habanera, se encontraban las entonces facultades de Cánones y de Leyes.<sup>49</sup> En exposición de DE LA CONCHA, “[...] habían también cátedras de filosofía y jurisprudencia civil y canónica en los seminarios conciliares de La Habana y Cuba –se refiere a Santiago de Cuba–, cuyos cursos se incorporaban, no anualmente, sino en la época de recepción de grados, en dicha Universidad. Y como si la carrera de jurisprudencia, la más concurrida de la juventud de la Isla, se hallase poco facilitada, así por el número de cátedras como por la organización de los estudios sobremanera reducidos, todavía en los últimos años precedentes a la reforma se había establecido la misma enseñanza en dos colegios privados de La Habana y Puerto Príncipe, cuyos alumnos hallaban también franca entrada a la incorporación de sus cursos. De suerte que a un tiempo mismo existían en la Isla cinco establecimientos abiertos a la carrera de la abogacía, sin que en realidad tuviese el Gobierno en ellos otra intervención que la muy lejana que daba al Gobernador

48 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. 8 y 9.

49 Ampliar en: BACHILLER Y MORALES, Antonio, *Apuntes para la historia de las letras y de la instrucción pública en la isla de Cuba*, Tomo I, Biblioteca de Autores Cubanos, Instituto de Literatura y Lingüística, Academia de Ciencias de Cuba, La Habana, 1965, págs. 255 y sigs., 331 y sigs.; y en TORRES-CUEVAS, Eduardo, “Primera Parte: Real y Pontificia Universidad de San Gerónimo de La Habana”, en DE ARMAS, Ramón/ TORRES-CUEVAS, Eduardo y CAIRO BALLESTER, Ana, *Historia de la Universidad de La Habana*, Volumen I, 1728-1929, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1984, págs. 23 y sigs.

y Capitán general su carácter de Vice-Real Patrono de los estudios. En esta como en casi todas las demás partes de la administración, fue con el tiempo desapareciendo el pensamiento de aplicar al gobierno de las Indias las reformas y mejoras que sucesivamente iban introduciéndose en el de la Península; y así es que mientras aquí se formaban reglamentos generales de estudios, por lo cuales se daba a estos una dirección común, y con ella la conveniente uniformidad, en Indias siguieron los establecimientos de instrucción sujetos a sus constituciones primitivas”.<sup>50</sup>

La primera expresión de la enseñanza moderna de una disciplina *iuspública* en Cuba, se produce con la creación de las cátedras para explicar la Constitución en la Universidad de La Habana y en el Seminario San Carlos en 1820 –como “cátedras para el estudio del derecho político” las refirió BACHILLER Y MORALES en ese propio siglo XIX<sup>51</sup>–; las que fueron luego suprimidas en 1823.<sup>52</sup> Con esa experiencia –por supuesto bajo los influjos del liberalismo de la época– se daba entre nosotros un primer momento en el proceso de recepción, dentro de la enseñanza superior, de la materia *iuspública* en el sentido moderno que iría desarrollando al avanzar el siglo

50 DE LA CONCHA, José, *Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba*, ob. cit., págs. 58 y 59. Ver también: BACHILLER Y MORALES, Antonio, *Apuntes para la historia de las letras y de la instrucción pública...*, ob. cit., págs. 331 y sigs.

51 BACHILLER Y MORALES, Antonio, *Apuntes para la historia de las letras y de la instrucción pública...*, ob. cit., pág. 352.

52 Como ya se había encargado de resumir, varias décadas atrás, nuestro Juan Clemente ZAMORA: “Las primeras cátedras de Derecho Constitucional se crearon en Cuba en el año 1820. En nuestra Real y Pontificia Universidad de San Jerónimo de La Habana fueron designados para explicar la Constitución, reestablecida por el pronunciamiento de Riego, los profesores de la Facultad de Derecho, Don Prudencio Hechevarría y Don José González Ferragut. Como el propósito de esta nueva enseñanza era el de asegurar la mejor preparación cívica ciudadana, su estudio se declaró obligatorio para los alumnos de todas las Facultades”. ZAMORA agregaba en el párrafo siguiente: “En el Colegio Seminario de San Carlos, donde también se cursaba el Derecho, se creó al mismo tiempo una cátedra especial de Derecho Constitucional que fue ganada en brillantes ejercicios de oposición por el Presbítero Félix Varela, a quien sustituyeron sucesivamente Don Nicolás de Escobedo y Don José Agustín Govantes, todos ellos cubanos de nacimiento”; luego escribía: “La creación de estas cátedras en tan temprana fecha es buena prueba del espíritu liberal de la época, y de la preferente atención que las cuestiones políticas despertaban en la Cuba de los comienzos del siglo XIX. Si consideramos que las primeras cátedras de Derecho Constitucional aparecen en las Universidades italianas de Ferrara y Bolonia en 1797 y 1798, y que en Francia no se crea la primera cátedra de esta ciencia hasta 1834, resulta más notable aún el que ya en 1820 se profesara esa disciplina en Cuba, tanto en el Colegio de San Carlos como en nuestra Universidad”. Ver: ZAMORA, Juan Clemente, “Historia de una Cátedra...”, en *Anuario... 1954*, ob. cit. pág. 11.

xix; específicamente, ese primer momento para el *iuspublicismo* en Cuba se daba desde el Derecho Político o Derecho Constitucional. Y, como la historia ha demostrado para un estadio de este tipo, fue una experiencia inicial que quedó interrumpida al poco tiempo, y se tuvo que esperar unos lustros más para su definitiva cristalización.

Lo que nos interesa fijar con esta alusión es, precisamente, que la llegada a Cuba del Derecho Administrativo como disciplina incorporada dentro de la enseñanza jurídica especializada, con algún parecido a la España metropolitana, se produce cuando ya el Derecho Constitucional o Derecho Político había anunciado y proyectado las primeras escaramuzas en la puja por su entrada a los planes docentes de formación en la universidad; si bien en el supuesto particular cubano, lo alcanzado en 1820 en este sentido no logró solución de continuidad ni permanencia. De algún modo, esa llegada posterior del Derecho Administrativo a la esfera de las disciplinas docentes en la universidad cubana decimonónica, en contraste con los intentos iniciales del Derecho Constitucional, colocándola en la perspectiva más amplia que representa el Derecho Público, puede interpretarse como una fase de continuidad, pero no de apertura, del proceso de aparición y configuración del Derecho Público como ámbito del conocimiento jurídico y del ejercicio instructivo dentro de la formación superior de los profesionales del Derecho, al menos para el ejemplo hispanocubano. En definitiva, mientras no se inició el proceso de modernización de la universidad española, luego de la muerte de Fernando VII, y antes de la entrada en vigor del plan de estudios de 1842, no podemos asumir que hubo expresión del Derecho Administrativo, propiamente considerado, dentro de la enseñanza universitaria en Cuba.

Según narraba DE LA CONCHA, el estado de cosas imperante en la enseñanza en Cuba, “[...] y sobre todo el de la Universidad, llamó la atención del Sr. Príncipe de Anglona en 1840, y por él fue nombrada una comisión con el objetivo de examinar el plan de estudios universitario y proponer las reformas indispensables para evitar, no solo los males dimanados de los vicios de organización, sino los de los abusos que visiblemente se cometían. Relevado al poco tiempo el Sr. Príncipe, fue confirmado el encargo a dicha comisión por el Sr. D. Gerónimo Valdés, quien con la autorización competente puso ya en planta de octubre de 1842 un nuevo plan general de instrucción pública, por el que se pretendió cambiar radicalmente el estado de la enseñanza en todos sus ramos, concentrándose su dirección en manos del Gobernador superior civil, o más bien en las «de un cuerpo



colegiado que bajo su presidencia se ocupase de organizar y dirigir la enseñanza pública».<sup>53</sup>

Como se conoce entre nosotros, fue por la Real Orden de 24 de agosto de 1842 que se produce en Cuba la secularización de la Universidad de La Habana.<sup>54</sup> Por dicha disposición, la alta casa de estudios habanera, hasta entonces regida por la Orden de Santo Domingo, dejó de tener la condición de Pontificia, y se convirtió en la Real y Literaria Universidad de La Habana.<sup>55</sup> Ese es el momento que marca, para la universidad cubana, el inicio del proceso de entrada a la modernidad liberal decimonónica; proceso que no se genera propiamente desde dentro de la Isla, sino que viene compulsado desde fuera, desde el poder dominador colonial asentado en Europa.

De ese modo, además de la secularización de la Universidad habanera, y siguiendo el movimiento impulsado al respecto en la Península Ibérica bajo la regencia esparterista, se dictó en el propio año 1842 el

53 DE LA CONCHA, José, *Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba*, ob. cit., pág. 60. En la visión de Antonio BACHILLER Y MORALES (*Apuntes para la historia de las letras y de la instrucción pública...*, ob. cit., pág. 375): “El excelentísimo señor don Vicente Vázquez Queipo, en el informe o exposición con que acompañó el Plan de Estudios, de cuya comisión de redacción fue miembro, ha procurado presentar un cuadro de los inconvenientes y de los abusos que se iban introduciendo y de la mezquindad de la enseñanza. Si en una parte hay exactitud completa no falta algún ligero error que no altera el juicio que debe formarse del conjunto. Efectivamente, se olvida al hablar de la poca preparación con que se dedicaban al foro los abogados que se instruían en el colegio Seminario y en la Universidad, que existía una Academia de Jurisprudencia Práctica y que era obligatorio a los practicantes asistir a las vistas de los pleitos en el tribunal mercantil. Escasa y pobre la enseñanza teórica, se exigían seis años de práctica, en los cuales se ejercitaba el bachiller en hacer pedimentos, extractar procesos y conocer la substanciación”.

54 Por Real Orden de 29 de noviembre de 1841, el Ministerio de Marina, Comercio y Gobernación de Ultramar fijó las bases sobre las que hubo de trabajar una junta que en ella se nombraba, a los efectos de proponer un plan general y uniforme para reformar la instrucción pública en Cuba, y donde una de las tres secciones en la que se dividió dicha junta debía de ocuparse de la enseñanza segunda y universitaria. Ver la letra de esta Real Orden reproducida en: BACHILLER Y MORALES, Antonio, *Apuntes para la historia de las letras y de la instrucción pública...*, ob. cit., págs. 379 y sigs.

55 Eduardo TORRES-CUEVAS (“Primera Parte: Real y Pontificia Universidad de San Gerónimo de La Habana”, ob. cit., págs. 127 y 128) acotaba: “La secularización de la Universidad no solo implicó que la institución dejara de ser regentada por religiosos sino que significó además, un profundo cambio en sus estructuras, en su sistema de estudios y en sus relaciones con el poder colonial. Se trató, en realidad, de la aplicación de una concepción totalmente nueva de sus fines, de los medios técnico-docentes para la consecución de los mismos, y del establecimiento de nuevas relaciones que la convertían en parte del sistema de poder colonial”.

*Plan General de Instrucción Pública para las islas de Cuba y Puerto Rico*, como territorios restantes del poder colonial español en el lado americano. Ese plan implicaba una nueva organización de la Universidad, en la que emergería –como en la España continental– una Facultad de Jurisprudencia, de lo que antes habían sido las facultades de Cánones y de Leyes. Recordaba BACHILLER Y MORALES “[...] que se dispuso en el *Diario de La Habana*, número 305, en 1842, que el 19 de noviembre del mismo, en celebridad de ser los días de la reina, se instalara la reforma [...]”.<sup>56</sup> Lo que vino a complementarse después por el Reglamento de la Universidad dictado por Real Orden de 27 de octubre de 1844.

En resumidas cuentas, la reforma de la enseñanza de los estudios de Derecho en 1842, llevada a cabo en España, implicaría para Cuba, siguiendo en esencia el camino marcado en el espacio metropolitano, una nueva configuración del plan de estudios en la ahora Facultad de Jurisprudencia habanera. En lo que no sería una simple reorganización de materias, sino que significaba, en relación con lo que hasta ese momento había acontecido, una reconfiguración conceptual y funcional, en aras de su actualización, de las necesidades de formación de los profesionales del Derecho en las posesiones ultramarinas de la Metrópoli española, según el empuje que los tiempos modernos iban dejando en evidencia;<sup>57</sup> y que el poder dominador radicado en la Península Ibérica no podía dejar a un lado ya en esta otra parte del Atlántico, aun cuando lo dosificara sobre los cubanos de acuerdo con sus intereses de dominación. Entre las novedades que aportaba este plan de estudios estaba la de incluir la asignatura de

<sup>56</sup> BACHILLER Y MORALES, Antonio, *Apuntes para la historia de las letras y de la instrucción pública...*, ob. cit., pág. 386.

<sup>57</sup> En valoración de José DE LA CONCHA (*Memorias sobre el estado político, gobierno y administración de la isla de Cuba*, ob. cit., págs. 60 y 61), por el plan de estudios de 1842, en la enseñanza universitaria en la Facultad de Jurisprudencia habanera –y demás facultades de la Universidad de La Habana– “[...] se les daba cuanto ensanche había hasta entonces recibido en las naciones que se reputaban por más adelantadas, porque, para valerme de las expresiones del Gobierno mismo, se trataba de que el plan llenase «las necesidades de la época». De suerte que en la facultad de jurisprudencia, por ejemplo, los estudios que antes se hacían en dos años, asistiendo a la cátedra de elementos de derecho patrio, se extendieron a seis años y a esa enseñanza se agregaron las de derecho romano y derecho público internacional, digesto romano-hispano, instituciones canónicas y derecho público eclesiástico, derecho mercantil y economía política, código criminal y procedimientos de substanciación, derecho público español y derecho administrativo”. José María MORILLA (“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., págs. XXXV y XXXVI) también valoraba rápidamente que el plan general de estudios de 1842 “introdujo notables mejoras en la Universidad”.

*Derecho Administrativo* entre las materias a cursar, ubicada en el tercer curso junto a *Derecho Civil Patrio* (segundo curso) y a *Instituciones Canónicas* (primer curso); entre las asignaturas del sexto curso se fijaba un *Derecho Público Español y de Indias*. Para la cátedra de Derecho Administrativo (que junto con el *Derecho Público Español y de Indias* conformaba una misma cátedra<sup>58</sup>) fue nombrado José María MORILLA como su primer titular –de quien nos ocuparemos en extenso en el próximo acápite–.

Por lo tanto, de la mano del poder colonial español y en el marco de esfuerzos por ajustar la universidad cubana al ritmo que la modernidad liberal venía marcando en su avance, el Derecho Administrativo aparece en Cuba por primera vez como disciplina docente, en el plan de estudios establecido para la universidad habanera en 1842, manteniéndose con carácter autónomo hasta la entrada en vigor del plan de estudios de 1863 (Real Decreto de 15 de junio) en que se convierte, junto al antiguo *Derecho Público Español y de Indias*, en la asignatura *Derecho Político y Administrativo Español*; y no volvería a tener autonomía a los efectos docentes hasta los finales mismos del siglo XIX cubano. Así las cosas, la universidad cubana sería la plaza fundamental donde radicaría la enseñanza del Derecho Administrativo durante el siglo XIX criollo, pues de este lado no se tuvo en ese tiempo –como no será difícil comprender– una experiencia, ni siquiera fugaz, como lo fue en Madrid la Escuela especial de Administración Pública creada durante la etapa final de la regencia de ESPARTERO.

Por otro lado, la aparición en el ámbito universitario cubano de la enseñanza del Derecho Administrativo, puede percibirse como un resultado de la adecuación de ese ámbito a los presupuestos liberales que iban condicionando el tiempo decimonónico y como una expresión, a su vez, de que el sentido liberal ya estaba impregnando la enseñanza universitaria y el desarrollo del mundo jurídico en ese contexto temporal.

58 No es ocioso acotar aquí, como lo hiciera FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE (*Manual de Historia del Derecho español*, ob. cit., págs. 623 y 624), que con la llegada del Estado liberal y el desarrollo de la codificación, algunos sectores del ordenamiento, incluso algunos no codificados, se fueron estableciendo con independencia y como ordenamientos parciales dotados de coherencia y unidad; y: “Esta fragmentación del Derecho positivo en sectores dotados de personalidad propia se reflejó también en la Universidad, es decir, en la docencia del Derecho. Los planes de estudio fueron casi siempre detrás de los progresos de la especialización; hasta tiempos recientes un mismo profesor lo era de una cátedra titulada “Derecho mercantil y penal”, mientras su vecino lo era, por ejemplo, de “Derecho Político y Administrativo”. Pero aunque siguió un ritmo lento, el proceso de especialización académica fue continuo e irreversible”.

Ahora bien, si contrastamos la fecha de aparición de la primera cátedra efectiva de Derecho Administrativo en Cuba, a raíz del plan de 1842, con la situación del resto de América Latina en ese tiempo, donde no se había manifestado aún un evento de ese tipo, podemos entender, sin mayores contratiempos, que, esa de La Habana, fue la primera cátedra de Derecho Administrativo alumbrada en América Latina; que su titular, José María MORILLA, fue el primero en desempeñarse en ese marco en Latinoamérica; y que cabe entonces a Cuba la condición, en este orden, de iniciadora de la enseñanza del Derecho Administrativo en el espacio del continente americano. Sobre la demostración de estos planteamientos volveremos en el acápite final de este trabajo de un modo más detenido, por lo que nos remitimos a él.

Como no será complicado intuir, máxime si conocemos el panorama que al respecto operaba en España, el estudio de los *Elementos de Derecho Administrativo* bajo los auspicios del plan de estudios de 1842, no tenían, como ejercicio pedagógico en la realidad universitaria cubana, un alcance extendido en duración. Su contenido era, esencialmente y sin distar gran cosa de las tendencias legalistas dominantes, un recorrido por las leyes administrativas vigentes en la Metrópoli y en las que particularmente configuraban la realidad jurídico-administrativa cubana; donde no dejaba de sentirse la influencia de los autores franceses que estaban en boga por aquella época dentro del mundo jurídico hispano y de los autores españoles que marcaban el horizonte del Derecho Administrativo ibérico en los años de 1840. Sin embargo, mientras rigió en Cuba la organización que introdujo ese plan de 1842 (hasta 1863), fue este, desde el punto de vista de la configuración docente, su momento más propicio durante todo el siglo XIX, ante el hecho que permaneció allí en condición de asignatura autónoma –con algo más de espacio propio entonces–; característica que cedería con el nuevo trazado de los estudios de Derecho en 1863, al fundirse con el Derecho Político en la materia que pasó a llamarse *Derecho Político y Administrativo Español*.

Según describe el propio José María MORILLA en el “Prólogo” de su *Breve tratado...*: “[...] 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; pues la ciencia de la administración es nueva entre nosotros, y el estudio del derecho administrativo apenas comenzaba entonces en nuestra Península [...]”;<sup>59</sup> pero el

59 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. v y vi.

hecho de que ninguno de los autores españoles de Derecho Administrativo –que enumera– de entonces se ocuparan de la legislación ultramarina le “[...] impidieron proponer al Gobierno se adoptase alguno de ellos por textos”.<sup>60</sup>

En consecuencia, y esgrimiendo en primera instancia los requerimientos de la docencia universitaria, MORILLA dio a la luz, en 1847, su *Breve tratado...*; que no solo fue el primer texto para la enseñanza del Derecho Administrativo que se produce en la Mayor de las Antillas, sino que es también la primera obra escrita y la primera sistematización general que marca la arrancada de la ciencia criolla del Derecho Administrativo. Es una obra para la enseñanza universitaria del Derecho Administrativo vigente en ese momento en Cuba; pero también es una obra que se genera directamente desde la experiencia que señala el contexto universitario, aunque MORILLA acreditaba igualmente experiencia como abogado.

Al menos mientras MORILLA desempeñó la cátedra de Derecho Administrativo, es de intuir que el *Breve tratado...* tuvo una presencia importante como material bibliográfico básico para el estudio de la asignatura; y de hecho, al menos en el tercer cuarto del siglo XIX, la obra de MORILLA (ya en una segunda edición con otras características, de 1865) siguió siendo de protagónica referencia para ese estudio, ahora junto a la de Manuel COLMEIRO.<sup>61</sup>

Al colocarse el *Breve tratado...* como la primera expresión de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba, su autor, además de ser el primer catedrático en nuestro país de esa especialidad jurídica, se convierte en el primer sistematizador de la rama *iusadministrativa* en el plano nacional y en el precursor de la bibliografía patria en lo jurídico-administrativo. Todas esas condiciones precursoras o fundacionales permiten interpretar que las manifestaciones originarias de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba no pueden entenderse desligadas del ambiente universitario; y que se da, en la raíz misma de donde brota la aproximación y elaboración científica del Derecho Administrativo cubano en su etapa primigenia, una conexión estrecha y directa entre universidad y nacimiento de la ciencia jurídico-administrativa patria.<sup>62</sup> Es un profesor

60 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. VI.

61 Ver: GUERRERO, José Domingo, *Programa de las materias correspondientes a la asignatura de Derecho Político y Administrativo español*, Real Universidad de La Habana, La Habana, s/a, pág. 1.

62 Es interesante ver como, desde su perspectiva, un antiguo profesor de la Facultad de Jurisprudencia en la universidad habanera decimonónica, Antonio Prudencio LÓPEZ, había advertido en relación con ello: “Moderna es también la ciencia de la adminis-

universitario de Derecho Administrativo (José María MORILLA) quien elabora la primera composición sistémica de esa rama del Derecho en suelo cubano; y la ciencia del Derecho Administrativo nacional ha de comenzar a andar –compulsada también por las necesidades que de esta se deriva– de la mano de la cátedra universitaria. En consecuencia, es posible entender que el nacimiento de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba, está asociado a la aparición del Derecho Administrativo como cuestión docente y académica; y que esa enseñanza induce el surgimiento de la bibliografía cubana sobre la rama *iusedministrativa* y las aproximaciones iniciales a su comprensión y construcción sistémica según el modo de hacer la ciencia que entonces se entendía.

Hasta los días actuales, gran parte –cualitativa y cuantitativamente hablando– de los *iusedministrativistas* cubanos que han abonado el camino de esa ciencia en Cuba, han sido, principalmente –aunque no de forma exclusiva–, profesores de esa especialidad en nuestras aulas universitarias; y un sector importante de las principales obras científicas que se han producido, han tenido su enclave de sustentación en la actividad académica relativa al Derecho Administrativo. De ahí que, en lo nacional, el inicio y desarrollo del área jurídico-administrativa, tenga una fuerte arista y raigambre en la enseñanza jurídica especializada a nivel educativo superior.

tración [...]. 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 –se refiere al de 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”. Ver: LÓPEZ, Antonio Prudencio, *Reseña histórica del Derecho de Ultramar*, ob. cit., pág. 90.

## CAPÍTULO IV

### SOBRE JOSÉ MARÍA MORILLA Y EL *BREVE TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO* (1847)

#### 1) Apuntes biográficos sobre José María MORILLA

Sobre José María MORILLA, no resulta abundante lo que ha logrado conocerse a lo largo de este tiempo en Cuba; tampoco son muy amplios y precisos los datos que nos han llegado desde tierra dominicana, lugar que le vio nacer. Esta situación es fácil de corroborar en quienes ha dejado constancia, de un modo u otro, de algunos de sus datos personales, y que devienen hoy en parte de las fuentes que podemos encontrar para una referencia de ese tipo.

Así, por ejemplo, Francisco CALCAGNO solo consignaba en lo relativo a José María MORILLA en su conocido *Diccionario Biográfico Cubano*: “Natural de Santo Domingo, abogado, escritor y catedrático. En 1847 dio a luz: *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la Isla de Cuba*; en 1865 segunda edición de la misma obra, con arreglo a las disposiciones vigentes”.<sup>1</sup> También, Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ, en su trabajo sobre la obra de Derecho Administrativo que nos ocupa, cuando hablaba de su autor, comenzaba señalando: “Pocos son los datos que he logrado encontrar respecto a su autor”.<sup>2</sup> Mayores precisiones sobre la persona de MORILLA las aportaba el dominicano Max HENRÍQUEZ UREÑA, en el “Prefacio” que le realizara a la publicación en 1946 del texto del propio MORILLA: *Siete Biografías Dominicanas*;<sup>3</sup> aunque, igualmente,

1 CALCAGNO, FRANCISCO, *Diccionario Biográfico Cubano*, N. Ponce de León, New York, 1978, pág. 441.

2 LANCÍS Y SÁNCHEZ, ANTONIO, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 168.

3 HENRÍQUEZ UREÑA, MAX, “Prefacio”, en MORILLAS, JOSÉ MARÍA, *Siete Biografías Dominicanas*, Introducción y notas de Max HENRÍQUEZ UREÑA, Academia Dominicana de la Historia, Imprenta “San Francisco”, Ciudad Trujillo, S. D., 1946, págs. 1 y sigs.

estas notas personales sobre el autor decimonónico sufrían las consecuencias de la falta de exactitud sobre aspectos de su vida.

Por nuestra parte, pudimos, además, revisar el expediente de profesor de José María MORILLA que, con el número 9119, obra en el Archivo Central de la Universidad de La Habana. De ese expediente, si bien no es muy sustancial en el contenido y es poca la documentación que contempla, hemos podido extraer otros datos que, combinados con la información proveniente de los trabajos anteriormente mencionados de HENRÍQUEZ UREÑA y de LANCÍS Y SÁNCHEZ, y algún indicio más, nos ha permitido construir estas breves referencias relativas a la persona de José María MORILLA.

Ya desde el interés de precisar el nombre, podemos constatar esa nebulosa que señalábamos en las líneas precedentes. Según refería HENRÍQUEZ UREÑA: “Queda la duda de si el apellido era Morilla o Morillas, pero esta última forma parece haber sido la originaria, aunque en Cuba, donde José María vivió la mayor parte de su vida, se encuentran documentos en que frecuentemente aparece su nombre sin la “s” final”.<sup>4</sup>

En el certificado de Bachiller en Derecho Canónico expedido en Santo Domingo en 1821, está consignado como José María Altagracia MORILLA (sin s) y en el de Bachiller en Derecho Civil se le alude como José María de Altagracia MORILLA (sin s). En el expediente que de él ha quedado en la universidad habanera (en cuyo interior obran los certificados de bachiller indicados), como identificación en la hoja de portada, con escritura que a simple vista puede tomarse como hecha en el siglo XIX, figura José María MORILLAS (con s); sin embargo, en su interior pueden encontrarse indistintamente documentos en los que se recoge tanto MORILLA, como MORILLAS. Finalmente, nótese que en los dos textos de Derecho Administrativo que aparecieron publicados en 1847 y 1865, y que se deben

4 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., págs. 1 y 2. En la nota 1 de esa propia pág. 1, HENRÍQUEZ UREÑA acotaba: “Como José María Morillas solía firmar solamente con sus iniciales ‘J. M.’, Del Monte y Tejeda por una confusión explicable, asienta su nombre como “José Manuel” en la nota aludida, pero es evidente que se trata de José María, porque agrega que era ‘Catedrático de la Universidad de La Habana y abogado acreditado de la Real Audiencia Pretorial’”; HENRÍQUEZ UREÑA se refería a Antonio DEL MONTE Y TEJADA, *Historia de Santo Domingo*, Tomo III, nota de la página 50, como él mismo se encargaba de esclarecer. Manteniéndonos en lo escrito por HENRÍQUEZ UREÑA (pág. 2): “A falta de su partida de nacimiento, que podrá encontrarse mediante búsqueda en los archivos parroquiales de Santo Domingo, cabe suponer que era hijo del doctor José María Morillas, que según datos de Fray Cipriano de Utrera en su libro sobre las *Universidades dominicanas*, ya estaba graduado hacia 1793”, y en la nota 2 de esa segunda página, el caribeño acotaba: “Aunque no figuran en el índice de nombres del libro de Utrera, uno y otro Morillas se encuentran mencionados en las listas de alumnos, págs. 521 y 553”.



a su pluma, se le identifica en ellos como José María MORILLA;<sup>5</sup> y así ha sido conocido en el mundo del Derecho Administrativo iberoamericano, a partir de la circulación de tales obras jurídicas.

En definitiva, y como lo hemos venido haciendo en momentos anteriores de este trabajo, nosotros lo asumiremos como *JOSÉ MARÍA MORILLA* –salvando la imposibilidad objetiva que tenemos en nuestra situación particular, para determinar una respuesta exacta a esa cuestión; y porque poco agregaría a nuestro interés determinar si su apellido es MORILLA o MORILLAS, habida cuenta que para la literatura jurídico-administrativa se ha consagrado con el apellido en la primera forma aludida–. De ese modo, nos mantenemos en la línea de congruencia significada por el nombre tal y como aparece en la publicación de sus dos obras generales sobre Derecho Administrativo (1847 y 1865), y evitamos introducir una disonancia con la referencia autoral que está consignada en esas obras generales.

José María MORILLA nació en 1803 en Santo Domingo, en un tiempo donde esa tierra estaba bajo dominio español. En 1821 recibiría, por ese orden, los grados de Bachiller en Derecho Civil (certificado con fecha 6 de abril de 1821) y Bachiller en Derecho Canónico, en la Nacional y Pontificia Universidad del Angélico Doctor Santo Tomás de Aquino de Santo Domingo.<sup>6</sup>

5 Constátense en las páginas de portada de: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit.; MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo I, *Sobre la Administración general del Reino*, 2ª edición arreglada a las disposiciones vigentes, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865, y 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.

6 MAX HENRÍQUEZ UREÑA (“Prefacio”, ob. cit., pág. 2) escribía: “El José María Morillas que nació en 1803 ingresó a temprana edad, trece años, en la Universidad Santo Tomás de Aquino, como estudiante de filosofía. Estaba en Santo Domingo al ser proclamada la “Independencia efímera” por Núñez de Cáceres, y resumió sus recuerdos de aquella época en unas *Noticias* que Del Monte y Tejada, para quien las escribió, insertó al final del cuarto tomo de su *Historia*. En una información promovida años después en Santiago de Cuba por Felipe Dávila Fernández de Castro y Real, según consta en documentos que se conservan en el Archivo Nacional de Cuba, Morillas declaró que había asistido a la toma de grados del promoviente, de quien fue discípulo, y ese acto se celebró en Santo Domingo el 24 de noviembre de 1821”.

Muy joven MORILLA se trasladó a Cuba (Max HENRÍQUEZ UREÑA, precisaba que antes de cumplir veinte años<sup>7</sup>), asentándose inicialmente en la entonces ciudad de Puerto Príncipe (luego Camagüey).<sup>8</sup>

En 1842 tendría lugar el proceso de secularización de la Universidad de La Habana y también entraría en vigor el primer Plan de Estudios de la nueva era que se abría para esta casa de altos estudios habanera y para la entonces denominada Facultad de Jurisprudencia (que unificaba lo que previo a ese evento se denominaban Facultades de Derecho Civil y de Cánones o Derecho Canónico). Al amparo de ese Plan de Estudios se establecen las asignaturas *Derecho Administrativo* (correspondiente al tercer año o tercer curso) y *Derecho Público Español y de Indias* (que como materia se impartía en el sexto año o curso, y correspondía al grado de Licenciado en Jurisprudencia) conformando la cátedra de *Derecho Administrativo y Derecho Público Español y de Indias*.

Con las transformaciones universitarias, llegó también el necesario nombramiento de las autoridades universitarias y de los catedráticos que irían a ocupar las responsabilidades docentes a tenor del plan de estudios que se aplicaría (el primer curso se inició con una solemne ceremonia el 19 de noviembre de 1842). Esos nombramientos corrieron a cargo del entonces gobernador superior civil y capitán general Gerónimo VALDÉS-NORIEGA Y SIERRA.<sup>9</sup> Según precisaba TORRES-CUEVAS: “En el nombramiento de los catedráticos se trató, cuando se pudo, de excluir a los cubanos, y en no pocos casos los naturales de la Isla que fueron nombrados debieron haber sido conceptuados como muy fieles a la metrópoli, o por lo menos, como que no constituían posibles elementos de conflicto”.

Para ocupar la recién creada cátedra de Derecho Administrativo y de Derecho Público Español, fue nombrado en propiedad José María MORILLA,<sup>10</sup> quien por ese tiempo residía ya en La Habana; convirtiéndose así en el primer profesor que impartió en Cuba el *Derecho Administrati-*

7 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., pág. 2.

8 Max HENRÍQUEZ UREÑA (“Prefacio”, ob. cit., pág. 2) aseveraba que en 1830 ya constaba que MORILLA se encontraba residiendo en Puerto Príncipe (Camagüey).

9 TORRES-CUEVAS, Eduardo, “Segunda Parte: Real y Literaria Universidad de La Habana”, en DE ARMAS, Ramón/ TORRES-CUEVAS, Eduardo y CAIRO BALLESTER, Ana, *Historia de la Universidad de La Habana*, Volumen 1, 1728-1929, Editorial de Ciencias Sociales, La Habana, 1984, pág. 122.

10 Afirmaba Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit. pág. 168), sobre MORILLA, que “[...] es indudable que llegó a adquirir cierta preeminencia en su época, por diversos datos que he podido obtener de los expedientes que figuran en nuestro Archivo Nacional. Así, consta que fue “uno de los nombrados para plantear la reforma universitaria en 1842”, según certificado expedido por

vo como asignatura –que a tenor del plan de estudios de 1842 constituía una asignatura autónoma, y que vería perder su autonomía con el plan de estudios de 1863, pasando a fusionarse con el Derecho Público Español y de Indias para denominarse entonces la cátedra *Elementos de Derecho Político y Administrativo español* (con el plan de estudios de 1886 se impartiría en dos cursos bajo el nombre de *Derecho Político y Administrativo español*), teniendo que esperar hasta el plan de estudios de 1899 para recuperar esa autonomía, separándose en ese ámbito docente del Derecho Político—. De esa forma, MORILLA se erige como la figura pionera entre nosotros en la enseñanza de la rama jurídico-administrativa.

De acuerdo con la documentación que consta en el expediente de la Universidad de La Habana que ha llegado hasta nuestros días, MORILLA sostuvo su examen público para alcanzar el grado de Licenciado en Jurisprudencia el día 19 de mayo de 1846, con calificación de sobresaliente; y el día 20 de mayo de 1846 recibió en la Real Universidad Literaria de La Habana el grado de Licenciado en Jurisprudencia. El día 5 de julio de 1847 realizó el examen correspondiente para la obtención del grado de Doctor en Jurisprudencia por la Universidad de La Habana, con calificación de sobresaliente; y el día 11 de julio de 1847 se le confirió por la Universidad de La Habana, el grado de Doctor en la propia facultad de Jurisprudencia.

Es precisamente en el año 1847 que José María MORILLA, “Abogado de las Reales Audiencias de la Isla y del Ilustre Colegio de Puerto Príncipe, y catedrático propietario de Derecho Público Español y de Indias y Administrativo en la Real Universidad Literaria de La Habana” (como se reseña junto a su nombre en la portada de la obra), publica su *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*, en La Habana, Tipografía de Don Vicente de Torres, calle de la Reina, Tercera cuadra No. 35 (como también se indica en la portada de este libro). Este *Breve tratado...*, como el propio autor se encargó de esclarecer, tenía como fin esencial servir de texto de la asignatura de Derecho Administrativo que impartía “[...] para los cursantes de jurisprudencia [...] que sirva para los inteligentes de prontuario en que recuerden lo que ya les es conocido, y para las demás clases del estado, que encontrarán sin trabajo lo que les interese”.<sup>11</sup> Con este libro, MORILLA va a unir a su condición pionera como docente en Derecho Administrativo, el carácter de

don Paulino Álvarez Aguiñiga, Secretario Interino de la Real Universidad Literaria de La Habana [...]”.

<sup>11</sup> MORILLA, José María, *Breve tratado de Derecho Administrativo...*, ob. cit. pág. VII.

primer autor de una obra general sobre esa área del Derecho en suelo cubano. De ahí que no sea solo el iniciador de la enseñanza del Derecho Administrativo en Cuba, sino también el iniciador de la literatura científica de carácter general relativa a esa rama del Derecho en el contexto patrio.

Juan Clemente ZAMORA, destacaba además que MORILLA “[...] en 1850 publicó un Programa, como guía para los exámenes del Derecho Público Español, que nos permite conocer hoy el contenido de sus enseñanzas. En ese Programa se estudiaban las Leyes de Indias y las disposiciones sobre la función y facultades del Rey, del Consejo Real, etc. [...]”.<sup>12</sup> Sin embargo, hemos de reconocer que, a pesar de una intensa y extensa búsqueda, no hemos podido localizar un ejemplar de ese programa de que nos daba cuenta el profesor ZAMORA, ni hemos encontrado otra huella, más allá de las palabras de este antiguo constitucionalista cubano, que nos conduzca hacia la existencia de ese programa que aquí se menciona; aun cuando no parece factible dudar de la redacción de dicho Programa, por la propia dinámica docente que imponía la actividad universitaria.

En 1857, por Real Orden de 5 de agosto, se aprobó la permuta de cátedras entre José María MORILLA y José Domingo GUERRERO, pasando el primero a ocupar entonces la cátedra de *Economía Política y Derecho Mercantil*<sup>13</sup> y el segundo la de *Derecho Administrativo y Público Español y de Indias*. Con ese movimiento, MORILLA sale efectivamente del ejercicio docente del Derecho Administrativo en la Facultad de Jurisprudencia habanera, como su titular, y redirige su actividad profesoral (que no toda su obra científica, como veremos más adelante) hacia otra esfera del conocimiento encuadrada dentro del ejercicio docente en la Universidad de La Habana.

En 1858, se daría un interesante incidente que, con cariz anecdótico, nos gustaría traer aquí a partir de la narración que del mismo hiciera Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ; y que se relaciona con “[...] salvar una omisión de que fue objeto en cuanto a su sueldo, que produjo un interesante do-

12 ZAMORA, Juan Clemente, “Historia de una Cátedra...”, en *Anuario... 1954*, ob. cit., pág. 11.

13 En valoración de Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit. pág. 168), MORILLA se había dedicado con verdadero esmero, de manera indudable, a la Economía Política como materia. LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit. págs. 170 y 171), añadía en este mismo orden de ideas: “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 obra, aparecida en 1865 [...]”.

cumento del entonces Rector Universitario, don Antonio Zambrana”.<sup>14</sup> De acuerdo con lo que contaba LANCÍS Y SÁNCHEZ: “El Dr. Morilla, en su época catedrático de “Derecho Mercantil y Economía Política” de la Universidad, reclamó contra el agravio que se le hacía colocándolo en la clase de Catedrático de Entrada, cuando le correspondía ser “Catedrático de Ascenso según certificación que acompaña del Secretario de la Universidad, categoría que obtuvo en 1854 asistiendo diariamente a la Cátedra de su cargo sin haber incurrido en una falta ni pedido licencia por ocho días en los diez y seis años que lleva de Profesor”. En definitiva, le fue reconocido el derecho a ser reintegrado a esa condición por no haber perdido, según se dijo, esa categoría a virtud de la permuta que había llevado a efecto de la Cátedra de Derecho Administrativo y Público Español y de Indias, por la de Economía Política y Derecho Mercantil que desempeñaba; pero es notable la forma en que el Rector, señor Zambrana, correspondió en 15 de julio de 1858 al Excmo. Sor. Gob. Capitán Gral. Vice Real Protector, manifestándose, en relación con el escrito del doctor Morilla, en esta forma: “Sensible ha sido al Rector no tanto el que se hayan padecido esas omisiones tan notables y visibles en la impresión de los proyectos, como que el doctor Morilla, profesor ciertamente apreciable, no hubiese tenido la franqueza y lealtad de advertir al Claustro o al Rector aquella omisión involuntaria, cuando asistió personalmente a la discusión de los proyectos y cuando recibió un ejemplar (sic) impreso como todos los demás Profesores a quienes se entregó con el fin de que pudiesen reverlo con comodidad, porque si así lo hubiera hecho, como parecía consiguiente a la buena armonía con que se formularon los proyectos, a la consideración que siempre ha merecido al Rector y al Claustro, y hasta al orden de disciplina que exige el buen gobierno de la Universidad, se habría excusado el precipitado paso de una queja que no procedía ni procede mientras el Rector, jefe (sic) inmediato de la Universidad, no le hubiese negado la oportunidad de su advertencia, como no lo hubiera hecho seguramente.”<sup>15</sup> LANCÍS Y SÁNCHEZ indicaba también: “A pesar de que ese acto suyo mereció las anteriores frases del entonces Rector de la Universidad, no puede negársele la distinción de que era objeto por todas las autoridades y de que era, además, persona responsable [...]”.<sup>16</sup>

14 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 169.

15 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”. ob. cit., págs. 169 y 170.

16 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 170.

La actividad de MORILLA como catedrático en la Universidad de La Habana se mantuvo hasta 1861, en que fue nombrado para un cargo en la Real Audiencia de Santo Domingo y se traslada a su tierra de origen por ese motivo, cerrando con ello su etapa en la cátedra de la Facultad de Jurisprudencia habanera. En este sentido, MAX ENRÍQUEZ UREÑA, daba cuenta de que: “Cuando en 1861 sobrevino la anexión a España, Morillas hizo dejación de su cátedra y regresó a Santo Domingo con el cargo de oidor de la Real Audiencia entonces reinstaurada. El Regente Presidente de la Audiencia, que era el jurisconsulto español Eduardo Alonso y Colmenares, lo comisionó, uniéndolo a Tomás Bobadilla, que también era oidor, para traducir y adaptar el Código Civil francés de la restauración, que desde 1845 regía en Santo Domingo sin haber sido traducido. Morilla realizó la parte principal de ese trabajo, con el útil concurso de Bobadilla. El Código traducido y arreglado por ambos y revisado por Alonso Colmenares, estuvo en vigencia desde 1862 hasta el cese de la administración española”.<sup>17</sup>

Durante su retorno a Santo Domingo entre 1861 y 1865, bajo los auspicios de la –luego fallida– anexión de ese enclave caribeño a España, MORILLA desempeñó un papel activo en la actividad jurídica que se desarrolló en este escenario político; tanto al ocupar un cargo público en la referida Real Audiencia dominicana, como al ser parte protagónica en la traducción y adecuación del Código Civil francés vigente entonces en dicho enclave, o en la elaboración de importantes disposiciones jurídicas para aquel tiempo y contexto dominicanos.<sup>18</sup> En mayo de 1865 se puso término a ese intento anexionista de España en Santo Domingo.

Según el propio HENRÍQUEZ UREÑA: “Morillas se reintegró a Cuba en 1865 para consagrarse de nuevo al foro y la enseñanza”.<sup>19</sup> Por su lado, Carlos M. TRELLES acotaba sobre José María MORILLA que: “Todavía ocupaba su cátedra en 1868”.<sup>20</sup>

Sin embargo, lo cierto es que ese reintegro a la enseñanza de que hablaba el dominicano HENRÍQUEZ UREÑA, y que pudiera verse reafirmado

17 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., pág. 3.

18 Como es el caso de la comisión que integró junto a Tomás BOBADILLA, Román DE LA TORRE y Eduardo ALONSO COLMENARES, y que en diciembre de 1862 terminó el Reglamento de las Alcaldías Mayores y Ordinarias, sometiéndolo luego a la aprobación real. Ver: ROBLES MUÑOZ, Cristóbal, *Paz en Santo Domingo (1854-1865). El fracaso de la anexión a España*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Centro de Estudios Históricos, Madrid, 1987, pág. 130 y 131.

19 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., pág. 3.

20 TRELLES, Carlos M., *Bibliografía Cubana del siglo XIX*, Tomo tercero, (1841-1955), Imprenta de Quirós y Estrada, Matanzas, 1912, pág. 130.

si se le suma la afirmación de TRELLES, no parece ser exacto, al menos en cátedra alguna de la Universidad de La Habana, como se puede colegir de los documentos que obran en el archivo general del centro docente superior habanero, donde figuran otros nombres ocupando las cátedras de la Facultad de Jurisprudencia que tuvieron que ver con la actividad profesoral de MORILLA antes de su partida a Santo Domingo en 1861;<sup>21</sup> además de que su nombre tampoco aparece ligado a una nueva posición de catedrático en ese segundo lustro de la década de 1860 o en años posteriores. Incluso, puede invocarse en respaldo de esta percepción el hecho de que en la portada de su obra de 1865, *Tratado de Derecho Administrativo español*, MORILLA se presentara sólo como “Magistrado Cesante de la Real Audiencia de Santo Domingo”. Por lo tanto, su regreso a Cuba en esas fechas no estará marcado por un retorno (al menos directo y formal) a las aulas universitarias de la Facultad de Jurisprudencia habanera de las que salió en 1861. En apoyo de una conclusión de este tipo, acudimos también a lo que el propio MORILLA escribe en el “Prólogo” a su *Tratado de Derecho Administrativo español de 1865*, en el que planteaba: “El decidido empeño que siempre me ha animado por difundir esos conocimientos y mi

21 Luego de la permuta de cátedras de MORILLA con José Domingo GUERRERO en 1857, este último se mantuvo como catedrático propietario de lo que a partir del Plan de Estudios de 1863 sería la cátedra de *Elementos de Derecho Político y Administrativo español*, siendo sustituido en sus ausencias –por motivos de enfermedad– por José RAMÍREZ OVANDO, quien desempeñó esa cátedra de modo interino durante cinco meses en el curso de 1860-1861 (cuando aún se llama *Derecho Administrativo y Público Español y de Indias*). Con la muerte en 1868 de José Domingo GUERRERO, es trasladado a la cátedra José Antonio GALARRAGA, quien fue nombrado catedrático de la misma con fecha 3 de marzo de 1868 y tomó posesión de ella en sesión del claustro de 7 de marzo. El 24 de diciembre de 1869 sale GALARRAGA con destino a Cádiz y en enero de 1870 es sustituido interinamente en la actividad de la cátedra de *Elementos de Derecho Político y Administrativo español* –que había quedado entonces vacante– por Francisco CAMPOS Y RIVEROL, hasta que por decreto del Gobernador Superior Político, de 10 de octubre de 1871, fue nombrado CAMPOS Y RIVEROL como catedrático (con carácter de interino) para las cátedras de *Elementos de Derecho Político y Administrativo español* y la de *Elementos de Economía Política y Estadística*. Por Real Orden de 22 de febrero de 1862 fue nombrado propietario de la cátedra de *Economía Política y Derecho Mercantil* José RAMÍREZ OVANDO, por Decreto de 28 de septiembre de 1863 (a raíz del nuevo plan de estudios). RAMÍREZ OVANDO fue nombrado catedrático de *Elementos de Economía Política y Estadística* y por Decreto de 10 de octubre de 1871 se nombró catedrático interino de esta a Francisco CAMPOS Y RIVEROL. Para la cátedra de *Elementos de Derecho Mercantil y Derecho Penal* fue nombrado el 18 de septiembre de 1863 José María CÉSPEDES Y ORELLANO, quien en 1864 permutó la cátedra con Antonio GONZÁLEZ DE MENDOZA y por decreto de 10 de octubre de 1871 fue nombrado en ella Bernardo DEL RIESGO Y MORIS.

entusiasmo por la enseñanza me hubieron hecho permanecer dedicado a ella toda mi vida, a no haberme separado por acudir al honroso llamamiento que me hizo el Gobierno a servir una plaza en la magistratura en mi país natal al tiempo de su reincorporación a España. Y ni aún esa separación ha podido desviarme de mi propósito de procurar la propagación de aquellos conocimientos [...]”.<sup>22</sup>

Precisamente, en 1865 se publicó en La Habana el *Tratado de Derecho Administrativo español* del Dr. José María MORILLA, que ocupaba dos tomos: el primero dedicado a la *Administración general del Reino*<sup>23</sup> (español) y el segundo *Sobre la Administración especial de la Isla de Cuba*<sup>24</sup>. En ambos casos publicados por la Imprenta de la Viuda de Barcina y Comp., Reina No. 6 (en el tomo II aparece escrito Reyna No. 6), La Habana; y figurando como una segunda edición aumentada con arreglo a las disposiciones vigentes (tomo I) y a las últimas disposiciones (tomo II).

De tal suerte, este nuevo texto estaba considerado, en principio, como una segunda edición en relación con el *Breve tratado...* aparecido en 1847, motivado por la necesidad de actualización de aquel y de ajustarlo a la evolución que se había producido en ese tiempo en el orden conceptual y en el plano de las disposiciones que regían a la Administración Pública, en la Península y especialmente en Cuba, que se habían dictado en ese tiempo y que habían introducido ciertos cambios en su régimen jurídico. Como nos dice MORILLA: “[...] en estos últimos años ha venido dictándose una serie de disposiciones en armonía con los adelantos en las ciencias morales y políticas que guían los Gobiernos por la senda de la prosperidad de los pueblos; por lo que aún no habían transcurrido largos años después de publicada esta obra, cuando se hizo manifiesta la necesidad de una segunda edición que abarcara aquellas nuevas disposiciones”; y a renglón seguido señalaba: “Emprendí desde luego este trabajo; más no me fue dable llevarlo a su conclusión tan pronto como me había propuesto, porque las reformas que se iban planteando presagiaban otras que habían de alterar esencialmente el régimen administrativo. Dimanó de aquí haber tenido que esperar, sino a que terminara totalmente la ejecución (sic) del plan de mejoras que en particular en esta Isla había inaugurado el Gobierno, al menos a que se efectuara el arreglo de los principales ramos

22 MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo I, ob. cit., *Sobre la Administración general del Reino*, pág. 6.

23 MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo I, *Sobre la Administración general del Reino*, ob. cit.

24 MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo II, *Sobre la Administración de la Isla de Cuba*, ob. cit.



de la Administración civil. Habiendo llegado en mi concepto esta oportunidad, he creído que no debía diferir por más tiempo la publicación de la segunda edición, tanto más, cuanto que las bien meditadas reformas ya planteadas en lo gubernativo, en el régimen municipal, en el de Hacienda pública, beneficencia y otras dependencias, han inutilizado la anterior edición respecto a aquellas materias”.<sup>25</sup>

Esta nueva edición se reafirmaba en la dirección de que el libro sirviera de instrumento de estudio y conocimiento del Derecho Administrativo para los estudiantes, profesionales del Derecho y otros destinatarios en general.<sup>26</sup> Y ciertamente cumplió el cometido, pues en el *Programa de las materias correspondientes a la asignatura de Derecho Político y Administrativo español*, de José Domingo GUERRERO, figuran, en parca alusión, como “Textos: Colmeiro y Morilla”, para el estudio de dicha materia.<sup>27</sup> Este programa de asignatura fue publicado sin fecha, pero nos inclinamos a pensar que apareció sobre el año 1867. La referencia bibliográfica contenida en él (si asumimos que su fecha corresponde al segundo lustro de la década de 1860 y antes de 1868 en que muere GUERRERO) ha de aludir al texto de MORILLA de 1865 (que venía a ser, junto con el de 1847 – del que se anunciaba como segunda edición –, las únicas obras de corte general que se habían escrito en Cuba sobre el Derecho Administrativo y que se detenían propiamente, además, en el régimen-jurídico administrativo entonces vigente para la colonia caribeña); y al del español Manuel COLMEIRO, entonces catedrático (de Derecho Político y Administrativo) en la Universidad Central de Madrid, titulado *Elementos de derecho político y administrativo de España*, que había tenido su primera edición en 1858, y que para ese tiempo había devenido en el texto de estudio fundamental de la mencionada materia,<sup>28</sup> además de su importantísimo *Derecho Ad-*

25 MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo 1, “Prólogo”, ob. cit., pág. 5.

26 En palabras de MORILLA: “[...] desde que abracé la distinguida carrera del profesorado, mi constante anhelo ha sido proporcionar con esta obra a la estudiosa juventud el medio de conseguir los conocimientos necesarios del derecho administrativo a los que se consagran a la noble profesión de la abogacía y al mismo tiempo que tanto los funcionarios públicos, como las personas particulares tengan un prontuario donde se impongan de lo más esencial de esa parte de nuestra jurisprudencia”. Ver: MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo 1, “Prólogo”, ob. cit., pág. 5.

27 Ver: GUERRERO, José Domingo, *Programa de las materias correspondientes a la asignatura de Derecho Político y Administrativo español*, ob. cit., pág. 1.

28 Según aseveraba GALLEGO ANABITARTE a tenor del plan de estudios que se dictó en España en 1858: “Es justamente bajo este Plan de Estudios del 58 cuando se publica la obra de COLMEIRO «*Elementos de Derecho político y administrativo de España*», precisa-

*ministrativo Español* (dos tomos) que, publicado originalmente en 1850, alcanzó enseguida gran repercusión en Europa y América, y llegó a una cuarta edición en 1876<sup>29</sup> (con un Apéndice de 1880).

Ahora bien, como hemos dicho ya, el *Tratado de Derecho Administrativo español* de José María MORILLA, de 1865, se publicó con la acotación expresa de que era una segunda edición, lo que hace entender que traída causa del *Breve tratado...* de 1847; y no hay dudas que tenía a este como antecedente. Sin embargo, si hacemos una comparación de esos dos textos generales sobre Derecho Administrativo, podemos apreciar rápidamente que hay importantes diferencias de forma y sustancia entre ellos, lo que puede constatarse en: el nombre; el alcance y extensión (en un caso un solo volumen, en el otro dos tomos correspondientes por ese orden a la Administración general del Reino y a la Administración especial de la Isla de Cuba); la sistemática interna que adoptaban; el modo en que se enfocaban en uno y otro los contenidos, donde en el texto de 1865 hay importantes variaciones y cambios sustanciales no solo en lo normativo sino también en lo conceptual, y en la que destaca en el segundo tomo de 1865 la interesante “Reseña histórica de la Administración de la Isla de Cuba” que colocaba como pórtico mismo de ese volumen, totalmente ausente en la publicación de 1847,<sup>30</sup> y que es una muestra evidente del valor que le

mente en el año 1858, de tal manera que la Real Orden de 25 de septiembre, aprobando las listas tanto para la Sección de Derecho civil como para la de administración, cita dicha obra, añadiéndose que «la enseñanza del Derecho político será precedida de una introducción histórica durante el primer mes en la que por lo que se refiere a los Reinos de León y Castilla servirá de texto la obra que sobre su constitución escribió el mismo don Manuel COLMEIRO»; y para los elementos de Derecho administrativo se sigue enumerando el *Derecho administrativo* de COLMEIRO y ORTIZ DE ZÚÑIGA y las Instituciones de GÓMEZ DE LA SERNA. Esta Real Orden se repetirá idénticamente todos los años del 1861 a 1867”; y luego recordaba: “Los *Elementos* de COLMEIRO alcanzaron por lo menos la 7.<sup>a</sup> edición (1887) y fue el libro con el que empezaban y terminaban los estudios político y administrativo los estudiantes de Derecho, como lo recuerda Adolfo POSADA, durante gran parte del siglo XIX”. Ver: GALLEGU ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 756 y 757.

29 Ver: COLMEIRO, Manuel, *Derecho Administrativo español*, 2 tomos, 4<sup>ta</sup> edición ajustada a la legislación vigente y copiosamente aumentada con nuevos tratados y un apéndice de jurisprudencia administrativa, Imprenta y Librería de Eduardo Martínez, Madrid, 1876.

30 MORILLA comentaba al respecto: “Además, deseando dar a conocer más a fondo la administración especial de esta Isla y que pueda debidamente apreciarse la grande influencia que tanto las providencias parciales, como el sistema general de la legislación han ejercido en el desarrollo de la riqueza y en la prosperidad del país, he redactado una reseña histórica o bosquejo de las disposiciones y actos más importantes de la administración desde la conquista hasta uno de los últimos gobiernos, su objeto y resultado con algunas

asignaba el autor al conocimiento histórico para comprender las particularidades que presentaba el régimen jurídico-administrativo (de Cuba, en este caso en especial).

De la situación indicada en el párrafo anterior estuvo consciente MORILLA cuando concluía: “[...] muy bien puede decirse que, aunque la presente se titula segunda edición, es una obra distinta de la anterior y casi nueva; pues hasta en lo meramente doctrinal ha sido indispensable hacer algunas variaciones, conforme a los últimos adelantes en la ciencia administrativa”.<sup>31</sup> En consecuencia, esta de 1865 fue una obra de actualización tal, en relación con su *Breve tratado...* de 1847, que en verdad resulta un texto nuevo. Por lo que, quizás, puede ser mucho más apegado a la realidad de los hechos considerarlo de ese modo, aun cuando su origen puede conectarse con aquel primer ejercicio bibliográfico de 1847.

En el orden científico, el *Tratado de Derecho Administrativo español* de José María MORILLA resultó una obra mucho más acata y sustancial que su predecesora de la década de 1840; con desarrollos más amplios y sustanciosos, en el orden de la doctrina, que los que se contenían en aquella, y salvando en algo el tono marcadamente más legalista que había primado en esa de 1847. Desde nuestro punto de vista, su *Tratado de Derecho Administrativo español* de 1865 vino a convertir a MORILLA en la figura más importante, desde la perspectiva doctrinal, del *iusadministrativismo* cubano en el siglo XIX, no solo en el período que media entre la década de 1840 y mediados de la de 1880 –en que aparecieron otras (pocas) obras de Derecho Administrativo de corte general en suelo patrio<sup>32</sup>– sino

consideraciones a que esas mismas disposiciones y actos dan lugar, haciendo aplicación de los principios de la ciencia administrativa y de la economía. La mayor parte o casi todos los hechos, si bien se encuentran referidos en las pocas obras que tratan de la historia general de la Isla, en el trabajo que ahora publico me he propuesto presentar en relieve las disposiciones y un enlace directo, desembarazados de los ocurridos dentro y fuera de la Isla que detallan los historiadores por tener con estos alguna relación, aunque remota o por ampliar más la narración. Este trabajo no es más que un compendio razonado cuanto basta para el fin que me he propuesto de dar a conocer lo mejor posible la administración de esta Isla. De otra manera dándole más estension (sic) no hubiera correspondido a ese fin; ni merecería ocupar un lugar en esta obra”. Ver: MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo I, “Prólogo”, ob. cit., pág. 6.

31 MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Tomo I, “Prólogo”, ob. cit., pág. 6.

32 Nos referimos específicamente a: 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; y MORENO, Francisco, *La Administración y sus*

durante toda esa centuria. A esta conclusión última no solo llegamos por el hecho de que entre 1847 y 1886 (casi 40 años) los únicos libros de la índole del que nos ocupa se deben a su autoría (1847 y 1865), sino también porque los escasos textos que vieron la luz en lo que quedaba de la etapa decimonónica cubana, no alcanzaron la trascendencia que logró el *Tratado...* de 1865 (que en balance hasta hoy ha sido superior al menos conocido *Breve tratado...* de 1847), ni lograron sobrepasarlo en acabado y sustancia desde el enfoque del contenido.

Retomando el hilo de los acontecimientos en torno a MORILLA, podemos mencionar que, según daba cuenta Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ: “[...] en 15 de febrero de 1867, y según Real Orden de 30 de mayo del propio año, fue aprobado su nombramiento para Ministro del Tribunal de Cuentas, cargo para el que fue designado, después de haber sido Magistrado de la Real Audiencia de Santo Domingo, de que era nativo, a virtud de haber solicitado su traslado para otro destino análogo en la ciudad de La Habana ‘por no probar a su salud el clima de esa Capital’”.<sup>33</sup>

Max HENRÍQUEZ UREÑA nos dice que MORILLA dedicó los últimos años de su vida a la preparación de una obra que no terminó ni llegó a publicar siquiera en parte: una colección de *Biografías de dominicanos notables*, que suman más de setenta.<sup>34</sup>

*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.

33 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 168 y 169.

34 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., págs. 3 y 4. En relación con esta obra, el dominicano ENRÍQUEZ UREÑA narra (“Prefacio”, ob. cit., pág. 4 y sigs.) que en su viaje a La Habana en 1943 fueron puestas a su disposición, por el entonces supervisor de la Biblioteca Nacional, Dr. José Antonio Ramos, 18 cajas de cartón que estaban en esa Biblioteca, contentivas de papeles inéditos del doctor MORILLA, para que las clasificase y ordenase, y sigue diciendo: “Las cajas mencionadas contienen un buen número de las biografías que el doctor Morillas se propuso escribir, unas cuantas de ellas ya terminadas y revisadas por su autor, [...] y otras solo en forma de apuntes para un trabajo posterior más completo”. Luego exponía HENRÍQUEZ UREÑA: “Esas biografías debían publicarse precedidas de unos extensos *Apuntes y observaciones histórico-políticas sobre la isla de Santo Domingo*, pero de este trabajo solo han aparecido diez o doce capítulos”; a renglón seguido este caribeño valoraba: “Suele incurrir Morillas, que escribía a edad avanzada y ayudado de la memoria, en algunos errores de fecha, fáciles de subsanar. Lo importante en sus biografías son sus impresiones y recuerdos de muchos dominicanos que conoció personalmente. Cuando no, recogió informaciones directas que le fueron dadas por quienes lo conocieron”; para más adelante sentenciar a tenor de estas biografías: “Morillas es un buen recopilador de datos, muy apreciable cuando narra impresiones y recuerdos personales; pero su estilo es descuidado, abunda en digresiones y generalizaciones inútiles y a veces fatigosas; para realzar

Ese dato nos evoca otra arista que estuvo presente en las inquietudes intelectuales de MORILLA y en la que igualmente adquirió relevancia: el cultivo de la Historia. Fue un autor que dejó importantes trabajos de corte historiográfico, donde los más destacables han sido sobre historia dominicana; si bien en este ángulo no logró terminar algún proyecto de envergadura, ni su obra alcanzó a publicarse en toda su extensión. De ello dan fe las “Noticias de lo que presencié el Dr. Morilla, escritas por él mismo”, que el historiador Antonio DEL MONTE Y TEJADA incluyó, con ese título, como apéndice en el tercer tomo de su importante *Historia de Santo Domingo* (cuya primera edición data de 1890)<sup>35</sup>; y que resultan la primera parte de los *Apuntes y observaciones histórico-políticas sobre la isla de Santo Domingo*, escritos por MORILLA y que no han visto la luz en su totalidad. Igualmente da fe su inacabado texto *Biografías de dominicanos notables*, ya aludido.

Esa vocación historiográfica la lleva también MORILLA a su obra de Derecho Administrativo, tanto la de 1847 como la de 1865, en un uso del método histórico –a pesar del predominio del sentido legalista– que por momentos introduce interesantes matices sustanciales en dichos textos; no sólo cuando presentaba rápidamente los antecedentes de un aspecto puntual que trataba allí, sino cuando encabezaba el contenido del tomo segundo de la edición de 1865, en que se refiere al Derecho Administrativo cubano, con la “Reseña histórica de la Administración en la Isla de Cuba”.<sup>36</sup> En resumidas cuentas, José María MORILLA no sólo dejó huella en el plano intelectual como jurista, con obra visible en materia de Derecho Administrativo; sino también hubo de dejar su contribución en el campo historiográfico, especialmente para el caso dominicano.

la figura de sus biografiados prodiga adjetivos sin acertar con ello a dibujar un carácter, mejor dicho a nuestros ojos por dos o tres hechos concretos que suele narrar de modo oportuno e interesante. Es innegable, de todas suertes, el meritorio esfuerzo de Morillas, que ya en edad avanzada, inspirado en el amor a su tierra natal, acertó a reunir tantos y tan valiosos datos biográficos de las figuras sobresalientes de su historia y su cultura”. Hemos de señalar que en 1946 apareció publicado el libro de MORILLAS, José María, *Siete Biografías Dominicanas*, Introducción y notas de Max HENRÍQUEZ UREÑA, Academia Dominicana de la Historia, Imprenta “San Francisco”, Ciudad Trujillo, S. D., 1946.

35 Ver: “Noticias de lo que presencié el Dr. Morilla, escritas por él mismo”, en DEL MONTE Y TEJADA, Antonio, *Historia de Santo Domingo*, Tomo III, Publicada por la Sociedad Literaria “Amigos del País”, Imprenta de García Hermanos, Santo Domingo, 1890, págs. 275 y sigs.

36 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., págs. VII y sigs.

Finalmente, y a falta de la precisión de una fecha que no hemos podido determinar hasta ahora, HENRÍQUEZ UREÑA sostenía que José María MORILLA debía haber muerto después de 1880 y antes de 1890.<sup>37</sup>

Luego de estas breves referencias a la figura de MORILLA, queremos hacer unas últimas observaciones sobre dicho autor a modo de cierre de este segmento.

Por lo pronto, cabe observar que MORILLA, nacido en tierra dominicana bajo soberanía española, y llegado a tierra cubana, también bajo dominio español, desarrolló una actividad profesional en la esfera jurídica que lo llevó a desempeñarse tanto en la actividad práctica como en la académica. Alcanzó en Cuba reconocimiento en su época en el ámbito del Derecho, lo que se revela en los distintos nombramientos de que fue objeto y las responsabilidades que se le asignaron por las autoridades españolas; cuestión esta que se refuerza con afirmaciones como la de HENRÍQUEZ UREÑA al precisar: “Gozó de sólido prestigio como jurisconsulto y de él hablaron con elogio Antonio Bachiller y Morales, Francisco Calcagno y otros cubanos que fueron contemporáneos suyos [...]”.<sup>38</sup> O como la de LANCÍS Y SÁNCHEZ, quien advertía que a MORILLA no “[...] puede negársele la distinción de la que era objeto por todas las autoridades y de que era, además, persona responsable [...]”.<sup>39</sup>

De lo que podemos concluir también, junto a los cargos que desempeñó y las circunstancias en que en ciertos momentos lo hizo, que fue un personaje alineado con posiciones pro-españolas y favorables al dominio ibérico sobre el territorio cubano. Ello es constatable, igualmente, de modo directo y expreso en el tono expositivo que mantiene en la “Reseña histórica de la Administración en la Isla de Cuba”, y en expresiones que podemos encontrar allí que hacen explícito ese posicionamiento.<sup>40</sup>

En lo que respecta al Derecho Administrativo, específicamente cubano, la trascendencia de la figura de MORILLA es muy importante y no siempre conocida o ponderada en su justa dimensión; lo que achacamos más al desconocimiento que a otra circunstancia. José María MORILLA resulta la primera figura del *iusadministrativismo* cubano —y una de las primeras del *iuspublicismo* patrio—, pues es a partir de él que comienza

37 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., pág. 4.

38 HENRÍQUEZ UREÑA, Max, “Prefacio”, ob. cit., pág. 3.

39 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 170.

40 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., págs. VII y sigs.

a tejerse entre nosotros la historia de la enseñanza del Derecho Administrativo, y el desenvolvimiento doctrinal del mismo. Fue nuestro primer catedrático y tratadista de la rama jurídico-administrativa; y en este último sentido, su obra general de Derecho Administrativo (entendida en su conjunto), además de ser la más destacable de las (muy pocas) que se produjeron en el período decimonónico, significó casi en solitario, hasta la década de 1880, el panorama patrio de la producción bibliográfica de esa naturaleza de dicha área del conocimiento. Desempeñándose en un territorio bajo dominación colonial (de España), la especial atención que MORILLA dedica en esa obra a la realidad del régimen jurídico-administrativo de Cuba, es signo inequívoco de la conciencia de las diferencias político-jurídicas que se establecían entre la Metrópoli y la posesión de ultramar, y de que lo que acontecía en esta última no debía ser ajeno a quienes se desempeñaban en ella en el ámbito jurídico. Por lo tanto, hay en ello la huella de la cabal comprensión del contexto en que se desenvolvía, aun cuando estaba identificado con el lado español; lo que refuerza el valor de sus esfuerzos académicos y científicos dentro del Derecho Administrativo, al advertir la realidad en tierra cubana, en una época donde este subsistema jurídico solo estaba dando sus primeros pasos de desarrollo entre nosotros.

En definitiva, el nombre de José María MORILLA, en el Derecho Administrativo de Cuba, debe tenerse como representación del iniciador, del precursor, como expresión de su tiempo inicial, en lo académico y en lo científico. Y si se extiende en contexto al resto del espacio caribeño, y hasta latinoamericano, podremos descubrir que parte de esas conclusiones adquieren una connotación que remonta el marco particular de la realidad cubana de entonces, para colocarse en un plano que, prácticamente, ha pasado inadvertido para el *iusadministrativismo* de América Latina en todo este tiempo.

## 2) Sobre el *Breve tratado de Derecho Administrativo* (1847)

El nombre completo con el que aparece el texto que nos ocupa –según hemos tenido posibilidad de ir dejando dicho ya–, es el de *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del Reino y especial de la Isla de Cuba*; y aparece en calidad de autor “El Dr. D. José María Morilla, Abogado de las Reales Audiencias de la Isla y del Ilustre Colegio de Puerto-Príncipe, y Catedrático propietario de Derecho Público Español y de Indias y Administrativo en la Real Universidad de La Habana”. Dicha obra se publicó en un solo volumen, por la Tipografía de Don Vicente de

Torres, calle de la Reina, tercera cuadra No. 35, en La Habana (realmente se refleja como Habana), Cuba, en 1847.

Es un texto cuyo desarrollo se extiende por 384 páginas, comprendiendo: un “Prólogo” del autor (páginas v a vii): unas “Nociones preliminares” (páginas 1 a 7); una Primera Parte denominada “Organización administrativa” (páginas 9 a 127) y una Segunda Parte llamada “Materia administrativa” (páginas 129 a 379); concluyendo con unas “Notas” correspondientes a algunos de los capítulos (páginas 381 a 384).

A su vez, la Primera Parte, “Organización administrativa”, se subdivide en cuatro secciones. La Sección Primera, con el nombre de “Administración suprema o central” (páginas 9 a 33) comprende cinco capítulos: el Capítulo 1º “Del Rey, Gefe supremo del Estado y de la Administración” (páginas 9 a 13); el Capítulo 2º “De los empleados” (páginas 13 a 16); el Capítulo 3º “De los ministros” (páginas 17 a 26); el Capítulo 4º “Del Consejo Real de España y Ultramar” (páginas 27 a 32); y el Capítulo 5º “De las direcciones generales” (páginas 32 a 33). La Sección Segunda la designaba como “Administración provincial” (páginas 35 a 50) y abarcaba cuatro capítulos: el Capítulo 1º “De la división territorial” (páginas 35 a 37); Capítulo 2º “De los gefes políticos” (páginas 38 a 43); Capítulo 3º “De los Consejos provinciales” (páginas 43 a 47); Capítulo 4º “De las Diputaciones provinciales” (páginas 47 a 50). La Sección Tercera señalada como “Administración local” (páginas 51 a 62) involucraba dos capítulos: el Capítulo 1º “De los Alcaldes, tenientes de Alcaldes y Alcaldes Pedáneos” (páginas 51 a 56); y el Capítulo 2º “De los Ayuntamientos” (páginas 57 a 62). La primera parte concluía con la Sección Cuarta, dedicada a la “Administración especial de la Isla de Cuba” (páginas 63 a 127), que incluía cuatro capítulos: el Capítulo 1º “De los gefes de provincias y otros empleados administrativos” (páginas 63 a 76); el Capítulo 2º “De los Ayuntamientos” (páginas 76 a 107); el Capítulo 3º “De los propios y arbitrios” (páginas 107 a 117); y el Capítulo 4º “De los empleados de la Real Hacienda” (páginas 118 a 127).

La Segunda Parte de la obra que comentamos, “Materia administrativa”, encierra tres secciones. La Sección Primera, denominada “Intereses sociales o conservadores” (páginas 129 a 205), se desarrollaba en siete capítulos: el Capítulo 1º “Del orden y tranquilidad pública y policía de seguridad” (páginas 129 a 146); el Capítulo 2º “De la policía urbana, de abastos y rural” (páginas 146 a 153); el Capítulo 3º “De los ingresos y gastos del Estado y de las Administraciones” (páginas 153 a 161); el Capítulo 4º “De la policía sanitaria” (páginas 162 a 181); el Capítulo 5º “De la beneficencia” (páginas 182 a 193); el Capítulo 6º “De las cárceles” (pági-



nas 194 a 199); el Capítulo 7º “De los presidios y otros establecimientos de corrección” (páginas 200 a 205). La Sección Segunda, llamada “Intereses morales e intelectuales” (páginas 207 a 250), involucra cuatro capítulos: el Capítulo 1º “De la religión y de la moral pública” (páginas 207 a 210); el Capítulo 2º “Instrucción pública” (páginas 210 a 233); el Capítulo 3º “De la imprenta, introducción y circulación en la Isla de Cuba de libros y papeles impresos” (páginas 233 a 243); el Capítulo 4º “De la propiedad literaria” (páginas 244 a 250). La Sección Tercera –y última– de la segunda parte se designa con la denominación “Intereses materiales” (páginas 251 a 379), y tiene siete capítulos: el Capítulo 1º “De la propiedad” (páginas 251 a 263), con la peculiaridad de que le acompaña un “Apéndice sobre el origen y garantías de la propiedad territorial en la Isla de Cuba”.(páginas 265 a 271); el Capítulo 2º “De la agricultura” (páginas 271 a 279); el Capítulo 3º “De la industria” (páginas 279 a 301); el Capítulo 4º “Del comercio” (páginas 301 a 323); el Capítulo 5º “De la industria minera” (páginas 323 a 347); el Capítulo 6º “De la estadística” (páginas 347 a 351); y el Capítulo 7º “De la agricultura, comercio y otros ramos de la administración en la Isla de Cuba” (páginas 351 a 379).

El contenido del *Breve tratado...* concluye con cinco “Notas” (páginas 381 a 384) sobre cuestiones abordadas en algunos de los capítulos. Para finalmente terminar el libro con el “Índice General” y una “Fe de erratas” que salvaba unos errores de impresión en las páginas que allí se aclaraban.

En las líneas que siguen, pretendemos hacer un apurado recorrido por el contenido del *Breve tratado de Derecho Administrativo general del reino y especial de la isla de Cuba* de José María MORILLA; más que todo para ilustrar ese contenido y dejar una rápida noción de las ideas más generales sustentadas allí por su autor, tanto en el sustancial como en lo formal, sin que este ejercicio por nuestra parte pretenda ser un comentario pormenorizado de dicho texto, ni que con él se sustituya su lectura. Simplemente queremos ser consecuentes con las ideas que nos han movido en este trabajo, y aprovechar y dejar constancia con algunas anotaciones de ciertas ideas que, en lo personal, nos ha sugerido la lectura del *Breve tratado...*

De este libro dijo LANCÍS Y SÁNCHEZ, hace seis décadas, que “[...] por su estilo directo y sencillo, pudiera ser considerado, sin embargo, como una obra escrita en nuestros propios días”.<sup>41</sup>

<sup>41</sup> LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 182.

## 2.1) Sobre el “Prólogo”

Lo primero que debe tenerse a la vista, como ya tuvimos ocasión de adelantar, es que esta primera obra general de Derecho Administrativo debida a José María MORILLA, es, esencialmente, un texto para el uso universitario según las exigencias que en ese momento planteaba la enseñanza de la materia *iusadministrativa* en la Facultad de Jurisprudencia de la universidad cubana. En ese orden de ideas, el libro se abre con un “Prólogo” (páginas v a vii) del propio MORILLA, en el que su autor explicaba el origen del mismo, que conectaba directamente con las necesidades de proveer un texto adecuado para el estudio del Derecho Administrativo en la otrora Facultad de Jurisprudencia de la Real y Literaria Universidad de La Habana, a raíz de su introducción como asignatura en el plan de estudios de 1842.

También en el “Prólogo” MORILLA describía rápidamente las condiciones bibliográficas con las que se contaba para hacer frente a esta necesidad, y manifestaba “tener a mano” algunas obras de autores franceses (expresamente, solo mencionaba a los *Principios de administración* de BONNIN) y los principales autores de España que se había publicado en los años previos (por ese orden enlistaba a: POSADA HERRERA, OLIVÁN, SILVELA, ORTIZ DE ZÚÑIGA, GÓMEZ DE LA SERNA y BURGOS). Con lo cual es posible asumir que detrás de la composición de su texto hay un conocimiento y manejo de lo más importante de la doctrina administrativista española –algo entendible dada la situación político-jurídica de Cuba– que había despuntado a lo largo de los años de 1840 que le antecedieron a su publicación, la que es citada o referida en varias ocasiones en las páginas del *Breve tratado...*; citas y referencias además en las que se pueden encontrar otras obras españolas como son: *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos* de ORTIZ DE ZÚÑIGA, *Política indiana* de Juan DE SOLÓRZANO PEREIRA, *Biblioteca de Legislación Ultramarina* de José María ZAMORA Y CORONADO, *Prontuario de los intendentes de las Rentas Reales* de FRANCISCO GALLARDO FERNÁNDEZ, *Juzgados militares de España y sus Indias* de Félix COLÓN DE LARREATEGUI JIMÉNEZ DE EMBUN. Tampoco falta el uso directo de autores franceses (reflejados en menor medida que los españoles) que también tuvieron influencia sobre el pensamiento jurídico-administrativo ibérico, como es el caso más emblemático de BONNIN y sus *Principios de administración pública*, así como los de MACAREL (*Elementos de Derecho Político*) y JAUMENDREAU (*Derecho Público*); y, aunque no lo especificaba MORILLA cuando recurría a ellos, parece ser que se valió de las traducciones al español de esas obras, las cuales no son, precisamente, las más representativas del movimiento

*iusadministrativista* que se había sustanciado en suelo francés a lo largo de lo que iba del siglo XIX hasta ese momento.

Sin embargo, sin salirnos del “Prólogo”, luego de lo anterior, MORILLA apuntaba la inconveniencia de emplear para la enseñanza en Cuba esos textos de Derecho Administrativo de franceses y españoles a los que hacía alusión, sobre la base de que –en efecto– no reflejaban propiamente el contexto jurídico-administrativo en el que se desenvolvía el enclave caribeño como territorio ultramarino español. En esa apreciación y proceder, el autor traslucía la clara conciencia de que el Derecho Administrativo que debía enseñarse en la universidad cubana de entonces, debía hacerse sobre la base de las peculiaridades que tenía el mismo en esta tierra, y a partir de fuentes de conocimiento que tuvieran en cuenta esas particularidades, sin desdeñar las aportaciones de fuentes francesas y españolas que iban colocándose como voces autorizadas en el firmamento *iusadministrativo*. Y a raíz de ello decía: “Me vi pues en la necesidad, para desempeñar mis tareas, de formar extractos de las disposiciones de nuestro derecho administrativo general más esenciales, 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 Ultramarina del Illmo. Sr. Zamora sin cuyas recomendables compilaciones hubiérame sido muy difícil llevar a cabo mi intento de componer este breve tratado”.<sup>42</sup>

En la conjugación del interés por conformar un texto ajustado a las exigencias de la enseñanza del Derecho Administrativo en Cuba, con el abordaje de las principales normas jurídicas que se referían a la realidad *iusadministrativa* cubana como elemento relevante en su contenido –poco o casi nada tratadas hasta el momento por los que en España se venían ocupando de los primeros estudios generales o sistematizaciones de su Derecho Administrativo–, es donde radica la clave de identidad de esta obra de MORILLA en relación con lo que se daba en ese orden de cosas en el contexto español en general. Por vez primera en la –escasamente poblada– literatura jurídica del enclave ultramarino caribeño, aparecía un estudio que se centraba, dentro de la orientación de un trabajo de sistematización, en una parte importante del disperso y diverso universo de normas jurídico-administrativas vigentes para Cuba; cuya suerte estaba amarrada a España, pero que, como universo, no seguía la misma dirección de lo que al respecto acontecía en suelo ibérico.

42 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. VI y VII.

Con esta primera obra de Derecho Administrativo debida a MORILLA, nos encontramos con una acción bibliográfica que ha de coadyuvar al conocimiento de las disposiciones administrativas que operaban para Cuba a la altura de los años en que se publica el texto; pero no como acción bibliográfica traducida en una simple recopilación normativa, sino con el sentido de sistematización que este autor trató de imprimirle. Así, el *Breve tratado...* no solo puede resultar una vía de conocimiento de esas disposiciones, sino que ofrece un primer paso para hacerse la idea de la realidad jurídico-administrativa cubana a partir de su incardinación dentro de la perspectiva más general del régimen administrativo español, y sobre todo del ángulo particular que la situación cubana manifestaba en ese orden de cosas. Una realidad jurídico-administrativa interna que será luego colocada en la medida en que avanzaba el siglo –con la correspondiente actualización normativa si operaba–, en algunos otros textos decimonónicos de factura cubana desde su panorama normativo más general, pero que a lo largo del siglo XIX y lo que ha venido después no ha sido lo suficientemente estudiada, con más o menos rigor –ni si quiera en el ángulo sectorial–, al menos por el *iusadministrativismo* cubano que es a quien en definitiva le ha de interesar más esa cuestión, para arrojar toda la luz posible sobre las peculiaridades de este tiempo en lo jurídico-administrativo de Cuba y aclarar de una vez los orígenes y primeros pasos evolutivos del Derecho Administrativo en nuestro país.

Así las cosas, el fin último que declaraba MORILLA para su *Breve tratado...* era, esencialmente, el de la utilidad para los “cursantes de jurisprudencia”, “los inteligentes de prontuario” y “para las demás clases del estado”. Ese escritor cerraba su prólogo con las siguientes palabras: “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”.<sup>43</sup>

En resumidas cuentas, este *Breve tratado...* es un ejercicio bibliográfico básicamente para el uso en la universidad cubana de mediados del siglo XIX. De ahí que resultaba, en su núcleo esencial, una sistematización o composición panorámica que tiene como eje central el complejo de normas jurídicas que se referían al universo administrativo público tal y como entonces operaba para los cubanos. Como indicaba MORILLA al inicio del párrafo con que concluyó su “Prólogo”: “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

43 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. VII.

nuestro derecho administrativo, redactado con el método, precisión y claridad que me han sido posibles, y requieren obras de este género”.<sup>44</sup>

De esa intención de inicio –que moldea como modestos los fines que con esta obra se propuso alcanzar su creador–, y del tratamiento de las temáticas que se evidencia a través del texto, puede colegirse que el *Breve tratado...* es un esfuerzo bibliográfico pionero, pero en el que su autor no se propuso ir más allá, en plan sistematizador y de proyección general, de la ordenación, presentación y comprensión de los principales componentes de la realidad normativa jurídico-administrativa cubana tal y como discurría entonces y la entendía MORILLA. No pretendió ser un esfuerzo de construcción sistémica en pos de la transformación del orden jurídico-administrativo que regía para Cuba; no pretendió ser un planteamiento que cuestionara y propusiera soluciones o transformaciones a la situación *iusadministrativa* de la Cuba de esa época, asumiendo de lleno las exigencias y anhelos que ya había dejado al descubierto la aparición y gradual implementación del Estado Moderno allí donde ya había tenido lugar o se estaba dando. En este sentido, el *Breve tratado...* de José María MORILLA, quedó muy lejos de ser algo parecido –salvando los contextos y especificidades objetivas y subjetivas que no permiten una comparación precisa en toda la línea– a lo que España conociera en el delicioso libro de Alejandro OLIVÁN. En consecuencia, el *Breve tratado...* de José María MORILLA ha permanecido, más bien, como un ejercicio de aceptación del estado de cosas imperante y en función de la aproximación y el conocimiento del orden jurídico-administrativo entonces vigente –con todo lo que ello implica–; ha permanecido como una exposición ordenada y resumida, hilvanada con algunas consideraciones teóricas, del entramado de normas jurídicas referentes a la realidad cubana, que conformaban el objeto de lo que ya se conocía como Derecho Administrativo.

Ese interés y aliento que no lleva pretensiones de grandeza ni de amplia proyección, enmarcado además dentro de los cánones del método en boga en ese tiempo para empeños de este tipo –el método exegético–, junto a las particularidades normativas del ámbito jurídico-administrativo cubano que ocupa el centro de atención de este libro, hacen que el resultado final al que llega José María MORILLA en esta obra no remonte el alcance y la extensión de más de un volumen, y que su contenido quede reunido en poco menos de cuatrocientas páginas. Lo cual puede contrastarse con los varios volúmenes que presentaron las obras generales españolas de Derecho Administrativo de ese tiempo, debidas en especial

44 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. VII.

a ORTIZ DE ZÚÑIGA (3 tomos), GÓMEZ DE LA SERNA (2 tomos y un Apéndice) y POSADA DE HERRERA (4 tomos).

## 2.2) Sobre el contenido de la obra

El contenido del *Breve tratado...* lo estructuraba MORILLA en tres segmentos fundamentales: un primer segmento que hubo de rubricar como “Notaciones preliminares” y que resolvía en pocas páginas (1 a 7). Luego seguía la división del libro en dos grandes partes que su autor catalogaba como: Parte Primera, “Organización administrativa”, y Parte Segunda, “Materia administrativa”; para concluir con un breve segmento contentivo de algunas “Notas” a lo que había tratado en esas dos partes.

### A) Sobre el plan temático de la obra

El plan temático que se traza el autor para desarrollar su obra, no se aparta de la línea general que siguieron los principales autores españoles de la época en materia jurídico-administrativa, y que ha quedado consagrada en la sistemática que siguieron tales escritores en esos textos de Derecho Administrativo. En ellos destacaba como primer momento en el contenido, una aproximación a cuestiones generales que planteaban las nociones de Administración Pública y de Derecho Administrativo, para dar paso –por ese orden– a las referencias a la organización administrativa y a la actividad administrativa (esto último bajo la nomenclatura, en algunos casos, de acción o materia administrativas). Para esa época, aún no había tomado lugar la distinción entre la Parte General y la Parte Especial del Derecho Administrativo, por lo que no encontraremos una proyección distintiva entre ambas en el *Breve tratado...* MORILLA. Aunque, la organización temática de los contenidos que eran asumidos en el texto que nos ocupa, seguían cierta línea conceptual que deviene en más coherente en relación con el fin que se propone, si le contrastamos con ciertos esfuerzos bibliográficos de igual índole que tuvieron lugar en otros países –por ejemplo en Francia–, donde sus creadores marcaban un derrotero totalmente libre y llegaron a ordenar el contenido de sus obras hasta por el orden alfabético de las materias que trataban.

Si bien en su *Breve tratado...* MORILLA adoptaba un plan general dentro de la línea más generalizada en España en ese sentido al tiempo de presentar los contenidos, no vemos en ello influencia directa de alguno de los autores en específico que le precedieron, sino de todo el movimiento jurídico-administrativo que se había generado en el contexto español; contexto del cual no debe excluirse a este escritor. De ahí que, desde nues-

tro punto de vista, no puede decirse, en toda su extensión, que MORILLA asumió como propio el plan particular de algunos de los tratadistas de Derecho Administrativo que en España le había precedido y de los que bebió para componer su obra.

En la proyección del contenido de su *Breve tratado...*, MORILLA seguía la línea que él mismo enunciaba como interés de su texto, desde el título mismo de la obra y en el “Prólogo”, pues dedicaba una atención especial a la organización y a “la materia” administrativa en Cuba. Con lo cual incluye una nota de distinción en el contenido de su libro en relación con los autores ibéricos que le antecedieron, pues los temas de Ultramar, y en especial los de la Isla de Cuba, fueron poco o casi nada reflejados por aquellos, sujetándose estos en sus textos, esencialmente, al marco jurídico-administrativo de la España continental europea y dejando a un lado las peculiaridades del régimen *iusadministrativo* especial ultramarino.

En el plan temático trazado por MORILLA en el *Breve tratado...*, el autor es consecuente con lo que él declaraba como las partes que integraban el Derecho Administrativo; y de hecho, el índice del libro responde al orden en que el escritor enunciaba esas partes y lo que incluían.<sup>45</sup>

Según MORILLA, el Derecho Administrativo contenía “[...] dos partes: la primera es la que establece los funcionarios que ejercen la administración bajo cierto orden o escala llamada jerarquía administrativa, marca y determina las atribuciones de cada uno; a todo lo cual se le da el nombre de organización administrativa u objetos de la administración”;<sup>46</sup> luego proseguía: “La organización administrativa abraza la central o general, y la provincial y local. La primera trata de las atribuciones del Rey, Jefe Supremo del Estado y de la administración, y de sus auxiliares inmediatos los Ministros o Secretarios de Estado y del despacho, del Consejo Real y de las direcciones generales. En la segunda se comprenden los Jefes políticos, los Consejos y diputados provinciales y otras corporaciones establecidas para el cuidado de ramos determinados en toda la provincia. Y en la tercera los alcaldes, Ayuntamientos y las juntas locales para los mismos ramos que las provinciales. La organización provincial y local presuponen la división del territorio”;<sup>47</sup> en el párrafo siguiente continuaba diciendo: “La segunda parte o sea la materia administrativa, tiene por objeto los intereses de la comunidad, que pueden ser sociales o conservadores

45 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

46 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

47 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

de la sociedad y sus individuos; morales e intelectuales y materiale”;<sup>48</sup> a renglón seguido precisaba: “En los primeros se enumeran el orden público, la policía de seguridad, la policía urbana y rural, las contribuciones, la salubridad pública, la beneficencia, las cárceles y establecimientos de corrección”;<sup>49</sup> para también añadir: “Constituyen los segundos la religión y moral pública, la instrucción pública, la imprenta y la propiedad literari”;<sup>50</sup> y finalmente entendía: “Los intereses materiales son la propiedad, la agricultura, la industria, el comercio, la minería y la estadística”.<sup>51</sup>

Así las cosas, y a partir de esos contenidos, MORILLA organizaba internamente su *Breve tratado...* en un orden expositivo que va desde lo general a lo particular, en consonancia con la última parte de la denominación de dicha obra: *Derecho Administrativo español general del Reino y especial de la Isla de Cuba*. Por lo tanto, partiendo de la incardinación de la realidad jurídico-administrativa cubana dentro del espacio mayor del Derecho Administrativo español de la época, este escritor refería siempre de inicio las cuestiones generales del tema objeto de atención sobre la base del contexto español, conduciéndonos por los elementos normativos fundamentales que lo configuraban, para caer luego en las particularidades cubanas al efecto. Hay, en ello, un tracto lógico en la construcción sistémica y panorámica del régimen jurídico-administrativo que operaba para la Administración colonial en Cuba, la cual presentaba sus propias especificidades dentro del perímetro más global en el que se enmarcaba y del que también se diferenciaba por sus singularidades político-jurídicas como posesión ultramarina de España.

## B) Sobre las “Nociones preliminares”

Las “Nociones preliminares” (páginas 1 a 7) con las cuales MORILLA iniciaba el desarrollo del contenido de su obra, constituyen en verdad unas rápidas consideraciones generales –desde la precisión conceptual, más que otra cosa– en las que trataba el siguiente sumario, declarado por él mismo: De las leyes; De los Funcionarios; De los Poderes del Estado; Divisiones del derecho; Diferencia entre el poder administrativo y el judicial; División de derecho; Derecho administrativo general del reino; Derecho administrativo especial de la isla de Cuba.<sup>52</sup>

48 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

49 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

50 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

51 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

52 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.



En esas “Nociones preliminares”, lo que hacía MORILLA era establecer los conceptos básicos sobre las diversas categorías generales que advertía en el sumario. No hay allí expresión de matices o ilustración de diversidad sobre los tópicos que abordaba; lo que hacía el autor no es más que dejar rápida constancia, manifestada directamente y sin regodeos o desarrollos extendido, de sus ideas conceptuales en torno a: las leyes, el Derecho, los poderes o funciones del Estado (legislativa, ejecutiva y judicial), el Derecho Público y el Derecho Privado, la Ciencia de la Administración, la Administración Pública y el Derecho Administrativo, esencialmente. Ideas todas esas que al encuadrarlas como “Nociones preliminares”, da a entender indubitadamente que resultan un presupuesto necesario para la comprensión y tratamiento específico de la organización y la actividad administrativas.

En esas precisiones teóricas que planteaba MORILLA, se trasluce de manera evidente que están determinadas por la realidad político-jurídica imperante en España en ese momento y que se ajustaban al modelo español en ese sentido –en lo cual está también la influencia francesa en lo correspondiente–. Por lo tanto, son nociones preliminares que, como planteamientos generales teóricos, estaban determinados por el diseño político-administrativo vigente en el espacio ibérico de la época. De ahí que, apreciando dicho diseño se puedan comprender, en uno u otro sentido, las afirmaciones de las que partía este autor caribeño sobre los aspectos del sumario que trataba.

MORILLA inauguraba el contenido de su *Breve tratado...* señalando: “Debiendo el hombre por naturaleza vivir en sociedad con sus semejantes, necesario es que esta reunión o cuerpo moral tenga los precisos elementos para su conservación y progreso; y por consiguiente, que haya encargados de procurar el bien de la comunidad, protegiendo a los asociados, y reglas que guíen a unos y a otros. Estos encargados de tan alta y delicada misión son los que ejercen el poder y autoridad pública: las leyes son las reglas”.<sup>53</sup>

Tributario fiel –al menos en el orden teórico– de la doctrina de la división de poderes de factura montesquieyana, que caló hondo en buena parte de las mentes *iuspublicistas* de fines del siglo XVIII y de lo que iba del XIX, MORILLA acogía que las principales funciones del poder –que

53 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 1. En razón de ese párrafo, Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 171) llegó a sustentar que el punto de partida de MORILLA en esta obra “es de carácter social muy marcado”.

llamaba Supremo— eran “[...] dictar estas reglas —se refería a las leyes— y ejecutarlas o hacerlas observar”. Por consiguiente, partía de encuadrar el funcionamiento del Estado en sus ejes fundamentales: el legislativo (por el sistema monárquico moderado español correspondía a los cuerpos colegisladores —Senado y Congreso de Diputados— y al Rey) y el ejecutivo (correspondía al Rey); y dentro este último eje funcional distinguía el poder ejecutivo y el poder judicial.<sup>54</sup>

Con el empleo de la expresión *poder* en un sentido funcional, MORILLA entraba luego a precisar que dentro del poder ejecutivo que competía al Rey, debía distinguirse entre el poder administrativo y el poder judicial. De esta forma, comprendía a este último como parte del lado funcional ejecutivo del aparato estatal, consecuente con el primer estadio en que se manifestó la tan llevada y traída división de poderes. Para él: “[...] el poder ejecutivo que compete al Rey, es administrativo o judicial [...]”. Ya con anterioridad había indicado que el poder judicial era el que aplicaba las prescripciones del Derecho Civil y del Derecho Penal. Por lo que luego entraba a decir sobre el judicial: “[...] Este último no lo ejerce por sí; está al cargo de los Tribunales, que en su nombre y bajo su vigilancia suprema administran la justicia, dando a cada uno lo que es suyo, e imponiendo penas a los delincuentes. El poder *administrativo* denominado también ejecutivo hace cumplir las leyes de interés general, supliendo cuando es preciso su silencio, y con sus decretos, y con la fuerza pública vela por la conservación de la comunidad, procura su mejora y progreso, protege a los individuos en sus personas y propiedades, les facilita su desarrollo moral e intelectual, decide sus contiendas con la comunidad, en una palabra, les proporciona la suma de bienes posibles”.<sup>55</sup>

De esas consideraciones pueden desgajarse algunas notas a tener en cuenta sobre la dinámica de pensamiento de MORILLA que subyace en ellas.

Por lo pronto, debe repararse en el hecho de que, para MORILLA, el poder ejecutivo o la función ejecutiva constituye el género y dentro de ello se encuentran, como especies de ese poder o función, lo judicial y lo administrativo o ejecutivo en sentido más estricto —aunque no emplea esta

54 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 2 y 3.

55 Para todo lo que expresamos en este párrafo al que pertenece esta nota, véase: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 2 y 3. Además, debe verse en la pág. 3 las diferencias que MORILLA enarbolaba entre “la autoridad judicial y la *administrativa*”. Es interesante hacer notar que para Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 172), MORILLA daba “[...] un concepto tan cabal de la función administrativa, que no creo que se haya mejorado posteriormente”.

última calificación—; ambos en cabeza del Rey como principal estructura competente para su ejercicio, aun cuando no ejerce directamente el poder judicial, sino que esto corresponde a los tribunales. Aquí, debe anotarse igualmente que, en sus aseveraciones, el planteamiento conceptual de la función judicial, como mera aplicación de las prescripciones legales, alcanzaba solo, en su contenido, a las cuestiones de índole civil y penal, pues “las contiendas del poder administrativo con la comunidad” —es decir, los conflictos en materia administrativa o contencioso-administrativa— las decidía el propio “poder administrativo o ejecutivo”, en consonancia con el dogma entonces en boga en una parte de las concepciones *iusadministrativas* —por influencia francesa— de que “juzgar a la Administración era administrar”, y por ello entraban dentro del espacio objetivo que alcanzaba el funcionamiento administrativo o ejecutivo en sentido estricto. Así, MORILLA proyectaba, con estas ideas preliminares, una base de pensamiento que se sustentaba, a partir del orden jurídico vigente en la España de finales de la década de 1840, en el principio de dualidad de jurisdicciones, donde lo contencioso-administrativo anidaba fuera del sistema de tribunales ordinarios y estaba incardinado dentro del ámbito competencial correspondiente a la estructura del aparato administrativo y su consecuente espacio de operatividad propio, y dentro de una dinámica funcional al respecto que responde a lo que ha quedado para la posteridad con el nombre de “sistema de justicia retenida”.

Junto a lo anterior, hay que ver que en este acápite preliminar el autor caribeño se manifestaba plenamente coherente con la posición esencialmente legalista o exegética, que se proyecta en su obra, la cual revelaba desde el plano conceptual de fondo. En esta dirección, MORILLA exponía: “Llamamos derecho la reunión de leyes de un mismo género, porque las hay de distinta naturaleza, según el fin que se propongan. Si tienen por objeto primario la misma sociedad, el conjunto de estas leyes, constituye el derecho público; y el privado, si se dictan para los individuos considerados en sus relaciones particulares”.<sup>56</sup> Para él: “El derecho público ora se ocupa de las relaciones del Estado con las otras potencias, y se llama internacional; ora determina la forma de gobierno, marca las atribuciones de los altos poderes; y declara los derechos y las obligaciones de los ciudadanos para con la sociedad, que es el derecho político; o arregla el orden de la administración, o régimen interior del Estado, que es el derecho administrativo”.<sup>57</sup>

56 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 2.

57 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 2.

En consecuencia, MORILLA definía al Derecho Administrativo como “[...] *el conjunto de leyes y demás disposiciones administrativas [...]*”; dividiéndolo, como ya tuvimos ocasión de adelantar en un momento anterior, en dos partes fundamentales: la organización administrativa y la materia administrativa.<sup>58</sup>

Esta noción –quizás no podía esperarse otra cosa, para ese tiempo, de un autor como el que nos ocupa y de una obra al uso universitario como la que quiso construir– es propia de la línea normativista o exegética que reinaba en la época entre los tratadistas de la materia jurídico-administrativa.<sup>59</sup> Noción esta exclusivamente legalista cuya proyección se respaldaba, en el caso que nos ocupa, además, por el hecho de que en el Derecho Administrativo del mundo español del momento, no había un cuerpo de creación jurisprudencial con la impronta que ya revelaba el Consejo de Estado francés para su país, que pudiera incorporarle –o hubiese venido incorporando con anterioridad–, de forma decidida, el elemento jurisprudencial al universo *iusadministrativo* de referencia; y añadir, de ese modo, otro ingrediente sobre la base del cual articular la construcción sistémica del régimen jurídico propio de la Administración Pública de entonces. Esta de MORILLA era una concepción legalista o esencialmente normativista del Derecho Administrativo, pues era la legislación, y las disposiciones normativas en general, la fuente primaria, y casi única, que convocaba para soportar los pilares de ese subsistema jurídico cuya visión general o sistémica proveía a través del *Breve tratado...*

Ahora bien, previamente a la definición de Derecho Administrativo MORILLA había advertido: “*La administración como poder es aquella parte de autoridad pública, que satisfaciendo las necesidades de la comunidad, cuida de su conservación, de su adelantamiento y perfección, así como de las personas y bienes en sus relaciones con ella, haciéndolas concurrir al bien común y ejecutando las leyes y disposiciones de interés general. Suele también llamarse administración, al ejercicio de la autoridad administrativa, o el desempeño del servicio público*”.<sup>60</sup>

58 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

59 Sobre la definición de Derecho Administrativo dada por MORILLA, ANTONIO LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 173) evaluaba: “[...] no incluye en su noción más que el aspecto meramente legal de la materia, olvidando los principios generales o doctrinales que han de explicarla y concretarla y a los que él mismo acude con frecuencia y expone repetidas veces”.

60 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 3 y 4. Un siglo después, ANTONIO LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 172) se pronunciaba sobre ese rol que le asignaba MORILLA a la *administración* en las palabras reproducidas, en los siguientes términos de valoración: “[...] da, de modo indudable,

Con esas ideas sobre la *administración*, MORILLA no pasaba por alto el doble sentido que ha de acompañar a la idea de administración pública: el sentido subjetivo (*la administración como poder o parte de la autoridad pública*) y el sentido objetivo (ejercicio de la autoridad administrativa o el desempeño del *servicio público*) –nótese la presencia de la expresión *servicio público* en su alcance más lato, propio de la época, como equivalente a función administrativa–. Lo que lo lleva luego a explicar sobre el contenido del Derecho Administrativo: “Contiene dos partes: la primera es la que establece los funcionarios que ejercen la administración bajo cierto orden o escala llamada jerarquía administrativa, marca y determina las atribuciones de cada uno; a todo lo cual se le da el nombre de organización administrativa. La segunda trata de toda la materia administrativa u objetos de la administración”.<sup>61</sup> Como se ve, esas dos partes que declaraba como integrantes del contenido del Derecho Administrativo, se corresponden con la doble noción de *administración* que el propio autor advierte; aun cuando, en la definición que esgrime y las explicaciones que vierte a su alrededor, vislumbramos un tono que evidencia un predominio del lado subjetivista al tiempo de fijar los pilares del andamiaje jurídico-administrativo que muestra en su perspectiva más general a través del *Breve tratado...*

Según se desprende de la idea de la Administración Pública y de los objetivos y fines de su funcionamiento en relación con la comunidad,<sup>62</sup> que asumía MORILLA en las “Nociones preliminares” de su *Breve tratado...*, estamos frente al trazado conceptual de una Administración y su funcionamiento impregnado de la esencia liberal decimonónica al estilo español de esos días. Una Administración que se concebía enfocada en la conservación y promoción del bien común, básicamente a través de las actividades de policía y fomento, y que se proyecta en su funcionamiento de manera centralizada.<sup>63</sup> Con lo cual, el orden jurídico-administrativo que

un concepto que los estudios posteriores no han podido superar tampoco a mi modesto juicio, y que, sin embargo, por haber sido olvidado por nuestra jurisprudencia, al considerar la naturaleza de los problemas sociales o laborales, engendró el aumento de la radicación de los asuntos contencioso-administrativos, de manera inadecuada e impropia”.

61 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

62 Además de lo que queda explícito en la definición de Administración que sentaba MORILLA (*Breve tratado...*, ob. cit., págs. 3 y 4), este autor agregaba (pág. 4): “La administración tiene por objeto, como se ha dicho, la grande obra de la conservación y mejora de la comunidad, y el bienestar de sus individuos; por lo que son vastísimas sus atribuciones e inmensa la esfera de su acción bienhechora [...]”.

63 En el decir de MORILLA (*Breve tratado...*, ob. cit., pág. 4) sobre el actuar de *la administración*: “[...] pero para que sea eficaz y haya unidad en sus miras, ha de dimanar

se refiere y determina a esa Administración, trasunta esos presupuestos existenciales y funcionales.

Igualmente, en un momento posterior al señalamiento de la distinción entre la autoridad judicial y la administrativa, y anterior a la determinación de la definición de Derecho Administrativo, y en la primera parte del párrafo que culminaba fijando la noción conceptual de *administración*, MORILLA acotaba: “*Ciencia de la administración es la que investiga y demuestra las relaciones que existen entre la sociedad y sus individuos y los medios de conservarlos por la acción de las leyes y la vigilancia de los funcionarios [...]*”.

Con la precisión de este concepto de lo que entendía por *Ciencia de la administración*, MORILLA adelantaba, aunque no lo desarrollaba luego, que parte, como base, de entender que hay una distinción entre esta y el Derecho Administrativo; dejando por sentado apuradamente que una y otro no deben confundirse, aunque existe una conexión sustancial entre ellos. Es por eso que, más allá de esa distinción de inicio por parte de MORILLA, en el contenido de su obra es posible hallar aspectos que hoy pueden dejarse al ámbito de la de Ciencia de la Administración, entrecruzados con lo que resulta propiamente tema de Derecho Administrativo; incluso, cuando se refiere a los aspectos propios del régimen normativo cubano, en buena parte de ellos los acompañaba con referencias históricas previas que revisten utilidad, por lo que en esto se trasluce la comprensión del valor de la Historia para el Derecho Público y la ordenación jurídica de la Administración Pública. En su trabajo sobre el libro que nos ocupa, LANCÍS Y SÁNCHEZ comentaba: “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

de una autoridad suprema o gobierno, que además de tener a su cargo la política exterior, e interior, dirija la administración general, y desde el centro de impulso o transmita su acción a los agentes administrativos convenientemente colocados en todo el territorio. Por esto *la administración* es central o general, que es la que abraza todo el ámbito de la nación, o provincial, y local que comprenden ciertas demarcaciones, cuyos agentes obran subordinados a la autoridad Suprema”; a renglón seguido precisaba: “*La administración* se distingue en civil u ordinaria, que es la fundamental como encargada de la conservación y de la mejora de la sociedad y en administraciones especiales o profesionales de otros ramos, que marchando paralelamente a ella le sirven de auxiliares: con las de hacienda, de justicia, y de las fuerzas armadas & c. Cuando se trata indeterminadamente de administración se entiende por antonomasia la civil –aquí MORILLA, en nota (1) al pie de la página, hacía referencia al “Escmo Sr. Oliván, Tratado de administración”, lo que es señal inequívoca que seguía las ideas al respecto de este español–, la cual será el objeto principal de nuestras tareas”.

simpatía por esos estudios se pone de manifiesto no tan sólo por la permuta de cátedras que concertó, sino en las nociones de esa materia que llevó a la segunda edición de su obra, aparecida en 1865, aunque es notable advertir que en todo el texto son frecuentes las expresas referencias a la legislación aplicable [...].<sup>64</sup>

La parte final de las “Nociones preliminares” la destinaba MORILLA a fijar las parcelas correspondientes al *Derecho Administrativo español* y al *Derecho Administrativo especial cubano*. Asumiendo de antemano esa parcelación, el autor no hace más que ponerse a tono con la visión normativista o legalista de su concepto del Derecho Administrativo y ser consecuente con ella. Dicha segmentación se justifica plenamente si no se pierde de vista ese trasfondo positivista y la marcada diferencia existente entre la realidad *iusadministrativista* de la Metrópoli y la de su principal colonia caribeña. Al existir especificidades normativas que regían la vida de la Administración colonial cubana con un derrotero diverso al que operaba para el territorio español en la Península Ibérica –segregación, en ese orden, que encontrará formalmente consagración, en pleno proceso de gradual advenimiento de la modernidad española decimonónica, en el texto constitucional español de 1837, como ya tuvimos ocasión de adelantar, y que como principio fue mantenida posteriormente– es congruente entender que el Derecho Administrativo de Cuba en ese entonces –o mejor, el entramado normativo que ya se entendía como tal– no había de ser el mismo que operaba para lo que se concebía como el español, estrictamente hablando. En ese sentido, se revelaban importantes distinciones en el universo de disposiciones jurídico-administrativas de uno y otro, que señalaban la diversa composición normativa de lo que operaba para la España continental y lo que discurría para la Cuba colonial del período, determinando núcleos esenciales también diferentes entre ambos complejos normativos. Algo que no dejó de ver MORILLA y que le llevó a identificar un sector del ordenamiento jurídico-administrativo peculiar para lo cubano, en contraste con lo que acontecía con carácter general para lo español en sede *iusadministrativa*, y a asumirlo de ese modo en la proyección panorámica del Derecho Administrativo que hacía en su *Breve tratado...* de 1847.

De tal suerte, hacia el último momento de sus “Nociones Preliminares”, MORILLA emitía una noción descriptiva del *Derecho Administrativo español*, centrada en la composición normativa del mismo, y en línea

64 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., págs. 170 y 171.

coherente con la posición legalista que dicho autor asumía y con la realidad de las disposiciones normativas que involucraba el caso español en ese entonces. Según él: “Compónese nuestro *derecho administrativo español* de las leyes, Reales decretos, reglamentos y órdenes dictadas por el gobierno de la nación, recopiladas la mayor parte ya en nuestros códigos, ya en diferentes colecciones, y también existen disposiciones particulares circunscritas a determinadas localidades, como son las Ordenanzas municipales de los Ayuntamientos y los bandos de buen gobierno”.<sup>65</sup>

Por la vía de esa percepción, MORILLA aportaba rápidamente una idea de la composición general del complejo normativo que involucraba lo que denominaba el *Derecho Administrativo español*; composición que, en tal definición, se convierte en un elemento importante para la articulación de la misma. Por otro lado, esa denominación de *Derecho Administrativo español* no solo contextualizaba dicha rama en el marco de un Estado y de un ordenamiento jurídico en específico –en este caso el español–, atendiendo de esa forma a la realidad normativa que se producía particularmente en el mismo; sino que le indicaba también como marco mayor o general de referencia político-jurídica, integrado tanto por la normativa con validez para todo el territorio que entonces se cubría bajo el manto de lo español, cuanto por aquellas disposiciones jurídicas de carácter local, que le imprimía entonces ciertas particularidades territoriales o espaciales al tráfico jurídico administrativo que ordenaban en ese nivel, en relación con la normativa de alcance más general desde el punto de vista espacial. Peculiaridades que el propio MORILLA no dejaba de notar, en relación con el caso cubano en específico –y que anunciaba ya desde el nombre mismo de su obra–, y que luego lo llevan a finar su posición en lo atinente a lo que más adelante entraba a calificar como *nuestro Derecho Administrativo especial*; es decir, el entramado normativo que en el orden administrativo operaba para Cuba en ese entonces.

En consonancia con ello, luego de una rapidísima mención, que realizaba en muy pocas líneas, sobre los hitos normativos fundamentales que tuvieron que ver con la ordenación del funcionamiento administrativo en Cuba bajo el dominio español<sup>66</sup> –que a pesar de esa breve-

65 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 6.

66 MORILLA decía: “[...] con motivo del descubrimiento, pacificación e incorporación que nuestros Monarcas hicieron a la corona de Castilla de las extensas posesiones de Indias, para gobernarlas en paz y justicia, se fueron expidiendo Reales cédulas, provisiones, Ordenanzas y otras determinaciones, las cuales se recopilaron por mandato del señor D. Felipe II, cuya obra se publicó en el reinado y con la sanción del señor D. Carlos II, con el título de Recopilación de las leyes de Indias. Publicáronse después las Ordenanzas de



dad van dejando a la vista el uso por parte de MORILLA de las referencias históricas (que hoy conocemos como método histórico-jurídico) como pieza importante para la adecuada comprensión y explicación del universo jurídico-administrativo, lo que pondrá de manifiesto en otros breves momentos de la obra y en su texto posterior de 1865 con algo más de detenimiento—, el autor especificaba: “De manera, que las leyes de Indias, las ordenanzas de Intendentes, en cuanto estén en uso, las municipales de los Cabildos y las leyes, Reales cédulas y otras soberanas resoluciones que se han ido comunicando posteriormente, así como los bandos de buen gobierno y demás órdenes de los Capitanes generales, y de otras autoridades superiores constituyen nuestro *derecho administrativo especial* [...]”.<sup>67</sup>

Bajo tal criterio de composición normativa, MORILLA entraba a deslindar entonces la parcela correspondiente —en relación con lo que había antes definido como español— al Derecho Administrativo especial que regía para Cuba —lo que a la vez servía de distinción objetiva con la textura normativa que había fijado para el Derecho Administrativo español—. En consecuencia, quedaba explícito que el Derecho Administrativo que MORILLA identificaba para Cuba resultaba un Derecho de carácter especial si se colocaba en el contexto del Derecho Administrativo español. Una especialidad que estaba signada tanto por la existencia de una normativa jurídico-administrativa que se producía propiamente en nuestro perímetro insular y que tenía efectividad espacial limitada para el mismo en virtud de su carácter local; cuanto por el hecho de que desde la Real Cédula de 19 de abril de 1837 y el texto constitucional español de ese mismo año (artículo 2 de los “Artículos Adicionales”) se dispuso en firme expresamente que las provincias de Ultramar serían gobernadas por leyes especiales, lo que luego habría de ser ratificado por el artículo 80 de la Constitución de 23 de mayo de 1845. Según se conoce, ese tratamiento legislativo especial segregaba al territorio cubano (y a los otros que caían bajo la consideración de “provincias de Ultramar”) del cauce ordinario que al respecto ope-

Intendentes de nueva España de 1786, reformadas por las de 1803, mandadas cumplir en la Isla de Cuba en lo adoptable, de las cuales se hallan en observancia varios capítulos, en particular los que tratan de la Real Hacienda. Sucesivamente se han dictado otras muchas disposiciones, según lo han exigido las necesidades locales en los respectivos ramos, y de ellas formó una compilación el Ilustrísimo Sr. Regente de la Real Audiencia Pretorial D. José María Zamora, siguiendo el orden de las Ordenanzas de Intendentes publicadas con el título de Registro de Legislación Ultramarina en forma de diccionario”. Ver: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 6.

67 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 6 y 7.

raba para el territorio español continental europeo –básicamente–, y la ordenación de la vida jurídica en este enclave del Mar Caribe tomaba otra suerte, ligada esencialmente al mantenimiento del *status* de dominación sobre la misma y su conservación dentro del territorio del ya decadente imperio español.

Además, de las afirmaciones de MORILLA sobre la integración de lo que avistaba como *nuestro Derecho Administrativo especial* (en Cuba), podemos sacar en claro que el entramado normativo que lo componía, y que le habría de servir de sustento positivo para moldear ese *Derecho Administrativo especial de Cuba* frente al *general del Reino*, estaba integrado por disposiciones de diversa naturaleza y data en su vigencia. Lo que proyectaba un panorama variopinto de ellas, en el que concurren desde las vetustas Leyes de Indias y otras propias del antiguo orden monárquico que ya había expirado en la Península Ibérica, pero que mantenían su vigencia para este territorio ultramarino, hasta otras disposiciones que se adoptaron específicamente para los cubanos en fecha cercana a la elaboración de este texto de MORILLA, y que se facturaban desde la marcha de los acontecimientos que se seguían en España luego de la caída del Antiguo Régimen.

### C) Sobre la “Primera parte: Organización administrativa”

Después de esas “Nociones preliminares”, el libro se divide en dos grandes partes, que su autor catalogaba como: Parte Primera, “Organización administrativa”; y Parte Segunda, “Materia administrativa”.

La Parte Primera, titulada “Organización administrativa” (páginas 9 a 127), MORILLA la dividía en cuatro secciones a saber: Sección primera, “Administración suprema o central”; Sección segunda, “Administración provincial”; Sección tercera, “Administración local”; Sección cuarta, “Administración especial de la Isla de Cuba”.

Esa primera parte comprendía en su contenido cuestiones correspondientes a la organización administrativa, propiamente entendida, pero también a lo que hoy se recoge como Derecho de la función pública, relativo al régimen jurídico de los agentes de la Administración Pública. En aquel momento, esas cuestiones no estaban bien deslindadas entre sí, y todavía no se había llegado en España a las primeras experiencias de una norma que recogiera positivamente en un cuerpo orgánico los fundamentos del régimen jurídico funcional; algo que acontecería pocos años después por el importantísimo Decreto de 18 de junio de 1852, contentivo del conocido como *Estatuto de Bravo Murillo*.

De una rápida mirada al simple planteamiento metodológico que MORILLA seguía en esa primera parte del *Breve tratado...* para presentar la organización administrativa, podemos sacar en claro que la estructuración administrativa en Cuba no se ubicaba dentro de la dinámica ordinaria que seguía la arquitectura del aparato organizado de la Administración Pública española, colocándose entonces fuera de esa dinámica ordinaria y concretándose en este enclave caribeño a partir del criterio de especialidad que se señalaba para la ordenación jurídica de estas tierras ultramarinas; si bien en el plano local se acercaban los universos estructurales administrativos en ambos lados del Atlántico, pero no a partir de un mismo régimen jurídico ordenador.

a) Sobre la Sección primera, “Administración suprema o central”

La Sección primera, “Administración suprema o central” (páginas 9 a 33), comprende cinco capítulos. El capítulo primero se llama: “Del Rey, Jefe supremo del Estado y de la administración” (páginas 9 a 13); el capítulo segundo “De los empleados” (páginas 13 a 16); el capítulo tercero “De los ministros” (páginas 17 a 26); el capítulo cuarto “Del Consejo Real de España y Ultramar” (páginas 27 a 32); y el capítulo quinto “De las direcciones generales” (páginas 32 y 33).

Sobre el Rey en su función como Jefe de Estado y de la Administración Pública, MORILLA hubo de comenzar diciendo: “La índole y esencia de los gobiernos monárquicos como el de España, exigen que haya una persona elevada sobre todas las demás, revestida del poder y autoridad necesaria para hacer cumplir las leyes, mantener el orden público en lo interior, atender a la defensa y seguridad por lo que respecta a lo exterior, y proveer a todos los ramos de administración, y en suma, que como Jefe de Estado esté a su cabeza, y vigile por su conservación y prosperidad. Este Jefe Supremo es el Rey, que no solo tiene aquellas importantes prerrogativas, sino que se haya rodeado de todo el prestigio y esplendor inherentes a su alta dignidad, lo que le granjea el respeto y veneración debidas, y le pone a cubierto de cuantos tiros puedan asestársele. Su persona es sagrada e inviolable y no está sujeta a responsabilidad”.<sup>68</sup>

Seguidamente, el autor pasaba a fijar las principales atribuciones del Rey, que catalogaba como que “[...] unas son legislativas, otras consecuentes a su elevado carácter de Jefe del Estado y fuente de toda justicia, y otras administrativas”.<sup>69</sup> Entra, pues, MORILLA, a establecer rápidamente

68 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 9 y 10.

69 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 10.

las competencias del Rey en relación con la función legislativa y el funcionamiento de las Cortes; con la función política o de gobierno; con la función judicial –como bien se aclaraba en el texto, la justicia “[...] se administra por Tribunales en nombre y por delegación de S.M. a quien compete el poder judicial”<sup>70</sup>–; y, con algo más de detenimiento, en lo tocante a la función administrativa. Había, en este planteamiento, un claro punto de partida que se asentaba en la concepción de la división de funciones que ya entonces se encontraba en boga como uno de los postulados esenciales del Estado Moderno.

A diferencia de lo que exponía en relación con las otras funciones, a las que aludía rápida y concretamente, en lo tocante a la administrativa, nuestro autor adelantaba algunas valoraciones conceptuales al respecto, como punto de referencia básico para la mejor comprensión de las funciones administrativas en cabeza real. De ese modo, sobre estas últimas funciones, comenzaba diciendo que “[...] nada se adelantaría con que se dictasen leyes para el buen gobierno de la nación, si no hubiese un poder con fuerza bastante para hacerlas ejecutar y procurar la conservación y perfección de la sociedad, haciéndose obedecer y respetar, y venciendo los obstáculos que encontrase en su marcha la administración pública”;<sup>71</sup> y en el párrafo siguiente agregaba: “Este poder llamado ejecutivo o administrativo compete al Rey, que tiene la potestad de hacer ejecutar las leyes, como se ha dicho, y disponer lo que estime conducente al mantenimiento del orden y a la pública felicidad”.<sup>72</sup> Incluso, al comienzo del capítulo segundo, señalaba, en algo que no decía así expresamente en ese marco del capítulo inicial, que “[...] para que tenga unidad y vigor el poder administrativo, debe residir en una sola persona, que es el Rey, Gefe o cabeza del Estado”.<sup>73</sup>

Luego de las precisiones sobre el contenido concreto de las funciones administrativas de que era titular el Rey, y el modo de ejercitarlas, MORILLA concluía el capítulo con un párrafo sobre las posesiones de Indias, cuya presencia tal vez pueda explicarse porque viene a ser una suerte de recordatorio y de precisión, en clave histórica, de la pertenencia de esos territorios indianos al poder que representaba la Corona española, aún sin su contenido absolutista; y como medio de hacer ver que los mismos quedaban dentro de la órbita estatal y pública que el Monarca encabezaba

70 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 10.

71 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 10 y 11.

72 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 11.

73 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 13.

en ese tiempo, y, en consecuencia, que estaban sujetos a los efectos de las funciones que este desempeñaban. En una redacción que dejaba al descubierto las alineaciones pro españolas del autor al momento de redactar la obra, y que para esa época podemos calificar ya como integristas, MORILLA acogía en dicho párrafo: “Las posesiones de Indias descubiertas y pacificadas por nuestros Monarcas, quedaron incorporadas por justos y legítimos títulos a la corona de Castilla, a la cual deben permanecer perpetuamente unidas, sin que en tiempo alguno puedan ser separadas en todo o en parte de la misma corona, sus ciudades, villas y poblaciones, por ningún caso, ni a favor de ninguna persona, habiendo prometido bajo su fe y palabra Real, por sí, y sus sucesores, que no serán enajenadas por ninguna causa o razón –aquí MORILLA refería en nota al pie de esa página la Ley 1<sup>a</sup>, Título 1<sup>o</sup>, Libro 3<sup>o</sup>, de la Recopilación de Indias–; bien que en el evento de imprescindible urgencia, sería la autorización por una ley especial”.<sup>74</sup>

Después de ese primer capítulo dedicado a las funciones del Rey, MORILLA continuaba con el capítulo “De los empleados”, donde hacía consideraciones sobre estos desde apreciaciones genéricas o teóricas.

Al haber ubicado este capítulo a continuación del tratamiento de las funciones que hace del Rey, y antes de referirse en específico al resto de los principales cargos públicos, podemos entender que MORILLA partía de la idea de que la figura del Monarca, dentro del aparato público, en virtud de la naturaleza y características existenciales y funcionales que le son propias, no se incluye dentro de la consideración de los empleos públicos, ni ha de tenerse su persona como un empleado público.<sup>75</sup> Asimismo, al preceder estas referencias generales sobre los empleados al tratamiento del resto de los principales cargos que integraban la Administración Pública –de aplicación al orden más general, pero también al local–, también se indicaba que a todos estos sí les correspondía la condición de empleados públicos, por la naturaleza de dichos cargos y las circunstancias en que los desempeñaban.

Según acogía el autor, “[...] no puede ejercer sus atribuciones la administración, ni conseguir el grandioso objeto que se propone, sin funcionarios encargados de hacer cumplir las leyes y del gobierno de la

<sup>74</sup> MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 12 y 13.

<sup>75</sup> En el primer capítulo, MORILLA comentaba: “Para ejercer el Rey el poder ejecutivo, como no puede ni debe hacerlo todo por sí, tiene precisamente que valerse de agentes que han de ser de su libre elección, a fin de que pueda procurar la moralidad, aptitud, y demás cualidades necesarias para que coadyuven la marcha del Gobierno”. Ver: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 12.

nación”;<sup>76</sup> para luego decir al final del mismo párrafo: “Estos agentes se llaman empleados, y son las personas destinadas por el gobierno al servicio del Estado en sus distintas carreras, o administraciones especiales, como en la milicia, en que pueden ser jefes u oficiales, o en el ramo judicial o en la administración civil, cuyos agentes o son Supremos como los Ministros o Superiores, Subalternos o de mera ejecución”.<sup>77</sup>

Seguidamente, MORILLA justificaba el por qué los empleados públicos debían reunir ciertas condiciones para el desempeño de sus cargos, las que luego fijaba en cuatro –siguiendo a MACAREL en sus *Elementos de derecho político*, de acuerdo con la remisión que hace en la nota 1 al pie de la página–, a saber: capacidad, residencia, dependencia y responsabilidad. Las cuales pasaba a explicar en su singularidad; culminando el capítulo con un párrafo sobre la manera de remunerar y estimular a los empleados por el desempeño de sus servicios.

El capítulo tercero, “De los ministros”, lo comenzaba escribiendo: “Ministros, que también se titulan Secretarios de Estado y del despacho, son los primeros agentes que auxilian al Jefe Supremo y le aconsejan en el ejercicio de su potestad Real. Un Ministro es un funcionario público responsable, a quien el Rey admite en su confianza para que se encargue de uno de los ramos de los negocios del Estado, le de cuenta de los que exigen órdenes especiales, y reciba inmediatamente las que él mismo le diere, firmando todos los decretos y Reales órdenes de su respectivo departamento, sin cuyo requisito no pueden llevarse a ejecución. Esto se ha dispuesto para que sea efectiva su responsabilidad, que nunca ha de recaer sobre el Rey; pero no es de inferirse de aquí que el Ministro pueda obrar en las materias de su atribución sin ser autorizado por S. M. de quien es solamente el órgano, porque siempre es el Rey quien manda y el Ministro su agente, aunque no un agente meramente pasivo –en nota al pie remite a JAUMEANDREU, y su *Derecho Público*, página 326–; sin embargo en la práctica vemos que no se exige una autorización especial para cada uno de los negocios, lo que sería muy embarazoso, sino que el Monarca delega en él hasta cierto punto sus atribuciones”.<sup>78</sup>

Posteriormente, MORILLA advertía sobre la actuación de los ministros en el marco del Consejo de Ministros, y las principales funciones de ese órgano colegiado; para luego adentrarse en la competencia de los ramos que esos ministros habrían de atender, y que para esa época era siete:

76 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 13.

77 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 14.

78 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 17 y 18.

la Secretaria del despacho de Estado, la de Gracia y Justicia, la de la Gobernación del Reino (que tenía dentro de su ámbito competencial atender la administración en la Península y en Ultramar), la de Hacienda, la de la Guerra, la de Marina, y la de Comercio, Instrucción y Obras Públicas. Además, mencionaba, de manera genérica, a los subsecretarios y jefes de sección, oficiales y otros dependientes, como parte de los funcionarios o empleados que integraban la estructura y funcionamiento de las secretarías que dirigía el ministro o secretario, las que a su vez se subdividían en secciones, negociados y mesas.

El capítulo cuarto lo titulaba “Del Consejo Real de España y Ultramar”, dedicándolo a explicar la composición y funcionamiento de ese órgano. Como él mismo afirmaba: “Para la mejor administración del Estado se ha establecido el Consejo Real de España y Ultramar, que es un Cuerpo Supremo consultivo, que con sus informes ilustra al Gobierno sobre asuntos graves, previa la instrucción de expedientes y la detenida discusión; dirime las cuestiones de competencia entre los Tribunales y las autoridades administrativas; y decide en última instancia sobre lo contencioso-administrativo, facilitándose el acierto en las resoluciones de la administración suprema”.<sup>79</sup>

En su explicación, acudía MORILLA a las recientes disposiciones que se habían adoptado en suelo ibérico sobre ese órgano: la Ley de 6 de julio de 1845, el Real Decreto de 22 de septiembre de ese mismo año, y el Real Decreto de 30 de diciembre de 1846 por el que se había aprobado interinamente el reglamento particular sobre el proceder del consejo en los asuntos contencioso-administrativos. La creación de este Consejo Real de España y Ultramar, cuya denominación mutaría tiempo después hacia el de Consejo de Estado, y las funciones que se le atribuyeron, junto a la previa creación de los Consejos Provinciales y las funciones que se le asignaron, trajeron importantes consecuencias dentro del régimen jurídico-administrativo español, en especial en lo que respecta a la evolución del contencioso-administrativo en ese país, modelado en ese momento, y a partir de tales disposiciones, sobre el sistema de dualidad de jurisdicciones, donde el conocimiento de esos asuntos no quedaba librado a los tribunales ordinarios, sino a esa estructura incardinada en el poder ejecutivo o dentro del aparato administrativo.

El último capítulo de esa primera sección, el capítulo v, “De las direcciones generales”, contenía un muy breve esbozo de esas direcciones. Como preámbulo, MORILLA acogía: “Auxilian también a los ministros

79 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 27.

inmediatamente ciertos cuerpos facultativos llamados Direcciones e Inspecciones generales a cargo de los Jefes y otros empleados, instruidos en los diferentes ramos del servicio público, los cuales proporcionando datos y conocimientos especiales facilitan con sus informes y trabajos el acierto en las resoluciones y medidas de la administración suprema; siendo por lo tanto manifiesta la utilidad de estos cuerpos”.<sup>80</sup> Luego de mencionar las direcciones generales que existían, cerraba el capítulo diciendo: “Estas direcciones e inspecciones, auxilian, como se ha dicho, a los ministerios, son oídas en los expedientes, sobre negocios de su atribución, que instruyen y transmiten, expidiendo las disposiciones oportunas, y a veces deciden aquellos que no exigen la resolución de S. M., según los decretos y reglamentos del ramo”.<sup>81</sup>

b) Sobre la Sección segunda, “Administración provincial”

La Sección segunda, “Administración provincial” (páginas 35 a 50), abarca cuatro capítulos en el siguiente orden: “De la división territorial” (páginas 35 a 37); “De los jefes políticos” (páginas 38 a 43); “De los Consejos provinciales” (páginas 43 a 47); “De las Diputaciones provinciales” (páginas 47 a 50).

En el primer capítulo de esta sección, “De la división territorial” MORILLA recogía algunas reflexiones globales sobre este principio de división territorial, y comenzaba argumentado la necesidad de dicha segmentación: “Para que la acción de la administración sea igualmente eficaz, rápida y simultánea en todo el territorio de un estado, necesario es dividirlo en determinadas porciones a fin de colocar en ellas empleados o agentes, de manera que bajo la dependencia del Gobierno Supremo ejerzan la inmediata vigilancia en sus respectivas demarcaciones y cooperen a la prosperidad de los administrados con propio conocimientos de sus necesidades y medios de satisfacerlas”.<sup>82</sup>

Posteriormente, hacía suyo el análisis de POSADA HERRERA (tomo 1 de sus *Lecciones de Administración*, lección quinta) sobre un principio que debe fundamentar las bases de la división territorial, y que el español ubicaba en que “la mejor división es la que más se acerque a producir la utilidad del país”; aseverando también MORILLA que, además, debía ser

80 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 32.

81 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 33.

82 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 35.



“igual en lo posible y proporcionada para el más expedito ejercicio de la autoridad en bien de los administrados”.<sup>83</sup>

Nótese que en las afirmaciones de MORILLA –no solo en este momento de su texto sino a través de todo su paginado– de ordinario se trasluce el pensamiento –que había recalado como esencial entre aquellos que desde España impulsaban la transformación del orden administrativo– de que, ante todo, lo que se hiciera en materia de gobierno y administración había de servir al fortalecimiento de la autoridad pública y el mejor ejercicio de la misma (que en lo administrativo no es otra cosa que el fortalecimiento de la Administración Pública en su organización y en su actuación), como vía que lleva también a atender el bien común y de los individuos.

Nuestro autor precisaba: “La división territorial considerada en relación a su objeto puede ser política, administrativa judicial, militar, marítima, eclesiástica &c. La del territorio español en la península e islas adyacentes hecha en Real decreto de 30 de Noviembre de 1833 –MORILLA no mencionaba aquí nada sobre Cuba o los territorios de ultramar porque esta división que contenía dicha disposición no fue de aplicación para esas últimas geografías–, en cuarenta y nueve provincias, no se limitó a lo político y administrativo, sino que se mandaron arreglar las demarcaciones militares, judiciales y de hacienda”.<sup>84</sup>

Este capítulo lo concluía con breves especificidades sobre las demarcaciones judiciales, militares, de marina y las eclesiásticas.

El segundo capítulo de esa sección es el “De los jefes políticos”, en el que abordaba la necesidad de este cargo, sus funciones, las características de su nombramiento y sus funciones y atribuciones dentro de la realidad peninsular.

Según MORILLA: “Por grande que sea la inteligencia y actividad del Gobierno supremo y multiplicados los funcionarios auxiliares con que cuenta en la capital el Reino, nunca podría atender desde ella a todos los puntos del territorio, ni conseguir el objeto de la administración sin valerse de agentes o delegados convenientemente distribuidos en las provincias, para que den impulsos a la acción central y bajo su dependencia con exacto conocimiento de las circunstancias locales, cooperen el régimen administrativo de su respectiva demarcación. En todos tiempos y en todas las naciones se ha reconocido esta necesidad, y en España ha habido jefes superiores locales de provincias puestos al frente de cada una para su

83 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 36.

84 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 36 y 37.

gobierno, con el nombre de Adelantados, Corregidores, Intendentes, Delegados de Fomento, o Gobernadores civiles”;<sup>85</sup> sobre estos funcionarios políticos y administrativos, que calificaba de “delegados del poder real”, MORILLA seguía diciendo: “Estos funcionarios, llamados Jefes políticos, están encargados del gobierno civil de sus provincias y se hallan revestidos de autoridad superior para conservar el orden público, cuidar de las personas y bienes de sus habitantes, del exacto cumplimiento de las leyes y demás disposiciones del gobierno supremo, y de procurar el fomento de los intereses morales y materiales”.<sup>86</sup>

Luego de exponer las funciones y atribuciones de dichos funcionarios, el autor que nos ocupa cerraba el capítulo diciendo: “Sería necesario difundirnos demasiado para detallar las vastísimas atribuciones de estos jefes; basta saber que por lo general deben hacer y ejecutar todo lo que dispongan las leyes, decretos y órdenes del gobierno en la parte que requieran la intervención de su autoridad, dictando dentro del círculo de ella cuantas providencias estimen convenientes, ya sea para el cumplimiento de las órdenes superiores, o ya para la buena administración y gobierno de los pueblos, estando a su cargo todos los ramos enumerados en el capítulo 3º de la atribución del Ministerio de la Gobernación, de que dependen inmediatamente y al que han de dar cuenta de todo lo importante que ocurra, manteniendo una activa correspondencia y al propio tiempo con los jefes políticos subalternos y con los alcaldes de los pueblos. La Ley de 2 de abril de 1845, contiene las atribuciones que van explicadas, pudiendo verse las demás en la de 3 de febrero de 1823, en la Real instrucción de los delegados de fomento de 30 de Noviembre de 1833 y en otras disposiciones particulares, en cuanto no estén derogadas por la ley orgánica ya citada de 2 de Abril de 1845”.<sup>87</sup>

El tercer capítulo de la segunda sección, “De los Consejos provinciales”, tiene por objeto de estudio esos órganos (su organización, atribuciones y en especial el conocimiento de lo contencioso-administrativo) que, en relación con la fecha en que se publicara el *Breve tratado de Derecho Administrativo...* que comentamos, habían sido de reciente ordenación en España, por la Ley orgánica de los Consejos Provinciales de 2 de abril de 1845.

De acuerdo con lo que recogía MORILLA: “Consejo provincial es una corporación establecida en la capital de cada provincia, presidida por el

85 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 38.

86 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 38 y 39.

87 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 42 y 43.

jefe político, y compuesta de tres a cinco individuos de nombramiento Real, para consultar a aquel jefe, tomar parte en los diferentes ramos de la administración y resolver los negocios contencioso-administrativos”.<sup>88</sup> Como puede apreciarse surgían estos consejos, por la Ley de 2 de abril de 1845, como órganos consultivos y jurisdiccionales en materia contencioso-administrativa en lo relativo al ámbito provincial.<sup>89</sup>

En este sentido, lo más llamativo que a nuestros ojos puede resultar de este capítulo escrito por MORILLA es, desde la enunciación que hacía este administrativista de los asuntos en que los Consejos Provinciales tenían competencia, y los criterios que operaban entonces para determinar esa competencia, para conocer como tribunal contencioso-administrativo y de algunos requerimientos de proceder al efecto, la posibilidad de apreciar las características del contencioso-administrativo que se iba moldeando en España a raíz de esa ley de los Consejos Provinciales, y que luego se completaría con la creación del Consejo Real de España y Ultramar a nivel central y la ordenación de sus funciones jurisdiccionales para los asuntos administrativos (la Ley de 6 de julio de 1845, el Real Decreto de 22 de septiembre de ese mismo año, y el Real Decreto de 30 de diciembre de 1846). Un contencioso que en esta primera etapa aparecería articulado sobre la base de la dualidad de jurisdicciones y la incardinación de la justicia administrativa no en los tribunales sino en esos órganos del aparato administrativo.

El cierre de esta sección segunda lo constituía el capítulo cuarto, “De las Diputaciones provinciales”, en el que fijaba su organización y competencias, sobre la base de lo dispuesto en la Ley orgánica de las Diputaciones provinciales, de 8 de enero de 1845. De ellas comenzaba diciendo: “Para la protección y fomento de los intereses morales y materiales de cada provincia, y auxiliar a los jefes políticos en el ejercicio de sus atribuciones y aun al gobierno y administración general, se han establecido diputaciones provinciales. Componiéndose estas corporaciones del jefe político que las preside, del intendente y de tantos diputados cuantos sean

88 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 43 y 44.

89 En otro lugar del capítulo José María MORILLA, (*Breve tratado...*, ob. cit., págs. 46 y 47) aclaraba sobre los Consejos provinciales: “Podrán entender en todo lo demás a que en lo sucesivo se haga extensiva la jurisdicción de estas corporaciones; pero no les es lícito en ningún caso determinar nada por vía de regla general, limitándose sus facultades a fallar en las cuestiones particulares sometidas a su decisión; ni elevar, ni apoyar petición alguna de cualquier especie que sea al gobierno, ni a las cortes, ni publicar sus acuerdos, sin permiso del jefe político o del gobierno”.

los partidos judiciales en que esté dividida la provincia. La corporación elige al secretario entre los diputados”.<sup>90</sup>

c) Sobre la Sección tercera, “Administración local”

La Sección tercera, “Administración local” (páginas 51 a 62), está conformada por dos capítulos: “De los Alcaldes, tenientes de Alcaldes y Alcaldes pedáneos” (páginas 51 a 56); y “De los Ayuntamientos” (páginas 57 a 62).

Ese primer capítulo lo comenzaba MORILLA observando: “Exigiendo la Administración la más asidua e inmediata vigilancia, y no alcanzando la de los jefes de las provincias igualmente a todos los pueblos de su demarcación, se han puesto a cargo de un Alcalde nombrado por el Rey entre los concejales, en cada capital de provincia y cabeza de partido, cuyo vecindario llegue a 2.000 vecinos –aquí el autor remitía a la Ley orgánica de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, que era la norma básica en este tema que regía por entonces en suelo ibérico– o por jefe político en los demás pueblos”.<sup>91</sup> A renglón seguido expresaba: “El Alcalde es presidente del Ayuntamiento y ejerce atribuciones como delegado del Supremo gobierno y como administrador del pueblo”.<sup>92</sup>

Inmediatamente después, MORILLA exponía las funciones del Alcalde en su condición de delegado del gobierno; para seguir después con aquellas que le correspondían como “administrador del pueblo bajo la vigilancia de la administración superior”. Aspectos de la realización de esas competencias también eran indicados por MORILLA en su texto, además de otras en materia judicial. Esta parte del capítulo la concluía con una remisión para que se viera la letra de la entonces vigente Ley de Ayuntamientos de 1845 y a *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos* de ORTIZ DE ZÚÑIGA, para otras cuestiones de competencia de los Alcaldes no referidas por él; remisión que hacía en los siguientes términos: “Estas son las atribuciones más importantes de los Alcaldes, contenidas la mayor parte de ellas en la ley orgánica de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845. Sobre las demás que les competen, y sobre la manera de desempeñarlas puede verse la misma ley, y la obra del Sr. Ortiz de Zúñiga, titulada el libro de los Alcaldes”.<sup>93</sup>

90 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 44.

91 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 51 y 52.

92 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 52.

93 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 55.

Para concluir ese capítulo, dedicaba un párrafo a los Tenientes de Alcalde y otro a los Alcaldes pedáneos, donde repasaba muy someramente el tema del nombramiento de estos agentes y sus funciones.

El segundo de los dos capítulos contenidos en esta sección, titulado “De los Ayuntamientos”, comprendía la definición de estos, unas referencias históricas sobre su origen, y la organización y las atribuciones de los mismos.

MORILLA partía de definir al Ayuntamiento como “[...] la junta o corporación compuesta de cierto número de funcionarios vecinos y presidida por la primera autoridad local administrativa para cooperar a la administración interior o municipal de cada pueblo. Llámase también Cabildo, Concejo y Municipalidad”.<sup>94</sup> Para luego hacer un breve bosquejo histórico sobre la antigüedad de esa institución en España y algunas de sus singularidades históricas.

El propio MORILLA anunciaba después que daría una sucinta idea de la –en ese entonces– actual organización y de las atribuciones de los Ayuntamientos que le correspondían según, fundamentalmente, la Ley orgánica de los Ayuntamientos de 8 de enero de 1845, que era la que regulaba esa cuestión en aquel momento.<sup>95</sup> Y en eso ocupaba el resto del capítulo, poniendo de relieve, en el tono descriptivo que dominaba toda esta parte, la integración de los Ayuntamientos, quiénes podían ser electores y quiénes no; las características del cargo de concejal y el número de estos; las atribuciones privativas del Ayuntamiento; las características de los acuerdos que adoptaban; la intervención de los jefes políticos de las provincias en relación con la actividad de los Ayuntamientos; y la competencia de estos últimos órganos para la administración de sus bienes de propios y los arbitrios o derechos impuestos.

#### d) Sobre la Sección cuarta, “Administración especial de la Isla de Cuba”

Siguiendo la línea expositiva que develaba, llegaba MORILLA a la última sección de esa Parte Primera, que era la Sección cuarta, “Administración especial de la Isla de Cuba”; la cual fue calificada por LANCÍS Y SÁNCHEZ, en su estudio sobre el *Breve tratado...* de MORILLA, como “la sección más interesante”, por referirse a la organización de la Administración especial de Cuba.<sup>96</sup> Y sin dudas lo era, teniendo en cuenta la temática de la obra. En

94 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 57.

95 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 58.

96 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 174.

verdad, esta sección, la de más largo alcance (páginas 63 a 127) dentro de esa Parte Primera, es una de las que le imprime el toque de singularidad e identidad al contenido del libro que nos ocupa, en relación con las que se habían producido ya con sello español, precisamente por detenerse a considerar la organización de la administración entonces trazada para el territorio cubano como posesión ultramarina.

La sección dedicada a la organización administrativa de Cuba, alcanza cuatro capítulos. El primero de esos capítulos, lo denominaba “De los jefes de provincia y otros empleados administrativos” (páginas 63 a 76); el segundo capítulo lo etiquetaba como “De los Ayuntamientos” (páginas 76 a 107); en el tercer capítulo abordaba “De los propios y arbitrios” (páginas 107 a 117); y el capítulo cuarto lo titulaba “De los empleados de Real Hacienda” (páginas 118 a 127).

Ajustándose al tracto narrativo que venía adoptando, donde contextualizaba primero los marcos objetivos de mayor alcance (primero el español y ahora el ultramarino indiano) a los que quedaba sujeta la realidad jurídico-administrativa cubana, para luego entrar a establecer las particularidades de esa realidad, MORILLA abordaba, en un primer momento del capítulo inicial de esa cuarta sección, a la figura de “Presidentes, Gobernadores y Capitanes generales de Indias”, según se modelaban sus funciones en el viejo ordenamiento indiano y normas al respecto que luego se habían dictado. Este abordaje inicial era parte de una subdivisión que el autor adoptaba dentro de ese propio primer capítulo que comenzaba por este tópico, para luego referirse a la “División territorial de la Isla de Cuba”, al “Presidente, Gobernador Superior Civil y Capitán General de la Isla”, y a los “Empleados administrativos en la Isla”.

MORILLA empezaba esta parte rememorando sobre los “dominios de Indias”: “Sujetos estos a la corona de Castilla por justos y legítimos títulos, necesario fue que nuestros Monarcas dictasen las providencias convenientes, y destinasen funcionarios para gobernarlas en paz y justicia, y procurar su conservación y engrandecimiento. Estas disposiciones especiales, cuyo número se aumentó en proporción a los casos y negocios, componen, hoy en la Recopilación de Indias, en las cuales y en otras posteriores se establecieron las diferentes autoridades que habían de regir estos países y se expresan sus atribuciones”.<sup>97</sup>

Como ya se conoce, la figura central del aparato político-administrativo de estas tierras, había estado cifrada en los Virreyes y en los Presidentes, Gobernadores y Capitanes Generales, según estuvieran constitui-

97 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 64.

dos los territorios en virreinos y capitanías generales. Sobre esta última figura de los Presidentes, Gobernadores y Capitanes Generales, MORILLA establecía que eran “[...] los que hoy existen, a semejanza de los jefes de provincia de que se ha tratado; pero con más atribuciones y con facultades más amplias, como lo exigen las circunstancias particulares de estos dominios y la gran distancia a que se hallan del gobierno supremo – aquí, este escritor recordaba en nota al pie de la página lo que establecía la letra de la Ley 2, Título 3, Libro 3 de la Recopilación de Indias”.<sup>98</sup> Hay en ello una clara justificación y aceptación de la concentración de poderes con que contabas dichas figuras de autoridad en las Indias; algo que no ha de extrañar si tomamos en cuenta el posicionamiento ideológico pro dominio español que caracterizaría el pensamiento de MORILLA vertido en sus obras de Derecho Administrativo.

Apoyándose expresamente en disposiciones normativas como las Leyes 36, 37, 38, 39, 41 y 45, todas del Título 3, Libro 3, de la Recopilación de Leyes de Indias; la Ley 10, Título 16, Libro 2, la Ley 22, Título 2, Libro 5, la Ley 28, Título 2, Libro 5, todas de la mencionada recopilación legal india; el Real Decreto de creación de la Real Audiencia pretorial de La Habana y ordenanzas de todas las Indias; la Real orden de 5 de noviembre de 1842; las Reales Órdenes –sobre las “facultades omnímodas”– de 28 de mayo de 1825 y de 21 y 26 de mayo de 1834; MORILLA pasaba a exponer las funciones que le correspondían a la autoridad superior en territorio indiano en su condición, simultánea, como Presidente de las Reales Audiencias, como Capitanes Generales del mando militar y como Gobernadores superiores políticos. Recordando siempre que esos agentes “[...] en los casos en que así lo exija el bien y tranquilidad del país, la conservación del orden público y de la unión íntima con la Metrópoli [...]” podían “[...] adoptar cuantas estimen conducentes, para lo cual se hallan revestidos de la omnímoda que tenían los Virreyes por las leyes de Indias y de las más amplias facultades, a fin de que su autoridad tenga todo el prestigio y vigor que conviene a tan larga distancia del supremo poder, que ni puede tener presentes, ni apreciar todas las circunstancias locales, ni ocurrir prontamente a los casos de urgente remedio”.<sup>99</sup> En esas palabras, hay también una aceptación sin cuestionamientos y sin ingenuidad de las odiadas facultades omnímodas con que los Capitanes Generales venían ejerciendo su poder en Cuba desde hacía unos lustros antes, con mayor o menor rigor.

98 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 65.

99 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 66 y 67.

Además, para apuntalar la visión del enorme poder de autoridad que concentraban los Capitanes Generales en las posesiones ultramarinas que para esa época le restaban a España, MORILLA indicaba: “Colígete de lo expuesto, que a estos gobernadores superiores competen las mismas atribuciones que a los demás jefes de provincia del Reino, bien que amoldándose su ejercicio al régimen especial de estos dominios, por lo cual determinan con consulta de sus asesores, que son de Real nombramiento, los expedientes gubernativos; en los cuales tiene lugar la apelación de parte legítima para ante la Audiencia respectiva. Prescindiendo del uso de la jurisdicción ordinaria civil y criminal en primera instancia, del Vice Real Patronato, y de otras facultades que más bien corresponden al derecho público, debe observarse que estando bajo su autoridad la policía municipal en todas sus partes, la beneficencia, sanidad, e instrucción pública y demás dependencias de la administración civil, son presidentes natos del Ayuntamiento, de las juntas provinciales instituidas para cuidar de aquellos ramos, y de todas cuantas digan relación a la misma administración y tengan por objeto el bien del país”.<sup>100</sup>

Posteriormente, evocando disposiciones normativas de la recopilación legislativa indiana como la Ley 7, Título 2, Libro 5, la Ley 9 de idénticos título y libro, la leyes 49, 54 y 86, del Título 16, Libro 2, junto a otras disposiciones como las Ordenanzas de Intendentes de Nueva España de 1786, establecía algunas reglas fijadas para los Presidentes, Gobernadores y Capitanes Generales, que devenían en obligaciones, prohibiciones, limitaciones en general y reglas para su desempeño, en lo personal y en lo funcional, “[...] a fin de que en todo procedan con justificación e imparcialidad y sin compromisos”<sup>101</sup> –claro está, eso debe entenderse en el sentido que dictaba el desempeño y obediencia a los intereses de la Metrópoli, que es en definitiva para lo cual existían esos agentes y reunían el poder que se les asignaba–. A renglón seguido, MORILLA señalaba que todas esas reglas eran de aplicación a los gobernadores de distrito –antes conocidos como Corregidores y Alcaldes Mayores–, “[...] subordinados a la autoridad del gobernador superior civil Capitán general, bajo cuyas órdenes ejercen el mando político y militar en sus demarcaciones con iguales atenciones en cuanto a lo gubernativo y de policía que los primeros”.<sup>102</sup> Y luego continuaba con nuevas prescripciones que debían observar los capitanes generales en sus funciones.

100 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 67 y 68.

101 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 68.

102 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 69.



Este segmento de corte general del primer capítulo, lo culminaba su autor estableciendo la línea sucesoria –con sentido esencialmente militar– para el caso en el que el cargo de “Presidente, Gobernador y Capitán General” estuviera vacante o su titular estuviera impedido de desempeñarlo, a tenor de lo que disponía la Real Orden de 2 de noviembre de 1834, y en lo que acogía: “[...] recae el mando en el Subinspector segundo cabo de la provincia, a no ser que se haya hecho nombramiento por el supremo gobierno en algún caso determinado. A falta de inspector segundo cabo, obtiene el mando militar y político y la presidencia de la Real Audiencia, el jefe de más graduación que se halle con destino activo dentro del distrito, con tal de que sea coronel vivo y efectivo, prefiriéndose entre sí por antigüedad, los que tengan el mismo grado. Si no hubiera jefe de estas circunstancias, pasará el mismo mando sin desmembración alguna al Regente de la Audiencia o al Oidor decano, siguiendo por antigüedad el mismo orden, hasta llegar a los últimos ministros, y concluida esta clase volverá a los militares, los cuales sucederán en él con arreglo a ordenanza”.<sup>103</sup>

Adentrándose ya en las referencias específicas a la isla de Cuba, MORILLA entraba en el segundo segmento del capítulo que ilustramos, a exponer la “División territorial de la Isla de Cuba”, como paso previo para comprender mejor el desempeño de los principales agentes públicos en ella.

Esa fragmentación territorial, como el mismo MORILLA reflejaba, respondía a varios criterios de organización y funcionamiento: político y administrativo, militar, judicial, marítimo, económico o de Hacienda y eclesiástico.

En lo político y administrativo, Cuba se consideraba como “[...] una sola provincia, sujeta a un Gobernador superior civil, que al mismo tiempo es Capitán general y presidente de dos audiencias. Contiene dos distritos a los que también se da el nombre de provincias o departamentos: el oriental sujeto a un gobernador residente en Santiago de Cuba, y el occidental al cargo inmediato del Gobernador Superior de toda la Isla con residencia en La Habana como capital. Este segundo se halla subdividido en los gobiernos subalternos de Matanzas, Trinidad y Cienfuegos y en tenencias de gobierno: todas estas demarcaciones han sido distribuidas en partidos y cuarterones, al cuidado de Capitanes y Tenientes de pedáneos y cabos de ronda; y de la misma manera está repartido el distrito del gobierno de la ciudad de Santiago de Cuba y sus tenencias de gobierno”.<sup>104</sup>

103 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 71.

104 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 71 y 72.

Distintos criterios de organización se adoptaban, de acuerdo con lo que dejaba ver MORILLA, para lo militar (división de la Isla en tres departamentos –occidental, central y oriental– bajo una sola capitán general y el primero de esos departamentos lo dirigía el propio Capitán General; a su vez esos tres departamentos estaban subdivididos en secciones, que se segmentaban en partidos y cuarterones como el criterio civil); lo judicial (la Real Audiencia pretorial de La Habana abarcaba el departamento militar occidental y la de Puerto Príncipe los otros dos departamentos); lo marítimo (se segmentaba en cinco provincias, y la Comandancia General de la Isla tenía bajo su mando la de Puerto Rico, que era otra provincia); lo económico o de Hacienda (la Mayor de las Antillas constituía una Superintendencia e Intendencia General de Ejército, dividida en tres Intendencias provinciales: la de La Habana –a la que estaba unida la Superintendencia e Intendencia General de Ejército–, la de Puerto Príncipe y la de Santiago de Cuba, que se distribuían en subdelegaciones); y para lo eclesiástico (con dos diócesis: el Arzobispado de Santiago de Cuba y el Obispado sufragáneo de La Habana).<sup>105</sup>

Desde el punto de vista temático, MORILLA continuaba el capítulo con la correspondiente especificación de lo que concernía al “Presidente, Gobernador Superior Civil y Capitán General de la Isla”, que no resultaba muy extensa por el tratamiento que había tenido al inicio de dicho capítulo sobre esta figura a tenor de su proyección en los territorios indios. Es por ello que nuestro autor se limitaba a comenzar este segmento con un párrafo de evocación histórica sobre el establecimiento del primer Gobernador de Cuba (Diego VELÁZQUEZ) y su asentamiento primero en Baracoa, luego en Santiago de Cuba, y después el de sus sucesores en la máxima autoridad de la Isla en La Habana.

Luego pasa a describir las funciones específicas que tenía el Capitán General de Cuba, y otros aspectos relativos a ello, entre lo que debemos destacar, según las palabras de MORILLA, que esa autoridad –además de otras que igualmente indicaba más adelante de este párrafo que transcribimos– era “[...] también presidente de la Real Audiencia Pretorial de La Habana y de la de Puerto-Príncipe con todas las facultades que les conceden las leyes de Indias, incluso la ya mencionada de pedirles el voto consultivo en los negocios graves de gobierno. Es jefe superior civil de toda la Isla, gobernador de La Habana y su jurisdicción con las funciones de todos los jefes superiores administrativos de provincia; es Presidente de la Junta de Fomento, de agricultura y comercio, de la inspección de estudios, de

105 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 72 y 73.

la comisión provincial de instrucción primaria, de la Sociedad Económica de Amigos del País, de las Juntas Superiores de Sanidad y Beneficencia, Vice Real Protector de la Universidad literaria de La Habana, delegado del juzgado de la Real casa y patrimonio en esta Isla y de la Superintendencia general de correos, postas y estafetas, y juez privativo de vagos, con las atribuciones correspondientes a cada uno de estos cargos”.<sup>106</sup>

MORILLA concluía este primer capítulo con un último segmento sobre los “Empleados administrativos de la Isla”, mencionando los principales cargos al respecto y refiriendo algunas de sus funciones someramente: el gobernador político y militar de Santiago de Cuba, los gobernadores de Trinidad y villas anexas, de Matanzas y Cienfuegos, sus asesores letrados que eran también Alcaldes Mayores; los tenientes gobernadores y sus asesores titulares, el Alcalde ordinario en los pueblos donde no hubiera teniente gobernador –nuestro autor aclaraba que eran muy pocos lo que no lo tenían en ese momento–; los capitanes de partido o capitanes pedáneos –que catalogaba como “agentes de mera ejecución”–, con sus auxiliares (tenientes de partido y cabos de ronda) y los comisarios de policía en las poblaciones.<sup>107</sup>

De todo lo descrito hasta aquí por MORILLA en su obra, resulta una vista panorámica de cómo estaba estructurado, desde su más alto eslabón central en este territorio, la autoridad de mando (en todos los órdenes) en la Isla por aquella época, y los eslabones estructurales y funcionales que al respecto le seguían en grado, con su traducción al plano administrativo, con los claros signos de centralización y concentración de poderes, preeminencia del elemento militar dentro de ello, y el claro objetivo de hacer prevalecer los intereses metropolitanos sobre su posesión caribeña.

El capítulo segundo de esta sección es el “De los Ayuntamientos”, y, sin dudas, atendiendo al contenido que vertía en él MORILLA, resulta muy interesante y el más sustanciado de toda esta primera parte, en nuestra opinión; quizás porque en el plano local o municipal la riqueza jurídica-administrativa de la vida cubana, y la diversidad de esta vida, ofrecía mayores matices que la verticalidad con que se vivía la realidad político-administrativa a nivel central bajo el bastón de mando del Capitán General.

MORILLA comenzaba este capítulo, como primer momento del mismo, con un rápido recorrido histórico sobre los orígenes de los Cabildos o Ayuntamientos en nuestro país, creados bajo la guía española. De acuerdo con lo que escribía: “Tan arraigada se hallaba en España la institución de

106 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 73 y 74.

107 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 74 y sigs.

los Ayuntamientos, y tan necesarios se consideraban para el régimen y policía interior de los pueblos, que incorporados los dominios de Indias a la corona de Castilla, en las reglas primordiales que se dictaron para la fundación y fomento de las nuevas poblaciones, se fija como base principal la creación del Concejo o Cabildo en cada ciudad o villa, designándose el número de Alcaldes y Regidores de que había de componerse. El de la capital de provincia había de tener dos Alcaldes y doce Regidores, ocho las demás ciudades con dos Alcaldes, y un Alcalde y cuatro Regidores de villa, con los demás oficiales y subalternos que hoy se conocen –aquí se refería, en nota al pie a la Ley 2, Título 7, Libro 4 de la Recopilación de Indias–”.<sup>108</sup>

Este comienzo del capítulo, con las breves referencias históricas que le han de seguir, al leerse bajo el prisma actual, opera como mínimo recordatorio de que las primeras experiencias en la organización y funcionamiento de la vida municipal cubana nos vinieron de la mano de España, y de ese modo echaron sus raíces aquí. Sentándose las bases para una tradición *iusmunicipalista* entre nosotros que se fue alimentando y formando gradualmente a lo largo de los siglos posteriores, y que va a tener su punto más intenso de manifestación, tanto en lo práctico como en lo teórico, durante la primera mitad del siglo xx, ya cuando Cuba estaba constituida como Estado independiente; donde además van a aparecer nombres como los de Francisco CARRERA JÚSTIZ, Ramiro CAPABLANCA Y GRAUPERA, Andrés ANGULO Y PÉREZ y Adriano CARMONA Y ROMAY (junto a otras de menor resonancia en esto), que aún hoy, a pesar de no haberse continuado entre nosotros –en lo teórico y en lo práctico– esa tradición luego del cambio político de enero de 1959, resuenan como las figuras cumbres de la ciencia *iusmunicipalista* cubana.

En sus rápidas precisiones sobre la creación de los Ayuntamientos en Cuba, y en particular en lo relativo a algunas cuestiones particulares relacionadas con el carácter vendible y renunciabile de los oficios de Regidor, MORILLA se apoyaba en la remisión a lo dispuesto en algunas disposiciones contenidas en la Recopilación de las Leyes de Indias (Ley 2, Título 7, Libro 4 y Ley 1<sup>a</sup>, Título 20, Libro 8), así como en la obra *Política indiana* de Juan DE SOLÓRZANO PEREIRA (de 1694), y en el Real Decreto de 21 de junio de 1844 (esta última norma en lo que concernía a la nota al pie número 3, de la página 77). Para terminar esta primera parcela del capítulo anotando: “Los Ayuntamientos se componen del gobernador, teniente gobernador, o primera autoridad administrativa local que los preside, que en La Habana es el Capitán general gobernador político, de dos Alcaldes ordinarios, dos

108 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 76 y 77.

de la Hermandad, Regidores y Síndico. Los Alcaldes y el Síndico son elegidos anualmente por la corporación y los oficios de Regidor como vendible y renunciable se adquieren en la manera explicada”.<sup>109</sup>

MORILLA daba continuidad a este capítulo tratando las “Atribuciones de los Ayuntamientos”.

Allí, inicialmente, hablaba este escritor de las funciones que tenían los Ayuntamientos de elegir concejales; ilustrando, sobre la base de la Ley 7, Título 3, Libro 5, de la Ley 5, Título 4, Libro 10, ambas de la Recopilación de las Leyes de Indias, la Real Cédula de 6 de junio de 1806, la Real Orden de 25 de mayo de 1845, y el Auto acordado de la Real Audiencia de Puerto Príncipe de 9 de julio de 1806, las limitaciones para el ejercicio de ese sufragio y alguna otra cuestión procedimental al efecto.

Seguidamente, indicaba ciertas competencias jurisdiccionales, en carácter de “segunda instancia o por apelación”, que tenían los Cabildos o Ayuntamientos, al amparo de la ordenanza 24 de las Ordenanzas DE CÁ-CERES; y la vigencia de ello incluso después de creada la Real Audiencia Pretorial de La Habana.

A renglón seguido, partiendo de la premisa de que antiguamente los Cabildos eran las únicas corporaciones que entendían en todo lo concerniente al interés municipal y policía interior de las poblaciones, recordaba el paso de algunas de esas actividades a manos de entidades de carácter central que se habían creado como la Junta de Fomento de Agricultura y Comercio (construcción de caminos, puentes, muelles, y el impulso de la agricultura y el comercio), la Sociedad Económica y las Juntas Superiores de Sanidad y Beneficencia. Entidades esas que al asumir tales actividades “[...] han aliviado en gran parte las atenciones de los cuerpos municipales que no podría desempeñar todas las que demandan el cuidado y gobierno interior de las poblaciones, como oportunamente observa el Illmo. Sr. ZAMORA”.<sup>110</sup> En el párrafo que continuaba, MORILLA proseguía refiriendo otras atribuciones o funciones de los Ayuntamientos, haciendo suyo lo escrito por ZAMORA, que reproducía textualmente, esta vez, entre otras, sobre policía municipal; sobre estadísticas, registros de nacimiento, defunción y matrimonios por clases; sobre manejo de propias y arbitrios; como órgano consultivo ante las solicitudes en este sentido de los gober-

109 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 77, 78 y 79.

110 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 81. MORILLA se refería a José María ZAMORA Y CORONADO, y su importante *Biblioteca de Legislación Ultramarina*, publicada en varios tomos en 1845, y lo citaba, en la nota 1 al pie de esa página como: “Registro de legislación ultramarina, página 454, del Apéndice; tomo 2º de la Biblioteca de idem. *Cabildos y Concejos*, página 129”.

nadores presidentes y otras autoridades y otros aspectos vinculados con esto.<sup>111</sup>

MORILLA también hacía un repaso de los principales cargos que se desempeñaban a nivel local, trazando someramente las principales funciones y algunas de las características, por ese orden, de: los Alcaldes ordinarios, los Regidores de oficios dobles o de varas (Alférez Real, Alguacil Mayor, Alcalde Mayor Provincial, los Alcaldes de Hermandad, Fiel ejecutor) y los Regidores sencillos o demás Regidores, el Síndico Procurador General, el Escribano.

La última parte de este capítulo segundo, “De los Ayuntamientos”, contempla lo que, desde nuestro punto de vista, es lo más llamativo de toda esta primera parte relativa a la organización administrativa en Cuba, y que no es otra cosa que la reproducción de la letra de las conocidas como Ordenanzas DE CÁCERES, que desde el siglo XVII eran la norma básica en materia local para Cuba, llegando en su vigencia a la época en que MORILLA escribía su primer libro sobre Derecho Administrativo, si bien con algunas modificaciones introducidas por otras normativas surgidas al calor de la marcha de la vida local cubana (la última de las más relevantes a tenor del Bando de gobernación y policía de 1842). Sin embargo, y ahí vemos el valor de ello en el marco de esa obra, no era esa una mera transcripción de la letra de las mencionadas ordenanzas, sino que era una reproducción de las mismas con anotaciones, concordancias y breves comentarios realizados por MORILLA, que permiten entonces apreciar el estado real de la vigencia de la letra de las Ordenanzas DE CÁCERES en el momento en que MORILLA asumía su *Breve tratado...*, y proveer una visión del estado de actualización, para esas fechas, de la normativa básica que regía el orden local cubano.

Pieza importante en su tipo, y sin igual –que conozcamos, ni antes ni después– en relación con esas ordenanzas, ese trabajo de MORILLA deviene en la fuente muy provechosa para conocer, incluso hoy en día, la evolución del régimen normativo que, para Cuba, amparaban las Ordenanzas DE CÁCERES, al menos hasta 1847, que es cuando se publicó el *Breve tratado...*, distando solo unos pocos años de la fecha en que tales ordenanzas fueran derogadas en la década de 1850, por la entrada en vigor de una nueva normativa reguladora del ámbito local cubano. Por otro lado, lo hecho por MORILLA al respecto, resultaba un ejercicio en el que aparecía actualizada la letra de esas ordenanzas a partir de las modificaciones que habían sufrido por las normas posteriores que se habían emitido y que, al

111 Ver: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 81 y 82.

efecto, conservaban su vigencia. Es sin dudas, un buen escenario, desde lo normativo, para conocer cómo se planteaba el régimen positivo que ordenaba la vida local en Cuba, a partir de la norma básica al efecto, y cómo había marchado este a tenor de las disposiciones que fueron incidiendo posteriormente en esa norma.

Así, en las páginas de esta parte del *Breve tratado...*, se reflejaban no solo las mencionadas ordenanzas, sino que, a modo de comentario, anotación o concordancia, se señalaban las principales regulaciones que se derivaban de las disposiciones que las afectaban o que con ellas se relacionaban –y cómo las afectaban y se relacionaban con ellas–, provenientes de la Recopilación de Leyes de Indias, de Reales Cédulas, de Reales Órdenes, de acuerdos de la Real Audiencia y de los propios Cabildos, del Bando de gobernación y policía dictado en Cuba en 1842; disposiciones normativas esas fechadas en diferentes años de los siglos XVIII y XIX. Todo ello mostrando evidencias, en el orden jurídico positivo, de tres centurias de vigencia de las Ordenanzas DE CÁCERES y de un régimen local ordenado bajo su amparo. A la par que insinuaba el escenario objetivo por el que había transitado la vida local cubana en esos tres siglos, cursando momentos históricos diversos, pero que, retocado en detalles menores en su ordenación jurídica –en cuanto no representaron una transformación sustancial de esa ordenación–, no había entrado todavía en la corriente de la modernidad y estaba anclado a un cuerpo normativo de vieja data, hecho cuando el Antiguo Régimen en España, y sus reflejos en territorio cubano, surcaba a plenitud su tiempo histórico característico; un tiempo histórico que, para el caso español que llegaba justo a la mitad del siglo XIX, había cedido ya frente a los embates de la modernidad política y jurídica.

El capítulo tercero de esta sección era el “De los propios y arbitrios”, inaugurado con el esbozo histórico sobre los órganos que habían de regir este tema: primero las Reales Audiencias, luego los Superintendentes Delegados de Hacienda y Junta directiva (Ordenanzas de Intendentes de Nueva España de 1786), nuevamente las Audiencias (Real Cédula de 19 de noviembre de 1792); hasta que se volvió a recalar en el área de Hacienda bajo la autoridad del Superintendente General Delegado y la Junta Directiva de Real Hacienda (Real Orden de 1 de marzo de 1838), debiendo esta última dictar el reglamento para la administración de los propios y arbitrios por parte de los Ayuntamientos. Ese reglamento, que regía al momento en que MORILLA escribía estas líneas, se adoptó el 17 de diciembre de 1840, sobre la base de las Ordenanzas de Intendentes y fue aprobado por la Real Orden de 9 de abril de 1841.

Precisamente, en razón de la colocación de las cuestiones sobre propios y arbitrios, finalmente en manos del Superintendente General Delegado y la Junta Directiva de Real Hacienda, sustrayendo esa competencia de las Reales Audiencias, MORILLA opinaba: “Manifiestas son las ventajas de este acertado sistema. Con él al mismo tiempo que fue exonerado aquel Tribunal superior de un cargo que le distraía de su más natural atribución de administrar justicia, se logró simplificar y dar más vigor a la administración de los propios y arbitrios, poniéndola bajo la misma dirección y gobierno que las demás rentas e impuestos, y sujetando el examen de las cuentas al Tribunal Mayor, a quien compete la glosa y fenecimiento de todas las de los caudales de Real Hacienda, rentas públicas y de cualquier operación”.<sup>112</sup>

En lo que restaba del capítulo tercero, su autor reflejaba, sobre la base del reglamento anteriormente mencionado, en primer lugar el rol que se le asignaba a la Junta Directiva de Real Hacienda en la parte directiva, gubernativa y económica, y de todo cuanto concernía a la administración del ramo de propios y arbitrios; y al Superintendente General Delegado como presidente de esa junta superior. Luego, exponía las cuestiones de competencias que en este tema le correspondían a los Ayuntamientos y las Juntas Municipales; además de otras relacionadas con el proceder de estos últimos en materia de arbitrios y propios.

Por último, en el cuarto capítulo de esta cuarta sección sobre la organización especial de la administración en Cuba, MORILLA se ocupaba “De los empleados de Real Hacienda”; un ramo importante porque, como él mismo explicaba: “Una de las principales atenciones de la administración es la recaudación, arreglado manejo y distribución de los caudales destinados a cubrir los gastos y hacer frente a las necesidades del Estado”.<sup>113</sup> Y que, como universo organizado, presentaba peculiaridades al efecto, dada la importancia que se le atribuía en esa época a las cuestiones que abarcaba la Real Hacienda.

Después de sus muy breves anotaciones históricas –que ya eran pieza en el encabezamiento de cada capítulo sobre la organización especial cubana– sobre las primeras expresiones de la organización superior en este ramo, pasaba MORILLA a señalar que en Cuba la Intendencia de Hacienda se creó por la Real Cédula de 31 de octubre de 1764, residenciando al Intendente en la capital (La Habana), hasta que en 1812 se divide la Isla en tres Intendencias: La Habana, Puerto Príncipe y Santiago de Cuba. Las

112 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 109.

113 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 119.



funciones de estas intendencias se sujetarían a las Ordenanzas de Intendentes de Nueva España de 1786 y las de 1803, y donde el Superintendente General Subdelegado de Hacienda, jefe supremo entonces del ramo en Cuba, al que se le subordinaba las otras intendencias “en los asuntos que requieran su inspección conforme a aquellas ordenanzas”, hubo de ser el Intendente de La Habana.<sup>114</sup>

Para el auxilio en el despacho de los negocios que atendía el Superintendente, se creaban dos Juntas Superiores cuya integración dejaba MORILLA expuesta: una de ellas con el título de Contenciosa y la otra con el de Gobierno o Directiva. La primera se encargaba de “[...] conocer y fallar en segunda y tercera instancia los asuntos contenciosos, entendiéndose por tales, todo lo que sea punto de derecho que con razón de reduzca a pleito, y haga forzosas las actuaciones judiciales, como las causas de contrabando, las de cobros de cantidades debidas a la Real Hacienda que no sean por la vía económica y otras semejantes”.<sup>115</sup>

En este punto, no resulta ocioso recordar, bajo los auspicios del texto constitucional gaditano de 1812, que un Decreto de las Cortes de 13 de septiembre de 1813, estableció en su artículo 1 que todos los negocios contenciosos de la Hacienda Pública se proveerían en las provincias conforme al artículo 262 de la Constitución, sustanciándose y determinándose por Jueces Letrados, y en segunda y tercera instancias por las Audiencias respectivas, así de la Península como de Ultramar. De esa forma, quedaban las cuestiones contenciosas en materia hacendística en manos de los jueces ordinarios, encuadrándose en un sistema judicialista. Aunque ciertamente está por determinar entre nosotros –al parecer nada de eso llegó a tener una verdadera aplicación efectiva aquí– si eso cobró virtualidad en la realidad cubana, interrogante que se refuerza si se recuerdan las vicisitudes que se dieron en Cuba con la vigencia del texto doceañista y de las normas que durante el primer período de su vigencia se adoptaron por las Cortes españolas; donde en verdad esa vigencia fue muy limitada y accidentada, antes de decretarse por primera vez la eliminación del orden constitucional gaditano.

En contraste con ese episodio histórico bajo el aliento doceañista, y según se muestra en el texto de MORILLA en torno a las cuestiones que abarcaba lo hacendístico en Cuba, los temas contenciosos en ese ámbito estaban sometidos entonces, en segunda y tercera instancias según fuera el caso, no al conocimiento de la Audiencia o a los jueces ordinarios,

114 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 119.

115 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 119 y 120.

sino a un órgano específico incardinado en el aparato administrativo que componía la Real Hacienda cubana (la Junta Superior Contenciosa), integrado por el Superintendente como su presidente, del Regente de la Real Audiencia, de dos Oidores y del Fiscal de Real Hacienda (sin voto decisivo este último). Junto a lo anterior, debe recordarse la falta de aplicación en Cuba, para ese segundo lustro de la década de 1840, de las disposiciones sobre los Consejos Provinciales y del Consejo Real de España y Ultramar en el diseño de lo contencioso que amparaban. Por lo que no se puede decir que en esta posesión ultramarina existía propiamente establecido aún un contencioso-administrativo, bajo cualquiera de los modelos de organización jurisdiccional que se conocían. Por lo tanto, desde ese sector hacendístico, no es descabellado apreciar que se esbozaba así un embrión de contencioso para esa parte de lo administrativo en Cuba, cuyo conocimiento no estaba en manos de la Audiencia o los jueces ordinarios, sino en las de un órgano que respondía a un complejo organizado administrativo como lo era el ramo de Hacienda entonces en estas tierras; pero con una composición interesante si tomamos en cuenta que parte de los miembros de esa Junta Superior Contenciosa eran funcionarios superiores de la Hacienda en Cuba, pero otra parte provenían de la Real Audiencia.<sup>116</sup>

La Junta Superior Gubernativa o Directiva, por su parte, atendía, de acuerdo con lo escrito por MORILLA, “[...] las materias gubernativas y económicas de Hacienda y Guerra, así para el arreglo de oficinas de todas clases, como para reducir a un método justo y menos gravoso la administración y manejo de la Real Hacienda. Gubernativo y económico es todo lo relativo al gobierno de las rentas, su método, modo y plazos de cobrarlas, número de empleados, sus facultades y obligaciones, horas de asistencia y demás que sean puntos generales y digan relación a la puntual observancia de las Ordenanzas de Indias, leyes y Reales órdenes que se expidiesen”.<sup>117</sup>

Dando continuidad a su línea expositiva, MORILLA proseguía con la descripción de las funciones del Superintendente General Delegado de

116 De acuerdo con el artículo 13 de las Ordenanzas de Intendentes, MORILLA evocaba además: “La falta del Superintendente o su impedimento, por tratarse de providencias que haya expedido como Intendente, le suple el Rejente, que es el vicepresidente nato, debiendo haber siempre tres Ministros togados en esta junta, que despacha con los relatores escribanos de Cámara y demás subalternos de la Audiencia, según el orden y división que en ella se observe para la expedición de los negocios, y con el mismo sientto y ceremonias con que asisten a aquel superior tribunal”. Ver: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 120.

117 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 120.

Real Hacienda como “mando superior de Hacienda y en lo económico de Guerra en la Isla”; de los Intendentes de provincia, que eran “en ella superiores de todos los empleados del ramo”; del Tribunal Mayor de Cuentas, a quien debían rendir cuentas “todas las corporaciones, autoridades y personas, sin distinción de clases ni fueros, que hayan manejado o manejen caudales o efectos de Real Hacienda, o que en cualquier concepto correspondan al Estado, ya sea por su empleo o comisión especial, en las que se incluyen las de fondos de propios, las de la Junta de Fomento, las del ramo de correos, las de Marina, de las Juntas de Sanidad y cualquier otra de igual o semejante naturaleza”; del Fiscal de Real Hacienda, que “es un defensor nato encargado de sostener los privilegiados derechos del fisco por escrito o de viva voz, ya sea en los expedientes instructivos o en las actuaciones judiciales, de activar cobranzas Reales y de promover y pedir todo lo conveniente en los distintos tribunales y corporaciones del ramo con facultad de imponer los recursos legales”; y de otros funcionarios de Hacienda en la Isla, tal como reflejaba. Además, le dedicaba los últimos dos párrafos del capítulo a la lotería, las funciones al respecto de Superintendente y cómo se organizaba.<sup>118</sup>

#### D) Sobre la Parte Segunda, “Materia administrativa”

La segunda parte del *Breve tratado...*, la etiquetaba MORILLA como “Materia administrativa”, partiendo de la división que para él operaba en el Derecho Administrativo entre la organización administrativa y la materia administrativa, como había dejado claro en las “Nociones Preliminares” del libro;<sup>119</sup> refiriéndose esta segunda parte de la “materia administrativa” a “los demás objetos de la administración”, idea que también adelantaba en aquellas nociones de inicio.<sup>120</sup> Es decir, que aquí se adentraba en

118 Ver: MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 121 y sigs.

119 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 5.

120 En su artículo citado, el profesor de la Universidad de La Habana Antonio LANCIÉS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 176), escribía sobre esa denominación de “materia administrativa” empleada por MORILLA: “Sin embargo, su empleo en esa obra, sirve para poner de manifiesto que la denominación por él entonces usada tiene perenne vivencia en el Derecho Administrativo español, pues no tan sólo él la tomó de la que era corriente en su época, sino que aún después encontramos en Colmeiro (*Derecho Administrativo Español*, cuarta edición, 1876, Tomo 1, pág. 285), referencia análoga y una definición más completa cuando nos dice que “el hombre y el mundo interior en sus relaciones de interés público componen la materia administrativa; y dentro de este inmenso círculo se ejercita la actividad del Gobierno”, y aún, hoy, en obras más recientes, como las de Gascón y Marín se usa ese mismo nombre como enunciación de su contenido, que también ha servido a nuestra Facultad para dar ese título a los estudios,

la consideración objetiva o funcional de la Administración Pública, bajo las condiciones técnico-jurídicas del estadio primigenio de desarrollo del Derecho Administrativo que el *Breve tratado...* representaba –algo que también se hace evidente en el tratamiento de la organización administrativa–, donde todavía no aparecen perfiladas buena parte de las categorías y técnicas relacionadas con la actividad administrativa, el dominio público, y otros, según la fisonomía que irán alcanzando posteriormente con el desarrollo científico de la rama *iusadministrativa* en el último tercio del siglo XIX y principios del XX.

Esta segunda parte era la de mayor alcance de desarrollo y paginado (páginas 129 a 379) entre los grandes segmentos en que se dividía el *Breve tratado...*; lo cual no es difícil de comprender por las temáticas que abarca.

Según aclaraba el propio MORILLA sobre lo que significaba “materia administrativa”, eran las disposiciones que “[...] recaen sobre los intereses sociales de la comunidad, o sobre los morales o intelectuales, o sobre los materiales”.<sup>121</sup> Se asumía entonces por él un criterio de tripartición del contenido de la “materia administrativa”, sobre el que se apoyaba para dividir el contenido de esa segunda parte en tres grandes secciones: la primera llamándola “Intereses sociales y conservadores”, la segunda calificándola como “Intereses morales e intelectuales”, y la tercera como “Intereses materiales”. Al inicio de cada sección el propio autor iba fijando breves ideas conceptuales en relación con esos tres grupos de intereses.

Con un criterio de ese tipo como el que se apoyaba MORILLA para estructurar y desarrollar esta parte, podemos vislumbrar que se va tejiendo la silueta de una noción funcional de la Administración Pública en que la actividad policial o de limitación y la de fomento o promoción ocupaban espacios primarios dentro del campo objetivo que cubría la actuación administrativa en ese contexto y tiempo; sin que la actividad servicial o prestacional estuviera ausente, mas distaba aún de alcanzar los planos práctico y teórico a los que se vio catapultada esta última a finales del siglo XIX y principios del XX.

Por ahora baste recordar que estamos frente a una Administración Pública de la primera mitad del siglo XIX, como la cubana de entonces, bajo un régimen de administración colonial y excluyente, lo cual nos ayudará a comprender también mucho de lo que aparece delineado por Mo-

dentro del Instituto de Administración Pública, de las cuestiones referentes a la actividad de la administración pública en sus múltiples manifestaciones”.

121 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 130.

RILLA en esta parte de su *Breve tratado...*; donde se amalgaman cuestiones que pueden quedar comprendidas hoy dentro del Derecho Administrativo general, pero también hay tratamiento de aspectos que actualmente se cobijan bajo la Parte Especial del régimen jurídico administrativo; o que quedan fuera de los predios propiamente considerados de esa rama jurídica como se irán perfilando décadas después.

a) Sobre la Sección Primera, “Intereses sociales y conservadores”

Para MORILLA: “Aunque todos los intereses de la comunidad pueden llamarse sociales, damos este nombre por excelencia o el de conservadores a los que tienen tendencia más directa a la conservación de la sociedad y de sus individuos considerados colectivamente, o formando un cuerpo moral y exigen la más esmerada y continua vigilancia, porque el descuido o abandono de ellos se haría inmediatamente sensible”.<sup>122</sup>

Así, la Sección Primera (páginas 129 a 205) marcaba su contenido temático en los “Intereses sociales y conservadores”, y su desarrollo ha de transitar por siete capítulos en este orden: “Del orden público y tranquilidad pública y policía de seguridad” (páginas 129 a 146); “De la policía urbana, de abastos y rural” (páginas 146 a 153); “De los ingresos y gastos del Estado y de la Administración” (páginas 153 a 161); “De la policía sanitaria” (páginas 162 a 181); “De la beneficencia” (páginas 182 a 193); “De las cárceles” (páginas 193 a 199); y “De los presidios y otros establecimientos de corrección” (páginas 200 a 205).

En el capítulo primero, trataba MORILLA “Del orden y tranquilidad pública y policía de seguridad”. Sobre ello decía: “El orden público y la seguridad de las personas y bienes constituyen el primer elemento de la existencia social del hombre. Sin este orden y seguridad no hay sociedad posible, y mucho menos puede conseguirse su adelanto y prosperidad. Es por lo tanto un deber preferente de la administración, adoptar todas las medidas que conduzcan a conservarlos, y velar incesantemente para que sean obedecidas las leyes, y demás disposiciones dictadas con este objeto, y respetada la autoridad protectora de la misma sociedad y de los individuos que la componen”.<sup>123</sup>

Como se ve en lo anterior, MORILLA ubicaba a la Administración Pública hacia un fin esencial de conservación y mantenimiento del orden público, especialmente a través de la actividad de policía o limitación, aunque la consecución de ese fin no la circunscribía solo a este tipo de ac-

122 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 130.

123 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 130.

tuación, como iremos viendo en otras secciones de esta parte; en un contexto como el cubano de ese momento, donde el dominio colonial imponía fuertes restricciones a las libertades públicas y los derechos individuales tal y como se reconocían y se practicaban, con sus particularidades, en las geografías ya ganadas por el liberalismo burgués.

Luego de ese párrafo, nuestro autor introducía algunas referencias sobre esa vigilancia del orden público en el reino y su organización.

Seguidamente definía sobre la policía de seguridad: “El objeto de la policía de seguridad es refrenar el crimen y que la inocencia viva tranquila [...]”.<sup>124</sup> Y a partir de ahí exponía algunas de las competencias y procederes que a este respecto le eran asignados a las autoridades gubernativas que atendían dicha actividad.

MORILLA hacía especial énfasis –no es difícil colegir por qué si además se mira a la Cuba de entonces y lo que había vivido el poder español en Hispanoamérica unos lustros antes– en las “[...] disposiciones o medidas adoptadas para contener los bullicios o motines, o sean las reuniones de personas armadas, con objeto de negar la obediencia a las leyes y a las autoridades, turbando la tranquilidad y el sosiego público. En estos casos todos quedan sujetos a las providencias que expida la autoridad administrativa, sin que valga fuero alguno”.<sup>125</sup> Para afirmar más adelante: “En los bullicios o tumultos populares y en las revoluciones es cuando los jefes encargados de la seguridad y orden público han de desplegar más su prudencia, celo, energía y valor; porque conservar este orden y la obediencia a las leyes es el servicio más eminente que pueden hacer al Estado, y el primer deber de la autoridad administrativa”.<sup>126</sup>

A renglón seguido pasaba a precisar algunas medidas que debían ser objeto de los acuerdos y vigilancia de la Administración sobre la seguridad pública.

MORILLA continuaba este capítulo inicial de la segunda sección con un subtítulo sobre pasaportes y licencias (“De los pasaportes y licencias”), en relación con las limitaciones de movimiento o circulación de los individuos, que abría señalando: “El buen orden y la policía de seguridad exigen que las personas que vienen del extranjero o que viajen dentro del país, sean conocidas de los encargados de la administración, a fin de proteger a los que fueren honrados, perseguir los criminales, y vigilar a los que infundan sospechas de su proceder, para lo cual se ha establecido el uso de

124 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 131.

125 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 132.

126 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 134.

pasaportes y licencias”.<sup>127</sup> Sobre esos documentos decía que eran los que “[...] acreditan que los portadores de ellos son merecedores de la protección de las autoridades, y ningún individuo ya sea español o extranjero, puede viajar sin llevar este documento despachado por autoridad competente [...]”, según las reglas que exponía.<sup>128</sup>

En el desenvolvimiento de esta parte del capítulo primero, Morilla se apoyaba en las prescripciones establecidas en normas como: la Real Orden de 12 de agosto de 1838; la Orden del Gobierno Superior de 23 de noviembre de 1843; el Bando de gobernación y policía; y la Orden del Gobierno de Cuba de 4 de diciembre de 1846.

Sobre el caso particular de Cuba expresaba: “En la isla de Cuba, para ausentarse a Ultramar, es indispensable obtener pasaporte del gobierno político del departamento donde resida el interesado, el cual no se expide sin haberse acreditado con certificaciones [...]” por parte de las autoridades que enumeraba; destacando en el propio párrafo que “Todo el que viaje sin pasaporte o licencia, debe ser detenido como sospechoso hasta que depure su procedencia [...]”.<sup>129</sup>

Además de otras cuestiones sobre este tema en relación con los capitanes de buques y su proceder al efecto, MORILLA explicaba: “Las licencias para transitar en la Isla puede ser de dos clases. Una para hacerlo solamente dentro del distrito de la autoridad que las expida, las cuales valen por un año, aunque no se exprese; y otras para pasar a diferente territorio”.<sup>130</sup> Estas últimas tenían diversos términos de duración, según la autoridad que las expidiera; y concluía ese momento con otros puntos relacionados con este tópico.

Pasaba MORILLA entonces a otro subcapítulo dentro del primer capítulo, esta vez sobre “Persecución de vagos y picapleitos”. Lo que argumentaba del siguiente modo: “La ociosidad siendo habitual, hace al hombre inútil para sí, y gravoso al estado, como que se halla predispuesto a toda clase de crímenes. Por esto han tratado de extirparla nuestras leyes, previniendo a las autoridades administrativas la persecución y pronto destino de los vagos, previo un procedimiento breve, según la ordenanza vigente”.<sup>131</sup> Este escritor se detenía entonces en algunos de competencia y proceder para esta persecución; concluyendo esta parte con un párrafo sobre “picapleitos”, que refería, según Auto acordado de la Real Audiencia de Santo

127 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 135 y 136.

128 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 136.

129 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 137 y 138.

130 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 139 y 140.

131 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 141.

Domingo de 7 de Mayo de 1788, de la siguiente forma: “[...] son los pendo-  
listas, papelistas, agentes y demás personas que dirigen y hacen defensas  
judiciales de las partes, bajo la firma de procuradores y letrados”.<sup>132</sup>

Se cerraba este primer capítulo con el tópico “De los juegos pro-  
hibidos”, donde MORILLA exponía las competencias y proceder en este as-  
pecto, partiendo de la idea siguiente: “Corresponde también a la policía  
de orden, la persecución de los juegos de envite y azar, y otros justamente  
prohibidos por nuestras leyes, a fin de precaver las funestas consecuencias  
que a la sociedad y a las familias origina este vicio contrario a la moralidad  
y germen de muchos delitos”.<sup>133</sup>

El capítulo segundo lo dedicaba MORILLA a las cuestiones “De la  
policía urbana, de abastos y rural”; fragmentándolo en tres acápites que  
responden a esos tres planteamientos.

El primero de ellos era el de la “Policía urbana”, a la que refería  
como: “[...] el conjunto de disposiciones dictadas para la comodidad, aseo  
y ornato de los pueblos, y para prever daños a sus habitantes. A cargo de  
los jefes superiores y locales, con auxilio de los Ayuntamientos se halla  
este ramo, y las providencias que acerca de él expiden, comprenden todos  
los vecinos y transeúntes, sin distinción de clases ni fueros. Las reglas ge-  
nerales se contienen en las leyes, Reales decretos y especialmente en las  
Ordenanzas municipales respectivas y bandos de buen gobierno”.<sup>134</sup> De tal  
suerte, MORILLA entraba a referir medidas de esta naturaleza urbanística  
sobre casas y edificios, iglesias y demás edificios públicos, solares yermos,  
calles, limpieza de calles, plazas y otros sitios públicos, alumbrado públi-  
co, y conservación de obras públicas.

Sigue en el orden expositivo lo atinente a la “Policía de abastos”,  
con dos interesantes párrafos que colocaba como inicio de este acápite,  
antes de continuar con otras cuestiones que involucraba este tema.

En el primero de esos párrafos estampaba: “Deber importantísimo  
de las autoridades y funcionarios municipales es procurar que los pueblos  
estén bien abastecidos de mantenimientos sanos y que se observen en su  
expedición la legalidad de las pesas y las reglas establecidas para el aseo,  
salubridad y buen orden”.<sup>135</sup>

Y en el segundo de ellos dejaba al descubierto el principio que im-  
peraba en el desarrollo de estos mercados de abasto, en estos términos:

132 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 143.

133 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 143.

134 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 147.

135 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 150.



“En tiempos pasados se creía que el medio más conveniente de proveer al abasto público para conceder privilegios exclusivos, y sujetar las ventas de los comestibles a una tasa; pero los adelantamientos de la ciencia económica confirmados por la experiencia han demostrado lo absurdo de este sistema y que la libertad de la producción y del tráfico, dando lugar a la libre concurrencia, producen la abundancia y la baratura. Por esto hoy es permitido el libre tráfico, comercio y venta de los artículos de comer, beber y arder, pagándose los derechos e impuestos establecidos, y sin controvertir a esta franquicia deben los Ayuntamientos dictar las medidas que sean necesarias para el abasto público. En todas las poblaciones y especialmente en las de crecido vecindario, ha de señalarse uno o más sitios para el mercado a fin de que concurran a él los traficantes y consumidores, y pueda hacerse la expedición conforme a las reglas establecidas y bajo la inmediata vigilancia de uno o más individuos del cuerpo municipal”.<sup>136</sup>

Llegaba luego MORILLA a abordar la “Policía rural”, sobre la que establecía de inicio: “El objeto de la policía rural, que también está a cargo de la administración, es la protección de los ganados y productos del campo, su conservación y traslación. Comprende las disposiciones dictadas a favor de la agricultura [...]”.<sup>137</sup> Para acotar en el párrafo que seguía: “Además de lo prescrito en las Ordenanzas municipales de la Isla de Cuba sobre la policía rural, y del favor dispensado a la agricultura en las disposiciones especiales, el Bando gubernativo comprende alguna de bastante interés”.<sup>138</sup>

El capítulo tercero es “De los ingresos y gastos del Estado y de la Administración”. Un tópico necesario, cuya trascendencia y presencia en una temprana obra de Derecho Administrativo en el siglo XIX no es complicado de comprender; en especial si se toma en cuenta que la evolución del Derecho en el siglo XX colocó un tema como ese, desde el punto de vista de la subdivisión del universo jurídico y el acercamiento científico, en la nueva tierra del Derecho Financiero, pero para el tiempo en que MORILLA desarrollaba su pensamiento y obra *iusadministrativos*, no se había configurado tal terreno jurídico como rama independiente del Derecho y un contenido de este tipo quedaba entonces al acercamiento gnoseológico desde su tierra primigenia que no era otra que aquella que se encargaba del régimen jurídico de la Administración Pública.

136 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 150.

137 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 151.

138 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 152.

MORILLA inauguraba este capítulo sosteniendo: “Si para la existencia de la sociedad es indispensable que haya funcionarios que cuiden de su conservación por medio del cumplimiento de las leyes y demás medidas conducentes, y si para ello ha de haber una fuerza pública que mantenga el orden interior, y sirva para la defensa de cualquier agresión exterior, ocasionando todo esto y los otros servicios públicos, cuantiosas erogaciones, nada tan justo y natural como que los administrados reporten unos gastos que han de redundar en su propio beneficio. Con las contribuciones asegura cada uno su tranquilidad, sus propiedades, su bienestar y aun su vida, y por consecuencia debe prestarse gustoso a un sacrificio que tantas ventajas granjea”.<sup>139</sup>

A continuación escribía un párrafo interesante en el que esbozaba: “Las contribuciones que forman las rentas del Estado deben ser generales; que no admitan excepción; proporcionadas; que se repartan a los individuos según sus haberes; y sencillas, que cueste poco recaudarlas y no originen sin necesidad, vejamen ni mortificación. La ciencia económica suministra doctrinas luminosas sobre las contribuciones que deban preferirse como menos perjudiciales y de más expedita recaudación, siendo una de las principales reglas procurar en cuanto sea posible, se paguen de las rentas y no del capital de los contribuyentes”.<sup>140</sup>

Proseguía MORILLA el capítulo tercero con cuestiones sobre formación de los presupuestos generales de ingresos y gastos del Estado.

Abría nuestro autor un segmento sobre “Ingresos y gastos de la administración provincial”, donde comenzaba diciendo: “Para las atenciones de cada provincia tienen estas sus fondos que se recaudan, conservan y distribuyen bajo la autoridad del jefe político e inspección de la diputación, con cuyo acuerdo se invierten en los objetos de interés de la provincia, con sujeción a un presupuesto y a las leyes y reglamentos”. Y, entre su desarrollo sobre estos aspectos a nivel provincial, aclaraba: “Los gastos que se incluyen en el presupuesto son obligatorios o voluntarios. Obligatorios, los que no pueden omitirse por ser de absoluta necesidad, y estar expresamente prevenidos en las leyes. Voluntarios son todos los demás”.<sup>141</sup>

En ese tracto expositivo se incluía el tema de los “Ingresos y gastos de los fondos de propios y municipales” como nuevo acápite del propio capítulo mencionado. En lo cual recordaba que la administración de los

139 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 153 y 154.

140 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 154.

141 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 157.

fondos derivados de los propios o arbitrios correspondía al Ayuntamiento, bajo la dirección del Alcalde, quien forma el presupuesto anual de gastos e ingresos, el que es discutido y votado por el primero. Los gastos que se incluían en el presupuesto eran obligatorios o voluntarios, especificando MORILLA cuáles eran en uno y otro caso; lo mismo que con los ingresos, que se dividían en ordinarios y extraordinarios.

A manera de colofón del aludido capítulo, MORILLA hacía algunas breves alusiones al tema en Cuba, básicamente remitiendo a lo dicho en la parte de la organización sobre competencias al respecto, y sobre composición de rentas y algún otro aspecto más sobre arbitrios.

“De la policía sanitaria”, es el capítulo cuarto. Allí, MORILLA arrancaba aseverando: “La policía de salubridad o higiene pública tiene por objeto la conservación física del hombre, considerado no como un individuo aislado, sino en la reunión con sus semejantes en que vive por consecuencia del estado social”; igualmente apuntaba: “En este ramo se comprenden todas las medidas necesarias para precaver las enfermedades pestilenciales y atajar su progreso, y cuanto pueda conducir a la conservación de la salud pública, por lo cual es uno de los más importantes de la administración [...]”.<sup>142</sup>

Después de eso, iba poniendo de relieve algunos puntos sobre competencia en esa materia sanitaria, en lo que dedicaba acápite específicos a: las “Prevencciones de higiene pública”; a las “Juntas de Sanidad”, que en Cuba existían la superior, las provinciales y las de distrito, con el objetivo principal de “[...] conservar la salud pública e impedir la introducción por mar o por tierra en sus respectivos territorios de las enfermedades contagiosas o potenciales, [...] y evitar su propagación, o atenuar su intensidad cuando se presenten, [...] y conseguir que las simplemente epidémicas y de carácter ordinario benigno, y las estacionales que se presenten con tal gravedad que alarmen al vecindario, lleven el curso menos funesto que sea dable, [...] y finalmente, examinar todas las necesidades o mejoras que reclamen una buena policía de salubridad para proponer al gobierno los medios de llenar las primeras y de obtener las segundas”.<sup>143</sup>

Asimismo, dentro de este capítulo, MORILLA fijaba acápite específicos para las “Medidas sobre las enfermedades contagiosas y epidémicas” y la “Vacunación”. En este segmento sobre vacunación, apoyándose en el Informe de la Junta Suprema de Sanidad sobre el establecimiento de la Junta Superior en esta Isla, comunicado por el gobierno español el 2

142 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 162.

143 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 172.

de julio de 1841, se recogía como encabezamiento: “La inoculación del virus vacuno es una de las medidas más eficaces a favor de la humanidad y de la salud pública. [...] las Juntas de sanidad están encargadas en esta isla de su conservación y propagación, lo que deben practicar por todos los medios posibles; nombrando los facultativos que hagan la vacunación gratuitamente al pobre, al rico, al hombre de color, al blanco, al esclavo y al libre, para lo cual se han dictado oportunas disposiciones”.<sup>144</sup>

A continuación se encuentra un acápite denominado “Del ejercicio de las ciencias médicas”, justificado porque para “[...] que la administración desempeñe sus importantes atribuciones de vigilar sobre la sanidad pública debe ocuparse del arreglo de la enseñanza, y ejercicio de las ciencias médicas, a fin de precaver que personas ignorantes y destituidas de conocimientos y de la autorización correspondiente, se entrometan a ejercer cualquier ramo de esta facultad con grave daño de la salud pública”.<sup>145</sup> Un lustro antes de que MORILLA diera a la luz el *Breve tratado...*, en 1842, se había producido la reforma en el ámbito universitario, y además operaba ya el Reglamento de medicina y cirugía, formado por la Inspección de Estudios de las islas de Cuba y Puerto Rico, aprobado por Real Orden de 3 de enero de 1844; reglamento ese que servía de base a nuestro autor para introducir en esta parte las principales particularidades sobre el ejercicio de la medicina.

El momento terminal de ese capítulo lo dedicaba el caribeño a la “Expedición de medicamentos”.

El capítulo quinto trata “De la beneficencia”. En él, MORILLA empezaba escribiendo: “Si la conservación de la sociedad y bienestar de sus individuos es el primordial objeto de los desvelos de la administración ¿cómo no han de merecer una esmerada solicitud aquellas personas indigentes, desvalidas y que carecen de medios con que proveer a su subsistencia y al alivio de los males? ¿Qué ventajas habrían alcanzado la ciencia económica y la administrativa a favor del bien general y de la humanidad, si el anciano achacoso, el huérfano desamparado, el enfermo impedido de trabajar y demás menesterosos no encontrasen en la administración una mano protectora, que socorriese sus necesidades, aliviase sus padecimientos y libertase a los más de una muerte cruel y segura? La beneficencia es incuestionablemente un deber de los que están a la cabeza del cuerpo social; mas al ejercer su acción consoladora el mismo interés general exige que no se prodiguen socorros indiscretos a todo el que los demanda,

144 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 172.

145 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 174.

o se presente con las exterioridades de la miseria: menester es averiguar si la necesidad es verdadera, y si proviene de repugnancia al trabajo; porque suministrar auxilios al perezoso, es arrebatarlos a la indigencia, que en realidad los necesita, proteger la mendicidad y el ocio, y dar pábulo a los vicios y aun a los crímenes que trae consigo la vagancia. Deben proporcionarse por lo tanto socorros a los verdaderos necesitados según su posición, sin gran menoscabo de la comunidad y reprimir al mismo tiempo de mendiguez voluntaria”.<sup>146</sup> Luego proseguía exponiendo: “La grave cuestión del pauperismo ha ocupado, desde los tiempos más remotos, el celo de los gobiernos y los talentos de hombres ilustrados, amantes de la humanidad, haciendo cada día más difícil su completa solución, la superabundancia de los productos de la industria, y los brazos que en Europa dejan en inacción los adelantos de la maquinaria”.<sup>147</sup>

Sin embargo, cuando tenía la oportunidad de ilustrar un poco más en relación con sus concepciones sobre la beneficencia y la ordenación de su ejercicio, MORILLA resolvía no detenerse en examinar los métodos ensayados por los gobiernos, agrupándose en torno a dos planteamientos: la *caridad legal* y la *beneficencia pública* –que implican formas diversas de ordenación, la segunda, claro está, desde una concepción *iuspública* y ubicada, en la medida en que así correspondiera, dentro del contenido de la función administrativa–; ni los diferentes sistemas y doctrinas al respecto desde los primitivos escritores hasta los modernos socialistas.<sup>148</sup> Y se contentaba con que lo que “[...] cumple a nuestro propósito es exponer sucintamente lo más interesante de las disposiciones de nuestro derecho administrativo, dictadas para el alivio de las clases menesterosas”.<sup>149</sup> Y, bajo esa premisa, lo que hace entonces es exponer cuestiones relacionadas con la entonces vigente ley española de beneficencia de 6 de febrero de 1822, restablecida en septiembre de 1836, y algunas disposiciones posteriores que operaban para España, pero no para Cuba, en lo relativo a: autoridades encargadas del ramo de beneficencia, Juntas municipales de beneficencia, fondos de beneficencia, casas de maternidad, hospicios,

146 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 182 y 183.

147 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 183.

148 En el trabajo ya referido de la década de 1950, ANTONIO LANCÍS Y SÁNCHEZ (“La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 178) expresaba que al declarar MORILLA que “la beneficencia es incuestionablemente un deber de los que están a la cabeza del cuerpo social”, daba un concepto que se equipara bastante al actual de la asistencia social, desarrollado al amparo del Derecho Corporativo y señala, de igual modo, las divergencias de denominación ya entonces existentes entre el concepto de la caridad, de base religiosa, y el de la beneficencia pública, como atención administrativa.

149 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 183.

socorros y hospitalidad domiciliaria, hospitalidad pública, casas de dementes, represión de mendiguez culpable. Para concluir con alusiones a la realidad de la isla de Cuba, sobre la base de normativas como: las Leyes 1<sup>a</sup>, 2<sup>a</sup> y 3<sup>a</sup>, del Título 4<sup>o</sup>, Libro 1<sup>o</sup>, de la Recopilación de Leyes de Indias; la Real Cédula de 17 de diciembre de 1831, publicada en La Habana el 3 de marzo de 1832; la Real Orden de 8 de abril de 1835, que creaba la Junta Central de Caridad en La Habana, instalada el 28 de julio de ese año; la Real Orden de 6 de febrero de 1836, el Bando de gobernación y policía; entre otras disposiciones normativas específicas.

El sexto capítulo MORILLA lo denominaba “De las cárceles”, conectándose globalmente el contenido temático de ese capítulo con el que se reflejaba en el séptimo que tiene como nombre “De los presidios y otros establecimientos de corrección”. Cuestiones esas que entran hoy a ser objeto de atención especial en el llamado Derecho Penitenciario.

El capítulo sexto lo inauguraba del siguiente modo: “La administración se desvela no solamente por prevenir los delitos, para conservar el orden y para la seguridad de las personas y bienes, sino que cuando por desgracia llegan a perpetrarse, entrega los presuntos reos a la justicia, cuida de su custodia en las cárceles durante el curso del procedimiento, de su subsistencia y de su moralidad”; para acotar además – con una referencia al artículo 47 de la Real Instrucción de 30 de noviembre de 1833, dirigida a los subdelegados de Fomento: “A la administración corresponde la policía interior de las cárceles, en que comprende la distribución de los edificios, el modo de alojar los presos, el arreglo de sus ocupaciones, las precauciones necesarias para su guarda, las medidas para su manutención y cuanto no diga relación al motivo del encarcelamiento y a los trámites de las causas, que son atribuciones privativas de la autoridad judicial”.<sup>150</sup>

Continuaba luego el capítulo con el esbozo de los aspectos de competencias de las autoridades administrativas y judiciales al efecto, y otros elementos que involucraba administrativamente el tema carcelario; cerrando con unas muy cortas referencias a Cuba a partir de los títulos 6 y 7, del Libro 7 de la Recopilación de Leyes de Indias y el reglamento de la cárcel de La Habana, aprobado por Real Orden de 12 de enero de 1838.

El capítulo final de esta primera sección que ilustramos, el séptimo, “De los presidios y otros establecimientos de corrección”, lo abría MORILLA observando: “Además de la vigilancia de las cárceles, corresponde también a la administración hacer conducir los presos de unas cárceles a otras, y a los presidiarios a sus destinos con las precauciones necesarias

150 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 194 y 195.

para evitar su fuga, y con los miramientos compatibles con la seguridad en la conducción”; y agregaba: “Asimismo está encargada de la inspección de los presidios y cuidar que en ellos se llenen los objetos de estos establecimientos, que son el irremisible castigo del delincuente y la mejora de sus costumbres por medio del trabajo y de un buen régimen interior”.<sup>151</sup> Así, daba paso entonces a las especificaciones sobre la conducción de los presos y presidiarios, la Dirección general de los presidios y de corrección, la autoridad en esto de los jefes políticos, las Juntas económicas, los comandantes y demás empleados, la disciplina interior, el cumplimiento de las condenas, los indultos y rebajas de condena, las licencias a los que habían cumplido, la corrección de las mujeres y de los eclesiásticos. Y, por supuesto, lo que al respecto se ordenaba para Cuba en la legislación que estaba vigente y la que el mismo MORILLA enunciaba.

b) Sobre la Sección Segunda, “Intereses morales e intelectuales”

De acuerdo con las consideraciones de MORILLA: “No se limita la administración a procurar la conservación de la sociedad y de sus individuos; aspiran aún a más; a su progreso y perfección por medio del desarrollo moral e intelectual y a su riqueza y bienestar con el fomento de los intereses materiales”.<sup>152</sup>

Por lo tanto, en la Sección Segunda, “Intereses morales e intelectuales”, nuestro autor, entraba en algunas consideraciones sobre la actuación administrativa en relación con la consecución de tales intereses morales e intelectuales; sin entrar en mayores abundamientos conceptuales de inicio, desde esa perspectiva global, que aquellas pocas líneas contenidas en lo reproducido en el párrafo anterior. Trazaba MORILLA el contenido de esa sección en cuatro capítulos: el capítulo primero llamado “De la religión y de la moral pública” (páginas 207 a 210); el segundo capítulo denominado “De la instrucción pública” (páginas 210 a 233); el capítulo tercero catalogado como “De la imprenta, introducción y circulación en la Isla de Cuba de libros y papeles impresos” (páginas 233 a 243); y el cuarto capítulo rubricado como “De la propiedad literaria” (páginas 244 a 250).

En lo que respecta al capítulo primero, “De la religión y de la moral pública”, la premisa del mismo la explicaba MORILLA en los dos párrafos iniciales de ese capítulo. Y puede convocarse para apoyar el mejor entendimiento de un capítulo con esta temática en una obra de este tipo, el recuerdo de lo que había significado la fe católica en la evolución de la

151 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 200 y 201.

152 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 207.

historia ibérica, y de la relación histórica que había tenido la Iglesia Católica con la Monarquía española; que si bien no estaba, ya para la década de 1840, en sus momentos más intensos, lo cierto es que dicha religión seguía siendo un elemento de gran importancia dentro de la vida social de España, manteniendo entonces conexión con las proyecciones del tráfico jurídico-administrativo que en este país se desenvolvía.

De tal suerte, MORILLA escribía: “La religión santa de Jesucristo, este don del cielo, vínculo de unidad nacional para los españoles y enseña portentosa en su prolongada lucha con los sarracenos y en sus proezas en el nuevo mundo, tiene tan hondas raíces entre nosotros que bien puede decirse que está íntimamente ligada a nuestra exigencia social. La religión, guiándonos por el sendero de la salvación eterna, nos inculca el ejercicio de las virtudes, cifrado en el desempeño de nuestras obligaciones públicas y privadas: es por consiguiente la base firmísima de la moral de los pueblos y un poderoso elemento de mejora y civilización”; y además señalaba en el párrafo siguiente: “La religión católica, como la verdadera, es la única de la nación española; su culto y sus ministros deben ser mantenidos por el Estado, siendo además un deber del gobierno proteger su ejercicio, conservarla en toda su pureza e impedir y castigar la profanación de sus augustas ceremonias y prácticas”.<sup>153</sup>

MORILLA refería entonces en este capítulo lo atinente a: la religión católica como religión de la nación española; esta como sostenedora del culto y el clero; veneración debida a los templos, a los actos religiosos y a sus ministros; corrección a los que faltaban a esa obligación; moral y decencia pública; autoridades administrativas encargadas de vigilar por la religión y moral pública.

El segundo capítulo de esta segunda sección lo destinaba el autor a abordar el importante punto “De la instrucción pública”.

Según lo que consideraba: “Una de las pruebas de la sociabilidad del hombre es la inestimable facultad de la inteligencia o de adquirir y adelantar sus conocimientos en las ciencias y en las artes, ventajas que no alcanzaría, o que le serían casi inútiles fuera del estado social. Y no solamente se perfeccionan con la educación y el estudio las facultades intelectuales; sino que por medio del cultivo de estas se mejoran las costumbres, conoce cada uno sus deberes públicos y privados y se presta espontáneamente y por convicción a cumplirlos. La instrucción de la juventud es por tanto uno de aquellos intereses intelectuales y morales que reclaman los

153 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 208.



cuidados de un gobierno sabio y previsor, por la grande influencia que ejerce en la civilización y en la prosperidad de los pueblos”.<sup>154</sup>

Y también destacaba MORILLA: “Propagar y dirigir la instrucción es un deber preferente de la administración. Tan interesante objeto no puede abandonarse al arbitrio de los particulares, ya porque no siempre conocen su utilidad, ni tienen los medios necesarios para conseguirlo, y ya por los graves abusos que produciría esta ilimitada libertad por la falta de conocimientos y moralidad en los maestros. Para precaver estos males y enderezar la enseñanza conforme a lo que exigen la moral y la pública conveniencia, la administración central ejerce la inspección superior con el auxilio de las autoridades y corporaciones encargadas de él, y con sujeción a las leyes y reglamentos”.<sup>155</sup>

En su desarrollo sobre las cuestiones que planteaba el tema de la instrucción pública, MORILLA recordaba que para el arreglo de la enseñanza en la isla de Cuba –que alcanzaba también a Puerto Rico– se había dictado (en 1842) un plan general conforme sustancialmente al que regía en la Península, con las modificaciones que, a los ojos metropolitanos, las circunstancias especiales de este lado caribeño precisaba; además de otras disposiciones que en relación con ese plan se dictaron.

Interesante resulta ver, en todo esto, que cuando MORILLA aludía a lo tocante a la “Instrucción primaria”, consideraba: “La instrucción es una imprescindible necesidad para los pueblos, la más interesante y útil. El hombre sin los primeros rudimentos de religión, lectura, escritura y aritmética es un ser estúpido y abyecto, incapaz de saberse conducir, cualquiera que sea el lugar que ocupe en la sociedad; pues no solo se requieren esas nociones para el estudio de las ciencias y el ejercicio de las artes, sino que le proporcionan grandes ventajas en todas sus operaciones. Con razón han fijado los gobiernos las miras con preferencia en la educación primaria, facilitándola a todas las clases del estado, y a todos los niños, aunque sean pobres, y estimulando nuestras leyes y demás disposiciones vigentes a los padres y tutores a que no se descuiden en punto tan influente en el bienestar de las familias y en la pública felicidad”.<sup>156</sup>

Igualmente observaba que la instrucción primaria podía ser pública o privada. La pública era la que se sostenía con fondos públicos, en todo o en parte, y se costeaba con fondos recibidos de “legados, obras pías y fundaciones de particulares”; la privada era la que se mantenía con fon-

154 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 210 y 211.

155 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 211.

156 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 215.

dos privados, no concurriendo las circunstancias anteriores. Asimismo, la instrucción primaria, por su contenido, se dividía en elemental o superior; y en cuanto a cursar los contenidos previstos, esta podía ser completa o incompleta. Divisiones contempladas en la letra del Plan general de instrucción primaria vigente en la isla (artículos 19, 20, 23, 24 y 25).

MORILLA pasaba luego al acápite “De la instrucción secundaria”, donde también acogía cuestiones de organización y funcionalidad de la misma, refiriéndola dividida en elemental y superior; y que podía recibirse en establecimientos particulares.

Un espacio importante lo dedicaba el autor al aspecto “De la instrucción superior”, la que comenzaba explicando del siguiente modo: “La instrucción superior comprende el estudio de las facultades mayores, a saber: la teología, la jurisprudencia canónica y civil, la medicina, cirugía y farmacia, todas las que se enseñan en las Universidades del Reino que confirieron los grados académicos necesarios en la carrera literaria, después de haber cursado los alumnos los años de estudio, sufrido los exámenes y llenado los demás requisitos exigidos en el plan general de estudios y en otras disposiciones dictadas con el objeto de regularizar esta enseñanza”; a lo que añadía: “La de la Real Universidad literaria de La Habana, establecida para las Islas de Cuba y Puerto Rico, comprende la secundaria superior y las facultades mayores de jurisprudencia canónica y civil, medicina y cirugía y farmacia. La facultad de teología se mandó trasladar al colegio seminario conciliar de S. Carlos de la misma ciudad”.<sup>157</sup>

Una vez que MORILLA hubo recorrido las particularidades esenciales de esta enseñanza superior en Cuba, concluía el capítulo señalando: “La educación primaria es la que el gobierno está obligado a proporcionar gratuitamente a todos los súbditos, y facilitar la secundaria; pero la superior no es precisa para todas las clases, ni aun sería conveniente para el estado que la reciban sino aquellas personas, que por sus circunstancias y posición social pueden seguirla con utilidad, en justa proporción con las necesidades públicas y sin perjuicio de las demás profesiones útiles. De aquí es que para los fondos de las Universidades se han fijado las cuotas de matrículas y examen para prueba de curso, y los derechos por los grados que se confieren; pero para no cerrar enteramente la entrada de dichos estudios a los jóvenes que careciendo de medios manifiestan un talento privilegiado para las carreras científicas, se permite al claustro general conceder la exención de los derechos de matrícula y examen de curso a aquellos alumnos que hayan obtenido la censura de sobresalientes en

157 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 226.

el examen de admisión y acrediten, a juicio del mismo claustro, la falta de recursos para costear sus estudios, con tal que en los siguientes exámenes obtengan la nota de aprovechados”.<sup>158</sup>

Cambiando ahora de tema, debemos decir que la libertad de imprenta en Cuba sólo había conocido un momento de reconocimiento favorable durante los dos breves períodos de vigencia de la Constitución española de 1812, en los que la misma se practicó de modo amplio. Sin embargo, fuera de esos momentos episódicos, el panorama cubano en esa primera mitad del siglo XIX se vuelve muy restrictivo; ambiente al respecto que aparece potenciado por el carácter de la dominación española sobre Cuba y la política seguida para mantener esa dominación. En definitiva, en el *Breve tratado...* había también un capítulo relacionado con la imprenta y la circulación de impresos.

El tópico de la imprenta, lo abordaba MORILLA en el capítulo tercero, bajo el nombre “De la imprenta, introducción y circulación en la Isla de Cuba de libros y papeles impresos”. Dicho capítulo lo iniciaba diciendo: “La invención del arte tipográfico, a merced del cual se transmiten y difunden rápidamente las luces, se debe al maravilloso estado de progreso a que ha llegado en estos últimos tiempos el saber humano en las ciencias, artes y literatura; y nuestro ilustrado gobierno ha favorecido tan poderoso elemento de civilización y mejora social, estimulado y premiado los talentos y laboriosidad de los escritores, asegurándoles la propiedad de sus producciones y contribuido a la propagación de los conocimientos útiles y demás ventajas de la prensa periódica; pero no pudiendo existir la absoluta e ilimitada libertad de imprenta, publicación y circulación de libros y papeles sin ofensa de la pureza de nuestra religión católica, y sin detrimento del bien general, ni todas las trabas y restricciones que antes había sufrido, sin menoscabo de la ilustración tan necesaria para la prosperidad de los pueblos, a fin de evitar ambos escollos se han dictado prudentes reglas que se hallan hoy vigentes en la Isla de Cuba y demás posesiones de Indias”.<sup>159</sup>

En consecuencia, se refería MORILLA a los textos que estaban declarados libre de censura y de licencias; pero considerando que debía “[...] reprimirse el abuso que pudiera cometerse de las exenciones de censura, ni en cualquiera de estas obras hubiese introducido su autor doctrinas impías, anticatólicas, inmorales, sediciosas y subversivas, o contrarias a las regalías de la corona y leyes fundamentales del estado,

158 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 232 y 233.

159 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 233 y 234.

habrá de ser procesado en estos casos y castigado como autor de aquellos delitos con arreglo a las leyes”.<sup>160</sup>

Después exponía las obras que estaban sujetas a previa censura y licencia; las cuestiones relativas a la publicación de periódicos. Además, le dedicaba un acápite específico a la “Introducción de libros y otros papeles impresos en la Isla”.

Para todo lo anterior se apoyaba en disposiciones como: el Real Decreto de 4 de enero de 1834, comunicado a la Cuba en 2 de diciembre de 1834; la Real Instrucción de Regentes de 1776; el Reglamento de 1 de junio de 1834 sobre publicación de periódicos; el Acuerdo de los dos jefes superiores de Gobierno y Hacienda de 10 de abril de 1826, en cumplimiento de las Reales Órdenes de 11 de noviembre y 20 de diciembre anteriores; la Real Orden de 7 de octubre de 1837.

La conclusión de esta segunda sección la traía MORILLA de la mano del cuarto capítulo, denominado “De la propiedad literaria”. Con ello, se descubre en esas páginas un contenido que tiene hoy en día su anclaje particular en el Derecho de Autor –en la Propiedad Intelectual–; un segmento jurídico que durante el siglo xx fue ganando identidad y autonomía científica. Pero que, para esas fechas del siglo xix, estaba en un estado primigenio de desarrollo y era abordado con especial interés desde el Derecho Administrativo, por las cuestiones temáticas esenciales que se enfocaban en dicho tratamiento de la “propiedad literaria” y que tenían que ver con el ámbito de actuación administrativa. De ahí que la rama *iusadministrativa* fue el marco jurídico fundamental desde donde se propició el acercamiento inicial a las cuestiones que planteaba la “propiedad literaria”, y que con la evolución científica del Derecho han recalado en lo que se denomina como el Derecho de Autor –o Propiedad Intelectual–.

Para MORILLA: “Por propiedad literaria se entiende el derecho exclusivo que concede la ley a los autores, traductores y editores de las obras, escritos o ciertos trabajos literarios y artísticos para reproducir o autorizar su reproducción, por medio de copias manuscritas, impresas, litografiadas o por cualquier otro semejante. El reconocimiento y garantía de este derecho estriba en las mismas bases que el de la propiedad industrial; pues nada es tan justo como que cada uno se aproveche del fruto de sus fatigas; si bien las reglas que se han adoptado difieren de las de aquella, en razón de que pueden perderse las obras para el estado por faltar sus autores o herederos; por lo cual se ha fijado un término bastante largo para el disfrute. Este derecho exclusivo reconocido en todos los pueblos

160 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 235.

cultos estimula los talentos para que se dediquen a propagar la ilustración y favorece el desarrollo intelectual de la nación”.<sup>161</sup>

De tal forma, MORILLA se introducían en el breve esbozo –sobre la base del proyecto de ley de propiedad literaria, aprobado por el Senado y el Congreso de Diputados de España– de aspectos, entre otros, como los derechos de los autores de escritos originales; lo que se consideraba traducción y lo que correspondía a los traductores; autores de sermones, alegatos, lecciones, discursos, artículos y poesías; compositores de cartas geográficas; de música, calígrafos y dibujantes; pintores y escultores; editores de diferentes clases; autores de obras dramáticas y musicales; efectos de esta propiedad y su transmisión; ulteriores traducciones; extractos; documentos oficiales; penas; jueces competentes; y medios para precaver fraudes en los países extranjeros.

c) Sobre la Sección Tercera, “Intereses materiales”

De todas las secciones que comprende el *Breve tratado...*, tanto en la primera como en la segunda partes, la de más largo aliento es la tercera sección de la parte dedicada a la “Materia administrativa”; y que MORILLA consagraba a los “Intereses materiales” (páginas 251 a 379), para dar cumplimiento a la triada de intereses que, como había considerado, integraban esa materia administrativa.

Para este autor: “Intereses materiales son los que constituyen la riqueza y demás elementos conducentes, no solo a la satisfacción de las necesidades de la vida material de la sociedad y sus individuos, sino también a proporcionarles la abundancia, el bienestar y la prosperidad. Entre estos intereses obtiene el primer lugar la propiedad, sin la cual no habría verdadera riqueza, no habría estímulos eficaces para producirla ni medios de elevar los pueblos a su engrandecimiento”.<sup>162</sup>

En esta sección se amalgaman diversos contenidos que, atendiendo a la sistemática que alcanza hoy el Derecho Administrativo luego de estos siglos de evolución, se presentan como diversos y no necesariamente reconducibles bajo una misma etiqueta, como hiciera MORILLA.

Los capítulos que comprendía esta tercera sección son: el primero, “De la propiedad” (páginas 251 a 279); el segundo, “De la agricultura” (páginas 271 a 279); el tercero, “De la industria” (páginas 279 a 301); el cuarto, “Del comercio” (páginas 301 a 323); el quinto, “De la industria minera” (páginas 323 a 347); el sexto, “De la estadística” (páginas 347 a

161 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 244 y 245.

162 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 251.

351); y el séptimo y último “De la agricultura, comercio y otros ramos de administración en la Isla de Cuba” (páginas 351 a 379).

El capítulo primero de esta sección en la que nos enmarcamos, contenía diversos aspectos sobre el tema de la propiedad; cuestiones que hoy podemos entender atinente a la temática del dominio público, la expropiación forzosa, y otras que se refieren a las limitaciones a la propiedad, y el fomento y la promoción de la propiedad privada o “propiedad particular” –como MORILLA la llamaba–. Por lo demás, recuérdese que MORILLA escribía este texto antes de finalizar la primera mitad del siglo XIX, por lo que los planteamientos que hacía en torno al tema de la propiedad eran, con mayor o menor rigor, los de un hombre de su tiempo.

Dicho capítulo lo iniciaba MORILLA con algunas ideas generales sobre la propiedad. En lo que más nos interesa a los efectos de este trabajo, dicho autor destacaba: “La legislación ha reconocido y respetado la propiedad considerándola bajo diferentes aspectos. La ley política le concede garantías: la civil determina su adquisición y modos de transmitirse: la penal la defiende de los atentados que contra ella pudieran cometerse; y la administrativa modera su uso en beneficio de la comunidad y con el mismo procura su acrecentamiento”.<sup>163</sup>

Según MORILLA: “Cosas hay que son reputadas sino de la propiedad, del uso común del género humano, por ser necesarias a la existencia de todos los hombres, y habérsenos dado sin tasa por el Supremo Hacedor, como la luz de los astros, el aire atmosférico, el calor del sol, al agua del mar &c. hay otras que son de la propiedad o del uso común de todos los individuos de que una nación se compone, como los caminos reales y ciertos establecimientos públicos: otras corresponden a los habitantes de fracciones más o menos extensas de un estado, como las del distrito de las provincias o pueblos; y otras pertenecientes a los individuos en particular, las cuales son siempre más considerables en las naciones civilizadas”.<sup>164</sup>

A partir de esos ámbitos que establece, MORILLA afirmaba en relación con los derechos de goce sobre tales bienes: “De aquí es que, además de la facultad que a cada uno compete gozar de sus bienes particulares, tiene como vecino de un pueblo la de disfrutar de los bienes comunales, lo mismo que los otros vecinos; como miembro de una provincia, de los provinciales; como miembro del estado, de los nacionales, así como reportar

163 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 252.

164 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 252 y 253.

las cargas públicas respectivas; y como individuo del linaje humano, de las cosas concedidas a este sin limitación [...]”.<sup>165</sup>

Igualmente escribía sobre las competencias de la Administración sobre los bienes del Estado y demás corporaciones territoriales: “[...] La conservación y manejo de las propiedades o cosas del estado o de sus fracciones está a cargo de la administración general, provincial y municipal para arreglar su goce equitativa y proporcionalmente, precaviendo todo perjuicio a la comunidad [...]. Y aun cuando con respeto a aquellos cuyo disfrute es común a todo el linaje humano, sin embargo de que por habérsenos dado tan ampliamente no es frecuente que de su inmoderado uso sobrevenga daño a los demás, hay casos en que la administración debe ocurrir a este mal, como si aglomerando alguno aguas estancadas o materias animales, vegetales o minerales infestase o alterase el aire común a todos con ofensa de la salud pública o se cometiesen otros abusos semejantes”.<sup>166</sup>

En el párrafo que continuaba agregaba: “También regula la administración el uso de la propiedad individual. Este uso, sin dejar de ser libre se halla subordinado al bien de la comunidad, para que esta no se perjudique [...]”.<sup>167</sup> Y más adelante observaba, luego de reconocer y ponderar el valor de la propiedad particular o privada: “[...] no podrá menos que reconocerse que la administración para conseguir la pública felicidad debe por más de un título no solamente proteger la propiedad, sino también procurar su acrecentamiento hasta donde sea posible, aprovechándose de los adelantos de la ciencia económica, auxiliar utilísima e inseparable de la administración”.<sup>168</sup>

En este sentido, MORILLA concluía ese primer momento del capítulo primero expresando: “La garantía que la ley concede a la propiedad declarándola inviolable, es uno de los medios más eficaces de fomentarla; porque nadie se afana para adquirir y conservar aquellos bienes que no está seguro de poseer tranquila y exclusivamente; sin embargo por la utilidad general se permite la expropiación forzosa, salvando siempre el derecho del propietario. Asimismo influye a favor de la propiedad el proporcionado reparto de las cargas públicas. Pero como el trabajo del hombre combinado con los agentes naturales, es el origen de toda clase de riquezas, el medio más a propósito para aumentar la producción es proteger y dar

165 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 253.

166 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 253.

167 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 253.

168 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 254.

todo el ensanche posible a los distintos ramos de la industria agrícola, fabril y manufacturera, minera y otros [...]”.<sup>169</sup>

Dentro del mismo primer capítulo, “De la propieda”, MORILLA esbozaba un acápite sobre los “Bienes mostrencos”, cuya noción delineaba como: “Llámanse mostrencos los bienes somovientes, muebles e inmuebles, derechos y prestaciones que por no tener, o por no conocerseles dueño corresponden al estado [...]”.<sup>170</sup> A continuación establecía cuáles eran esos bienes, y explicaba: “Todos estos bienes declarados de propiedad del estado, puede este por medio de la acción competente reclamarlos como suyos de cualquier particular o corporación en cuyo poder se hallen y donde quiera que estuvieren; y aquellos que por no poseerlos ni detentarlos persona ni corporación alguna carezcan de dueño conocido, deben ocuparse desde luego a nombre del estado, pidiendo la posesión real corporal ante el juez competente que la ha de mandar dar en la forma ordinaria, y también serán ocupados los buques que naufraguen, sus cargamentos y cuanto en ellos se encontraren sin dueño conocido y las cosas que el mar arroja sobre las playas en los términos ya dichos, entregándose, previo inventario y justiprecio de todo, y quedando responsable el estado a las reclamaciones de tercero, sin perjuicio de la recompensa o derechos correspondientes, según las disposiciones legales a los que contribuyen al salvamento del buque o mercancía”.<sup>171</sup>

Lo anterior lo complementaba el autor, intercalando con otros aspectos de interés sobre estos bienes mostrencos, destacando: “La prescripción con arreglo a las leyes comunes excluye las acciones del estado y cierra la puerta a sus reclamaciones contra los bienes que van declarados de su pertenencia; pero también legítima irrevocablemente las adquisiciones hechas a su nombre”;<sup>172</sup> además de que aseveraba: “Todas las reclamaciones y adquisiciones a nombre del estado están sujetas a los principios y formas del derecho común, bien sea por ocupación o por acción deducida en los juicios universales intestados, o por reclamación contra los detentadores sin derecho. Los juicios sobre esta materia son de la atribución y conocimiento de la jurisdicción Real ordinaria, debiendo intentarse las acciones ante el juez del partido donde se hallasen los bienes que se reclamasen”.<sup>173</sup>

169 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 254 y 255.

170 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 255.

171 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 256.

172 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 257.

173 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 258.



Dentro del mismo capítulo dedicado a la propiedad, MORILLA incluía como acápite final el relativo a la “Enajenación forzosa por causa de utilidad pública”, combinando algunas reflexiones propias con lo que señalaba la Ley de 14 de julio de 1836, que era la norma que regulaba este tema en España, hecha extensiva a Cuba por Decreto del Regente de 15 de noviembre de 1841. Esta norma, incluso, trascendió al siglo XX cubano en su vigencia, más allá de sus primeros momentos, como lo recordaba LANCÍS Y SÁNCHEZ, al decir, a inicio de la década de 1950 que ese Decreto aludido había sido “[...] restablecido en su vigencia recientemente, aunque, más tarde, declarado inaplicable por oponerse el criterio que seguía de su aplicación administrativa, a las disposiciones que rigen”.<sup>174</sup>

De acuerdo con lo sostenido como punto de partida por MORILLA: “La inviolabilidad de la propiedad está garantizada por nuestras leyes, declarando la fundamental que ninguno será privado de su propiedad, sino por causa justificada y de utilidad común, previa la correspondiente indemnización, porque el bien general es preferible al particular; y esto mismo dispusieron las del Código de las Partidas. Mas para llevar a efecto la expropiación forzosa se ha determinado el modo de instruirse los expedientes, los requisitos que deben concurrir y la autoridad que debe hacer la declaratoria”.<sup>175</sup>

Al desglosar un poco más el camino de sus enseñanzas sobre la expropiación forzosa, MORILLA exponía, según el artículo primero de la mencionada ley española de 1836: “No se puede obligar a ningún particular, corporación o establecimiento a que ceda o enajene lo que sea de su propiedad para obras de interés público, sin que procedan: 1º Una declaración solemne de que la obra proyectada es en efecto de utilidad pública, y de que para ejecutarla es indispensable la cesión o enajenación del todo o parte de dicha propiedad. 2º El permiso competente para la obra. 3º El justiprecio de lo que haya de cederse o enajenarse. 4º El pago del precio y de la indemnización”.<sup>176</sup>

A renglón seguido MORILLA se hacía eco de la noción que daba la entonces vigente ley española de expropiación forzosa, sobre lo que se entendía por obras de utilidad pública; añadiendo además: “La declaración de que una obra es de utilidad pública y el permiso para emprenderla deben ser objeto de una ley, siempre que para ejecutarla haya que im-

174 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 180.

175 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 259.

176 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 259.

poner una contribución que grave a uno o más provincias. En los demás casos serán objeto de una Real orden [...]”.<sup>177</sup> Especificando más adelante que para Cuba y demás provincias ultramarinas “[...] en los casos que por no ser de necesidad imponerse una contribución que grave a una o más provincias la declaración de que una obra es de utilidad pública y el permiso para emprenderla no son objeto de una ley, corresponde a las atribuciones del gobernador político superior Capitán general de la respectiva Isla [...]”.<sup>178</sup>

Entre las varias cuestiones de procedimiento que refería MORILLA, completando los aspectos fundamentales sobre este tema de la expropiación forzosa, es interesante resaltar la previsión contenido en el artículo 9 de la ley de 1836 al efecto, que nuestro autor exponía del siguiente modo: “En el caso de no ejecutarse la obra que dio lugar a la expropiación, si el gobierno o el empresario resolviesen deshacerse del todo o parte de la finca que se hubiere cedido, el respectivo dueño expropiado ha de ser preferido en igual precio a otro cualquiera comprador”.<sup>179</sup>

Curiosamente, MORILLA concluía este primer capítulo con un “Apéndice”, bajo el título “Sobre el origen y garantías de la propiedad territorial en la Isla de Cuba”; en el que se detenía a dar noticia histórica sobre el surgimiento y evolución de dicha propiedad en la Mayor de las Antillas. Algo interesante, que evidencia la vocación de historiador que también hubo de desplegar este autor y el uso del elemento histórico dentro de su *Breve tratado...*, en especial en lo relativo a Cuba.

Es de destacar que para una realidad jurídica como la cubana que se ha desarrollado especialmente desde el siglo XIX y que llega a nuestros días, donde existe una verdadera deuda científica con el estudio histórico del universo jurídico patrio, los diversos subsistemas que lo integran, sus instituciones y demás ángulos que ello pueda implicar, un trabajo como el *Breve tratado...* de MORILLA y una parte como este “Apéndice” contenido en él –colocando a un lado la evaluación del acabado con que aparecen tratados sus contenidos–, sigue siendo un material provechoso para la reconstrucción de ese pasado en solución de continuidad y para la extracción de las necesarias interpretaciones del mismo. Tarea esa que, ciertamente, se nos plantea a los cubanos como inconclusa, solo afrontada a retazos cuando se hecho presente –sobre todo en estudios que datan de muchos años atrás ya– si la miramos desde el prisma actual, y como

177 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 260.

178 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 250 y 261.

179 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 262.

necesaria de afrontar cual forma de tributar al adecuado conocimiento de nuestra identidad y cultura jurídicas, y a la mejor y necesaria comprensión del camino recorrido hasta aquí en la evolución jurídica de nuestra nación.

En el capítulo segundo, “De la agricultura”, MORILLA centraba su atención, especialmente, en el fomento de la actividad agrícola; que para el caso cubano revestía una importancia vital por las características económicas, y de hecho, desde finales del siglo XVIII y esos primeros tiempos del XIX los criollos representantes de ese sector, y de la burguesía criolla en general, llamaban la atención e intentaban promover su desarrollo. Aunque, en este momento, sus referencias al respecto son más generales, dejando para el capítulo final de la sección el acercamiento concreto a Cuba.

Según comenzaba el capítulo este escritor: “Una administración ilustrada no puede mirar con indiferencia la agricultura, esta reproducción continua de los frutos de la tierra, que facilitando medios de subsistencia, acrecienta la población y suministrando las primeras materias presta abundante pábulo a la industria y comercio y constituye un raudal perenne de riqueza”.<sup>180</sup>

Acto seguido, hacía suyas unas ideas de POSADA HERRERA —expresadas en la lección 32, contenida en el tomo segundo de sus famosas *Leciones de administración*— sobre la importancia de la agricultura, lo que le daba pie para señalar: “No es de extrañarse por tanto que los gobiernos hayan procurado fomentar, cuando lo ha permitido el terreno, esta arte utilísima, e ingénita por decirlo así al hombre en todas las edades del mundo; y llamada a su ejercicio nuestra España por la fertilidad de su suelo, la industria agrícola y la pecuaria han merecido los cuidados de la suprema autoridad”. Y proseguía diciendo: “Los deberes de una administración celosa se cifran en dispensar toda protección, y conceder amplitud y discreta libertad a la agricultura [...]”; para indicar más adelante: “Los progresos de la economía política y una triste experiencia demostraron que las trabas puestas al dominio y libre circulación de la propiedad territorial eran un grande obstáculo al desarrollo de la agricultura, y por consiguiente al de la industria fabril y comercial. Hijas de esta convicción fueron las leyes contra la amortización, que contribuyendo a repartir la propiedad entre manos activas y laboriosas han franqueado un manantial fecundo de riquezas”.<sup>181</sup>

180 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 271.

181 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 272 y 273.

En definitiva, MORILLA tomaba este espacio sobre la agricultura para proyectar sobre todo las cuestiones que consideraba como básicas en relación con el funcionamiento administrativo a su alrededor; esbozando aspectos específicos como: los deberes de la administración, las medidas de protección, los baldíos, el repartimiento de tierras y pastos de propios, los positos, los Bancos de labradores, las Cajas de ahorro, los Montes de piedad; y los privilegios concedidos a la clase agrícola.

El tercer capítulo era el que catalogaba como “De la industria”. Sobre lo que explicaba de inicio: “La industria es otro de los intereses materiales de los pueblos digno de la atención de una administración ilustrada como la agricultura. Esta, si bien proporciona los medios de subsistencia a todas las clases y produce las primeras materias, necesita que el suelo se preste a su desarrollo, y se halla circunscrita a límites que no es posible traspasar, mientras que la industria transforma las producciones de la naturaleza, a veces de una manera portentosa en objetos que sirven para nuestras necesidades, aumentan la comodidad y satisfacen hasta los caprichosos deseos de la vida social y de los adelantos de la civilización, constituyendo una fuente de riqueza inagotable, bastante por sí sola para la prosperidad de un estado”. A lo que MORILLA añadía también en ese momento preliminar del capítulo: “Para que florezca este importante ramo necesario es concederle protección, una discreta libertad en el ejercicio de las artes y oficios y procurar con estímulos su adelanto y perfección. Con estas miras se han dictado medidas oportunas que han mejorado notablemente la industria española, y ofrecen halagüeñas esperanzas para el porvenir”.<sup>182</sup>

De tal forma, este antiguo profesor entraba entonces, en acápite identificados dentro de este capítulo, a tratar sobre: las medidas adoptadas en su favor, la conservación de las artes, las exposiciones públicas de artículos de industria, y los privilegios de invención e introducción. Según se podrá apreciar del tratamiento sobre el tema de la industria, en el capítulo en el que ahora nos enmarcamos se introducen cuestiones que hoy son objeto de especial atención desde el ámbito de la Propiedad Industrial. Como aspecto singular en este capítulo tercero, MORILLA incluía al final siete modelos que ilustran las diversas formas que se empleaban entonces para solicitar y obtener patentes de invención e introducción.

Después del tema de la industria, tocaba el turno “Del comercio”, que nuestro autor ubicaba como capítulo cuarto de esta sección sobre “Intereses materiales”.

182 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 279.

Aquí, MORILLA acogía como inicio: “A la agricultura y a la industria sigue necesariamente el comercio, sin el cual no pudieran subsistir ni fomentarse aquellos ramos de la producción, porque ni el labrador sembraría sino lo indispensable para su alimento, ni los que se dedican a la industria tendrían estímulo si no contaran con la seguridad de cambiar el fruto de sus fatigas. El comercio es efecto de la división trabajo, pues los comerciantes se encargan de presentar los productos de las demás industrias a los consumidores para su venta o permuta, transportándolos donde mejor convenga y acomodándolos a sus necesidades y deseos. Por este medio cambian unas naciones con otras los sobrantes de sus producciones, con utilidad recíproca y ventajas para la comunidad y para los particulares; siendo una de las causas primarias de la riqueza, civilización y prosperidad de los pueblos. El comercio es por consecuencia uno de aquellos ramos que reclama cuidados de la administración y se ha confiado al ministerio de este nombre, junto con la agricultura, la instrucción y obras públicas”.<sup>183</sup>

Así las cosas, en este capítulo MORILLA consideraba temáticas diversas como: las divisiones del comercio; las medidas de protección y garantías de orden en este; las Juntas de comercio; los aranceles de Aduana; la moneda; y las medidas y pesas.

“De la industria minera”, así se etiquetaba el quinto capítulo. En él, el autor acogía como comienzo: “La actividad del hombre no se limita solamente al cultivo de los campos para alimentarse con sus frutos, ni a transformar estos y demás productos de la naturaleza por medio de la industria en objetos capaces de satisfacer nuestras necesidades y caprichos, ni a transportarlos de un lugar a otro, como lo verifica el comercio para facilitar los cambios y consumos; su espíritu emprendedor y de especulación lo lleva hasta las entrañas de la tierra para extraer de ellas y beneficiar las preciosas sustancias minerales que encierra. Este género de industria, manantial inagotable de riquezas, a que convida la abundancia de minas en la Península, se ha propagado extraordinariamente en pocos años y comienza a desarrollarse en la Isla de Cuba, gracias a la esmerada protección que nuestro gobierno le ha dispensado; dictando disposiciones y reglas especiales [...]”.<sup>184</sup>

Este capítulo es, en esencia, un acercamiento a las principales temáticas que planteaba, a los ojos de MORILLA, el régimen jurídico de minas, uno de los tópicos por excelencia que ha encontrado cobijo en el De-

183 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 301 y 302.

184 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 323 y 324.

recho Administrativo Especial, y de los que históricamente ha despertado interés dentro del universo *iusadministrativo*. En él, el tratamiento del contenido se apoyaba en los siguientes aspectos: propiedad de las minas; materias que son objeto de las disposiciones del ramo; funcionarios encargados de la minería; Ministerio de la Gobernación; Dirección especial; Inspectores de distrito; concesión de las minas; calas y catas; registros, denuncias, designación, reconocimiento, demarcación, labor que debe emprenderse, adjudicación y posesión; individualidad de las minas, prohibición de que se reúnan en una misma persona y casos de excepción; laboreo continuo; goce y beneficios concedidos a los dueños de minas; derechos del fisco; pérdida de la propiedad y demás derechos adquiridos; parte contenciosa civil y criminal; terrenos y oficinas de beneficio; reglas particulares para determinadas producciones, reglas para las industrias análogas a la minera; régimen especial en la Isla de Cuba.

El capítulo sexto era el “De la estadística”, sobre la que MORILLA explicaba inicialmente: “Siendo tan extensas las atribuciones de la administración y multiplicados los objetos que debe abrazar su vigilancia para la conservación y mejora del Estado, mal podría conseguir estas importantes miras sin un perfecto conocimiento de la localidad y de sus habitantes. Este conocimiento lo adquiere por medio de la estadística, que en cuadros o tablas metódicas presenta a primera vista la situación del país, el estado del desarrollo moral e intelectual, su riqueza y demás recursos y fuerzas materiales, sus productos y consumos, su población y cuanto más puede contribuir a formar un juicio exacto de su verdadera posición. La estadística revela el progreso o atraso de una nación en todos los ramos y sirve de segura guía a los que la gobiernan para investigar las causas, y encaminarla con cierto a su prosperidad, facilitando además el proporcionado y justo reparto de las contribuciones y servicios”.<sup>185</sup> En el capítulo, el autor esbozaba consideraciones sobre: los objetos que debía comprender la estadística; la Dirección central; las Direcciones especiales; el censo de población; el Registro civil; y la realidad al respecto en la Isla de Cuba.

El séptimo y último capítulo de la sección es de gran interés a efectos del conocimiento de la realidad cubana, pues según el plan del texto y la línea expositiva que se propuso MORILLA, después de tratar en los capítulos precedentes cuestiones de alcance más general en relación con las temáticas que abordaba en ellos –donde también se pueden encontrar algunas alusiones a Cuba–, centraba aquí su atención propiamente en los

185 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 347 y 348.

aspectos básicos que tenían que ver con lo que titulaba “De la agricultura, comercio y otros ramos de administración en la Isla de Cuba”.

En ese capítulo asume un anclaje en las particularidades que consideraba fundamentales en lo que respecta a las medidas en beneficio de la agricultura; las medida en beneficio del comercio; una especial referencia a la importante Junta de Fomento de la Agricultura y Comercio de La Habana, creada desde finales del siglo XVIII; la Sociedades económicas; las providencias sobre los distintos ramos; la Junta de Fomento de Agricultura y Comercio de La Habana; la colonización blanca o el aumento de la población blanca; los aranceles e instrucción de Aduanas. Así, por el contenido de este capítulo desfilan referencias a disímiles disposiciones de valor efectivo para Cuba, según el tema que trataba en cada segmento de los que dividía dicho capítulo, que contenían parte del complejo normativo que tenía que ver con la actuación administrativa en esos ámbitos objetivos.

#### E) Sobre las “Notas”

El *Breve tratado...* se cierra con cinco notas que conforman el último segmento del libro que lo denominaba de MORILLA de ese modo: “Notas” (páginas 381 a 384). Son estas, notas aclaratorias o de precisión de algunos aspectos tratados en el cuerpo de la obra, que contienen referencias a cuestiones de actualización normativa –de último minuto en relación con la elaboración del libro que nos ocupa– que no se incluyeron o no alcanzaron a ser incluidas allí, además de algunas precisiones sobre otros aspectos que no aparecen así incorporados en dicho cuerpo, y que son salvados por el autor de esa manera. En definitiva, estas precisiones finales resulta un complemento necesario de lo tratado en los capítulos a los que se refieren.

La primera nota era “*A los capítulos 3<sup>o</sup> y 4<sup>o</sup> de la sección 1<sup>a</sup> parte 1<sup>a</sup>, sobre los ministros y direcciones generales*”, y tenía que ver con lo que MORILLA presentaba como “[...] el último arreglo publicado en junio de 1847 de la organización central de Hacienda”, y que pasaba a ilustrar.<sup>186</sup>

La segunda nota se adscribía “*Al capítulo 1<sup>o</sup> sección 4<sup>a</sup> parte 1<sup>a</sup>, sobre división territorial de la Isla de Cuba*”, y trataba sobre la “nueva división territorial de la Isla formada en cumplimiento de lo dispuesto en el Real decreto de 29 de julio de 1845 en que se crearon en ella las alcaldías mayores y aprobada por las autoridades superiores, ha comenzado

186 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 381.

a ponerse en planta por vía de ensayo”. Aquí, MORILLA entraba luego a esbozar las principales bases que animaban esta disposición y su puesta en práctica.<sup>187</sup>

La tercera nota se vinculaba “*Al capítulo 2º sección 4ª de la primera parte*”, en lo tocante a la competencia jurisdiccional de los Alcaldes ordinarios y a ciertas exigencias en la actuación de los Regidores nombrados por el Capitán general para servir los oficios pertenecientes a personas incapaces.

La cuarta nota respondía “*Al capítulo 4º sección 1ª parte 2ª, sobre la propiedad literaria*”, y solo abarcaba la breve precisión de que: “El proyecto de ley, que se citó en ese capítulo ha sido sancionado por S. M. y es la ley de 10 de junio de 1847”.<sup>188</sup>

Y la última de esas notas, la quinta, hubo de atender “*Al capítulo 1º sección 1ª parte 2ª, sobre mostrencos*”, involucrando unas breves especificaciones sobre este tema en Cuba.

187 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., págs. 382 y 383.

188 MORILLA, José María, *Breve tratado...*, ob. cit., pág. 383.



CAPÍTULO V  
EL *BREVE TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO*  
DE JOSÉ MARÍA MORILLA ES LA PRIMERA OBRA  
GENERAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE CUBA  
Y DE AMÉRICA LATINA

1) Es una obra cubana de Derecho Administrativo

En relación con la denominación de este acápite, queremos hacer algunas aclaraciones que para nosotros es necesario dejar expresamente salvado, pues justifican el sentido y título de este trabajo que suscribimos.

El *Breve tratado...* de José María MORILLA, y como se pone de relieve en el título mismo (*Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*), es posible ubicarlo a medio camino entre dos líneas: la de ser un estudio general de Derecho Administrativo español y la de ser una obra cubana de Derecho Administrativo.

Ciertamente, este texto se constituye en un estudio de Derecho Administrativo español, porque en su contenido se combina el tratamiento del régimen jurídico-administrativo de España en su generalidad y el de Cuba, específicamente, como parte que era en ese entonces del espacio físico dominado por España y de su organización política y administrativa, en virtud de la condición de provincia o territorio de ultramar que tenía la posesión antillana. El *Breve tratado...* de José María MORILLA tiene de español, en cuanto en él se analizaban las principales disposiciones administrativas vigentes en la metrópoli española y en una de sus colonias caribeñas, y en cuanto aparece articulado en él lo referente a Cuba desde su condición de unidad político-jurídica con la metrópoli europea.

Cabe aquí recordar lo que señalara un autor cubano en relación con la legislación para Cuba durante el período en que rige el *status* colonial del archipiélago cubano (oficialmente hasta el inicio mismo de 1899): “En el primer período de nuestra legislación, España no pudo influenciar

en ella, porque nuestras leyes eran españolas; no eran siquiera confeccionados en nuestra tierra; no se admitían en su confección a representantes de los nativos ni tampoco se tenían en cuenta las diferencias de medio que había con nuestra antigua metrópoli, para hacerlas más adaptables a nuestras costumbres tropicales y criollas, sin que se pudiera por este medio ir formando algo propio, aunque con base española [...]”.<sup>1</sup>

Y, sin dudas, ha sido este ángulo de lo español el que ha llevado a que ciertos autores, españoles esencialmente –los pocos que la han tomado en cuenta–, coloquen a esta primera obra de Derecho Administrativo de José María MORILLA dentro de la literatura española al respecto.<sup>2</sup> Aun cuando otros la han enlistado dentro del universo iberoamericano, sin hacer una diferenciación expresa en ese marco entre las fuentes españolas y latinoamericanas;<sup>3</sup> o la han consignado entre los textos hispanoamericanos o específicamente cubanos, distinguiéndolo propiamente de las fuentes españolas.<sup>4</sup>

Ahora bien, a pesar de ese lado español que hemos señalado, sostenemos también con absoluta convicción que este es un texto propiamente cubano; por demás el primero de ellos en la bibliografía jurídico-adminis-

1 VICENTE TEJERA, Diego, *Estado de la legislación cubana...*, ob. cit., págs. 43 y 44. En sentido similar, pueden verse, las afirmaciones contenidas, entre otros, en: HERNÁNDEZ CARTAYA, Enrique, “La reforma del Derecho Público cubano”, ob. cit., pág. 15; CARRERA JÚSTIZ, Francisco, “La Asociación de doctores en Derecho Público”, ob. cit., págs. 481 y 482; del propio, CARRERA JÚSTIZ, “La Facultad de Ciencias Sociales: su influencia en la vida público”, ob. cit., pág. 21.

2 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; GUAITA, Aurelio, *Bibliografía española de Derecho Administrativo*, ob. cit., 1955, pág. 14 (lo refiere como MORILLO); NIETO, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 37; GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “La asignatura de Derecho Político y Administrativo: el destino del Derecho Público español”, ob. cit., págs. 744 y 745; PAREJO ALFONSO, Luciano, *El concepto del Derecho Administrativo*, ob. cit., pág. 77; 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*); 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”, nota 13, ob. cit.

3 BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, ob. cit., págs. 44 y 46.

4 Por ejemplo: LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 182; GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, ob. cit., pág. 194.

trativa en suelo patrio, según es fácil avistar con solo contrastar las fechas de publicación del resto de las obras que, en ese campo, se han producido por autores cubanos –según dijimos ya en un acápite anterior–.

Ya en el cierre de su trabajo sobre *Breve tratado...* de MORILLA, el antiguo profesor cubano LANCÍS Y SÁNCHEZ había observado y concluido: “Un último extremo queda por dilucidar y es la propiedad de la calificación que damos de ‘obra cubana’, a la analizada, y la que juzgamos muy adecuada, pues, aunque el autor no era nativo de nuestro suelo, ni el país tenía una legislación propia, la materia que contiene está integrada por el conjunto de normas que se aplican de modo especial, durante la época colonial, al gobierno y administración de la Isla de Cuba”.<sup>5</sup>

En apoyo de esas valoraciones de LANCÍS Y SÁNCHEZ, y en definitiva de la ponderación que hacemos del *Breve tratado...* de José María MORILLA como la primera obra general cubana sobre Derecho Administrativo (que no es solo una cuestión de fechas), podemos acudir a varios datos ineludibles (sin perjuicio que en líneas posteriores nos detengamos en la consideración de algunos de ellos) más allá de la mera referencia temporal: fue elaborada en suelo cubano; fue publicada en La Habana y por un impresor radicado en esa ciudad; el autor, con independencia que era oriundo de tierras dominicanas y por ello no cubanas, escribió el texto en su rol de profesor universitario en Cuba y en función de las necesidades del conocimiento y de los objetivos que planteaba específicamente la enseñanza del Derecho Administrativo en la, entonces, Facultad de Jurisprudencia de la universidad habanera; hay en el contenido del libro un claro sentido y sentimiento de distinción al tiempo de reflejar y tratar la realidad (esencialmente normativa) jurídico-administrativa de Cuba en relación con la que imperaba en la metrópoli; contiene un estudio especial del orden jurídico-administrativo que regía específicamente para el territorio cubano.

Para nosotros, esos son elementos de peso suficiente que nos permiten colocarnos por encima de algo hoy circunstancial como es el hecho de que, en el tiempo y el contexto al que respondió el texto que nos ocupa, todavía Cuba no era un país independiente y estaba bajo el signo de la dominación colonial, para ver en esta obra de MORILLA una producción bibliográfica que, por el sentido en que se orienta, resulta en un acorde

5 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 182. También, Gilberto MUÑOZ VALDÉS (*Introducción al Estudio del Derecho*, ob. cit., pág. 68) consignaba rápidamente, aunque sin desarrollo, que Morilla era “[...] autor del primer tratado cubano de Derecho Administrativo [...]”.

distinto en relación con la que tenía lugar en territorio ibérico, pues mira (aun desde el prisma esencialmente normativo) a la realidad cubana entonces vigente, a la que los autores españoles de ese tiempo nada, o muy poco, atendieron.

2) Es también la primera obra general de Derecho Administrativo en América Latina

América Latina tiene ya acumulada una rica tradición teórico-práctica en materia de Derecho Administrativo, que se remonta en sus inicios, con carácter propio, a la primera mitad del siglo XIX; aunque, fue en la década de 1850 cuando comenzó a hacerse visible ese despuntar definitivo, al menos en el plano de la producción bibliográfica, al darse a la luz en algunos países de ese entorno un grupo de obras pioneras de carácter general relativas a esta materia. No poca atención se ha prestado en esta área geográfica a las cuestiones científicas que suscita el marco de relaciones *iusedministrativas*. Zona de interesante desarrollo político-jurídico, abierta a las influencias externas –no solo por los orígenes históricos del Derecho Administrativo que en ella ancló–, es también un área de importantes aportaciones al debate jurídico en materia administrativa y de validación de experiencias prácticas al respecto. Esto último, no siempre conocido y calado en su justa dimensión y trascendencia por aquellos que se ocupan de esas cuestiones en otros espacios geográficos fuera de los marcos propios de lo latinoamericano; pero, igualmente, no siempre apreciado por quienes, dentro de ese ámbito, han descubierto y labrado el camino de la ciencia jurídico-administrativa, desde sus comienzos hasta los días actuales.

Fragmentado en varios contextos nacionales –con su historia y determinantes evolutivas propias, a pesar de que hay también muchos elementos en común que los acercan–, resulta difícil –por complejo y amplio– trazar exactamente el camino recorrido por el Derecho Administrativo latinoamericano desde su primera etapa hasta hoy, pues hay gran cantidad de cuestiones a valorar y considerar, y no todos los aspectos que se requieren para una empresa de ese tipo están hoy dilucidados y esclarecidos por el pensamiento *iusedministrativo* propio de esta franja geográfica. Sin embargo, no faltan puntos que pueden (y han de) interesar a los esfuerzos por ganar consciencia sobre el camino recorrido por el *iusedministrativismo* latinoamericano y algunos de sus hitos que han señalado ese recorrido con sentido propio; y que, más allá de la noticia histórica o científica, han de servir para ir juntando las piezas que permitirán apre-

ciar al Derecho Administrativo de la región no solo desde su atomizado mapa nacional, sino también para pensarlo y comprenderlo (en tiempos que señalan un ineludible acercamiento al ritmo de la globalización) desde esa perspectiva mayor que es la de la América Latina.

En el espacio latinoamericano, si observamos el desarrollo de la literatura jurídico-administrativa general desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la actualidad, es posible ubicar algún que otro intento, con mayor o menor relevancia, por fijar cuál ha sido la obra pionera en ese sentido en el mencionado entorno. En verdad, tales planteamientos no han resultado numerosos o amplios, y más bien han quedado casi todos en rápidas referencias o afirmaciones; y la tendencia que ha primado en los diversos estudios latinoamericanos sobre Derecho Administrativo, en lo que a este tenor respecta, ha sido más de contextualización y orientación nacional, que de pretender establecer orígenes que comprendan a América Latina como conjunto. Empresa esta última que tampoco resulta nada sencilla, por todo lo que implica y significa desde el punto de vista investigativo y de la información, en cuanto a lo que ha acontecido y acontece en este marco de la ciencia *iusadministrativa*.

Mas, su materialización puede producir provecho en cuanto a traspasar las fronteras nacionales del Derecho Administrativo, en el conocimiento del quehacer doctrinal, y como forma de apreciar y pensar en un Derecho Administrativo latinoamericano, desde los puntos en común –y también desde sus diferencias– que han de mostrar los pueblos de esa área geográfica en su desarrollo cultural y jurídico. Puede ser un modo útil –con alcance muy puntual y hasta anecdótico, ciertamente– de acercarnos a una arista de la historia cultural y jurídica de Latinoamérica; de llamar la atención sobre la necesidad de mirar, pensar y conocernos nosotros mismos, y en especial el entorno más amplio y cercano del Derecho Administrativo latinoamericano al que pertenecemos, en cuanto a qué nos une, qué nos separa, y a las posibles influencias mutuas o externas. Algo que no siempre han tenido en miras quienes han conformado y conforman la doctrina *iusadministrativista* en estos lares, que se han ocupado más en estudiar y conocer lo que acontece en países de Europa o América del Norte (importantes y cuya influencia es innegable, en la medida en que corresponda, en el proceso histórico de formación y desarrollo del Derecho Administrativo de este lado del Atlántico y del continente americano), que de trazar y asentar la conciencia y el conocimiento –de poner en orden la memoria histórica– del quehacer jurídico-administrativo de América Latina, como conjunto y contexto mayor en el que se desarrolla la vida jurídica de los países que pertenecen a esta región y como dato

geográfico-cultural que no debe soslayarse por parte de los estudiosos de este lado del Atlántico.

En definitiva, preocuparnos por indagar sobre los orígenes de la literatura jurídica especializada en lo administrativo dentro de Latinoamérica, es desandar en retrospectiva el camino seguido por su ciencia del Derecho Administrativo, hasta llegar a las primeras inquietudes por sistematizar y explicar, de modo escrito y perdurable, y desde la realidad propia de las piezas nacionales (cada país) en que se fragmenta socio-políticamente este espacio geográfico, la línea de construcción y desarrollo de esa ciencia. Primeras inquietudes y resultados que señalan entonces el momento desde el que debe comenzar a contarse el proceso de vida y evolución de la ciencia del Derecho Administrativo entre nosotros, como latinoamericanos; y que deben ser identificados y conocidos para luego poder constatar adecuadamente dicho proceso existencial y evolutivo desde ese prisma más amplio, geográficamente hablando. Algo que todavía hoy, con independencia del tiempo transcurrido, no está del todo resuelto.

Las ideas anteriores vienen compulsadas por el hecho de que cuando ponemos en perspectiva comparativa (temporal, al menos) la obra que nos ha servido de motivo en este trabajo (el *Breve tratado...* de José María MORILLA), encontramos que su carácter pionero o precursor en la literatura general de Derecho Administrativo remonta las fronteras de la realidad cubana, e incluso caribeña, para proyectarse sobre el resto de América Latina. Dato este hasta ahora desconocido –hasta donde conocemos– en ese marco, y no advertido (o no considerado adecuadamente) por otros que, años antes, se detuvieron (con mayor o menor amplitud) a considerar esta obra en su significación. De esta última circunstancia es ejemplo el antiguo profesor cubano (de Derecho Administrativo y Derecho Electoral) Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ, quien se ocupó de su estudio como “la primera obra cubana de Derecho Administrativo”;<sup>6</sup> o el profesor español Alejandro NIETO, que incluyó a MORILLA y su texto de 1847 entre los autores y obras de Derecho Administrativo General español.<sup>7</sup> En todo caso, para nosotros esta obra de MORILLA es algo más que la primera obra cubana de Derecho Administrativo o que uno más de los libros de Derecho Administrativo General de España; y tiene así también su connotación hacia la literatura

6 LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, “La primera obra cubana de Derecho Administrativo”, ob. cit., pág. 167.

7 NIETO, Alejandro, “Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”, en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 37.

general de la rama jurídico-administrativa latinoamericana, que es interesante poner de manifiesto.

Por lo pronto, acudamos a la huella bibliográfica (de corte general) del Derecho Administrativo en el siglo XIX latinoamericano y a las referencias de los autores que han señalado los posibles orígenes de esa literatura en este entorno, para colocarlos en contraste con la obra cubana de José María MORILLA, y arribar a nuestras conclusiones sobre los inicios de la literatura general u obras generales relativas al subsistema jurídico-administrativo en América Latina. En un ejercicio que no busca reportar un “hallazgo”, ni señalar un primero por el solo hecho de hacerlo amparado en una suerte de “orgullo patrio”, sino de sumar una pieza o elemento más para el mejor conocimiento, y con vistas a la consecuente explicación, del proceso histórico de formación y desarrollo de la ciencia del Derecho Administrativo en estas tierras del continente americano, que aún está por escribirse desde esa perspectiva integrada.

Las estudios sobre Administración Pública comenzaron su andar en la América de habla hispana, luego de superado el primer cuarto del siglo XIX, cuando ya habían cristalizado los principales procesos independentistas latinoamericanos, dentro del proceso emancipador iniciado en 1810; y cuando las primeros Estados que emergieron de esa emancipación habían recorrido sus (convulsos) primeros años de vida.

A pesar de la dificultad existente hoy (por el tiempo transcurrido, la dispersión y las pocas referencias en este sentido) para reconstruir con toda la exactitud requerida la presencia de los primeros escritos generales sobre el tema de la Administración Pública en América Latina, es posible avistar la existencia de algunas de esas obras que se convierten en la huella perceptible de los primeros trabajos de corte general aparecidos en nuestra área geográfica al respecto. Los primerísimos estudios relativos a la Administración Pública, que vieron la luz en América Latina, respondían esencialmente al prisma de lo que hoy conocemos como Ciencia de la Administración. Por lo que, más allá de incluir elementos de análisis jurídico dentro del contenido de esos escritos, las inquietudes por manifestar propiamente el estudio del régimen jurídico de la Administración Pública (Derecho Administrativo), a nivel de obras de alcance generales alumbradas en tierra latinoamericana, llegó algo después de que la Ciencia de la Administración tuviera aquí sus manifestaciones bibliográficas primigenias.

En este sentido, cabe mencionar que en 1838 apareció en Panamá (entonces parte de la República de Nueva Granada) un compendio de la obra precursora de Charles-Jean BONNIN *Principes d'Administration*

*publique*, realizado y traducido por Esteban FEBRES CORDERO –al parecer sobre la base de la edición de 1812<sup>8</sup>–, bajo los siguientes datos: *Ciencia administrativa o principios de administración pública extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin, con algunas notas importantes, para el uso de la juventud istmeña*, Imprenta de José Anjel Santos, Panamá, año de 1838.<sup>9</sup>

La presencia de esta traducción extractada de la obra de BONNIN, en una época donde en el panorama latinoamericano no destacaba aún un estudio sobre las cuestiones que suscitaba la Administración Pública como fenómeno, permite colegir varios aspectos de interés para entender el origen y desarrollo de los estudios al respecto entre nosotros. Lo primero que podemos desgajar de ello, es que esa traducción es una muestra más de la importancia y transcendencia que tuvo en su tiempo el mencionado texto de BONNIN, y la resonancia que alcanzó el mismo fuera de Francia, donde conoció traducciones en otros países europeos,<sup>10</sup> además

8 Según nos dice Omar GUERRERO: “No sabemos por mano de Febres Cordero cuál de las ediciones de los *Principios de administración pública* de Bonnin sirvió de fuente a esta traducción compendiada; sin embargo, podemos afirmar sin reservas que se trata de la versión de 1812. Al respecto ofrecemos los siguientes testimonios; en primer lugar, que del cotejo hecho entre el índice de la versión de 1812 y la traducción colombiana se desprende una identidad temática indudable. Salta a la vista una selección deliberada del traductor, que no solo reunió pasajes de su interés, sino que escogió lo que interesó a sus propósitos. Tal es el motivo por el cual la traducción de Febres Cordero solamente comprende parte de los vastos materiales de la obra de Bonnin y que dicha parte se escogiera de acuerdo con el objetivo del traductor. Debemos decir de sus selecciones que en general fueron muy atinadas. En segundo lugar, lo antedicho se corrobora a través de pasajes claves que el traductor no dejó pasar, como la definición de administración pública y su distinción con respecto a las administraciones especiales”. Ver: GUERRERO, Omar, “Palabras al lector”, en BONNIN, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar GUERRERO, Fondo de Cultura Económica, México, D.F., 2004, pág. 13.

9 Este compendio traducido ha sido incluido en: BONNIN, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar GUERRERO, ob. cit., págs. 316 y sigs. Ver los datos que sobre esta traducción introduce Omar GUERRERO en esta propia obra, en “Palabras al lector”, ob. cit., págs. 12 y 13.

10 Ver la excelente referencia de Omar GUERRERO, donde hace notar que el editor de la versión de 1829 del texto de BONNIN aludido, comentaba que el mismo se había vertido al alemán y al italiano, acotando GUERRERO sobre esa traducción al alemán que no le consta, “[...] ya que ningún pensador germánico que conocemos la menciona”. El propio GUERRERO recogía los datos de las traducciones que se habían hecho al portugués, al italiano y al español, donde figuraba la de FEBRES CORDERO de 1838, además de: *Extracto dos princípios fundamentaes do sistema administrativo de França por M. Bonnin, e sua comparação com os de Portugal*, FRANCISCO SOARES FRANCO, Lisboa, Rollandiana, 1822 (traducida de la edición francesa de 1812); *Principi di amministrazione pubblica*, Nápoles, Stamperia Francese, 1824, versión italiana de Antonio DI CRESCENZI y Michele SAFFIOTTI, traducida de



de esta de factura americana publicada en 1838. Lo segundo, es que el pensamiento y la labor científica de los autores franceses, especialmente BONNIN pero no solo él, tuvieron una recepción e influencia determinantes en las primeras expresiones bibliográficas y conceptuales que vieron la luz desde Latinoamérica, en lo atinente a los estudios sobre Administración Pública (si bien tampoco faltó, en cierta medida, la influencia de los autores hispánicos en este orden de ideas, que a su vez traslucían el influjo francés). Cuestión esa que es reconocible tanto en el hecho de esta traducción, cuanto en lo que expresamente manifestaban algunos autores del período al tiempo de introducir las obras que suscribían, y en lo que es un ejemplo ilustrativo el propio caso del libro de José María MORILLA que nos sirve de motivo en este trabajo.

Poco tiempo después de haberse publicado en Panamá en 1838 el compendio de BONNIN, se da a conocer en Bogotá los *Elementos de ciencia Administrativa*, del colombiano Florentino GONZÁLEZ.<sup>11</sup> Este texto, señalado anteriormente por algunos escritores,<sup>12</sup> ha sido valorado por BAENA DEL ALCÁZAR como “particularmente precoz”<sup>13</sup>; y GUERRERO lo cuenta como “el segundo tratado escrito sobre la ciencia de la administración en habla hispana”,<sup>14</sup> aunque, al conjeturarse que en ello le precede una obra española de la que no ha quedado rastro visible para la contemporaneidad (*Elementos de ciencia de la administración*, de José CANGAS Y ARGÜELLES, de 1833<sup>15</sup>), esta de Florentino GONZÁLEZ se convierte, al parecer, en la primera de su tipo pública, debida a un hispanoamericano.

la edición francesa de 1812; *Compendio de los principios de administración*, Madrid, Imprenta de don José Palacios, 1834, versión castellana de D. J. M. SAAVEDRA, traducida de la edición francesa de 1829. Véase: GUERRERO, Omar, “I. Charles-Jean Bonnin: Fundador de la Ciencia de la Administración Pública”, en BONNIN, Charles-Jean, *Principios de Administración Pública*, Compendio y estudio introductorio de Omar GUERRERO, ob. cit., págs. 32 y 33.

11 Hay reedición con prólogo de Omar GUERRERO, realizada por la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, 1994.

12 V. gr.: BENEYTO PÉREZ, Juan, *Historia de la Administración Española e Hispanoamericana*, ob. cit., pág. 45; BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, Volumen I, ob. cit., pág. 69, nota 93; GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, ob. cit., pág. 194.

13 BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Curso de Ciencia de la Administración*, ob. cit., pág. 69, nota 93

14 GUERRERO, Omar, *La teoría de la administración pública*, ob. cit., pág. 194.

15 Sobre esta obra de CANGAS DE ARGÜELLES, aclaraba hace algún tiempo Alejandro NIETO (“Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo General español”. en *34 artículos...*, ob. cit., pág. 21, nota 4): “La Biblioteca de Autores Españoles sacó en 1968 un primer volumen del Diccionario –NIETO aludía al *Diccionario de Ha-*

Al comenzar de ese modo el andar de los estudios sobre la Administración Pública en América Latina, no resulta complicado constatar que, al menos hasta 1840, no hay rastro visible de que hubiera aparecido una obra general sobre Derecho Administrativo correspondiente a estos territorios; y en lo que no hay que perder de vista además que, hasta esa fecha, tampoco se había establecido en esta franja la enseñanza, con identidad propia, de la rama jurídico-administrativa.

Sin embargo, ya desde el tercer cuarto del siglo XIX, cuando unos (muy) pocos países de Latinoamérica eran los que podían mostrar en su patrimonio jurídico, y cultural en general, la presencia de alguna obra de corte general sobre el Derecho Administrativo, puede encontrarse alguna primera referencia en la que se pretenden identificar los inicios de este tipo de literatura jurídica en Latinoamérica. Ciertamente, un planteamiento de esa índole destacaba allí, al igual que hoy, como algo aislado, por cuanto no ha sido actitud común de los autores de esa especialidad en nuestro contexto, detenerse a realizar afirmaciones de este tipo en las obras generales, e incluso ni en los trabajos de corte monográfico que puedan tener que ver con ello de algún modo.

Así las cosas, desde aquel perímetro decimonónico indicado en el párrafo anterior, el argentino Ramón FERREYRA abría el prólogo de su obra general publicada en 1866 –que deviene en ese sentido en la pionera del Derecho Administrativo de su país–, con las siguientes afirmaciones: “El estudio del derecho administrativo, se puede decir, que ha sido desconocido en América. No tengo noticia de que se haya escrito ni enseñado, sino en Chile, recién el año 1859, que se hizo un ensayo por un compendio dedicado a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional, y que la prensa y opinión pública han revelado su autor, el Dr. Francisco Prado, Rector de la Universidad”.<sup>16</sup>

*cienda para uso de los encargados de la suprema dirección de ella*, Londres, 1826-1827, 5 volúmenes, de la autoría de CANGAS DE ARGÜELLES– con un Estudio Preliminar de Ángel HUARTE, donde se habla de un manuscrito, de 1833, titulado *Elementos de ciencia de la Administración que nadie ha leído*”. En esta misma cuerda, Omar GUERRERO (*La teoría de la administración pública*, ob. cit., pág. 185, en nota al pie) aclaraba: “Dentro de la abundante obra de José de Canga Argüelles, distinguido funcionario financiero y escritor de temas hacendarios en España, existe un manuscrito que elaboró en 1833. Lleva por título: “Elementos de ciencia de la administración”, pero al parecer se ha perdido. Don Mariano Baena del Alcázar nos ha comentado que, a la fecha, la búsqueda de tan importante trabajo ha sido infructuosa”.

<sup>16</sup> FERREYRA, Ramón, *Derecho Administrativo General y Argentino*, Imprenta de Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1866, pág. 1.

Andando el tiempo, sería por las afirmaciones de un importante autor también argentino, cuya obra gozó de gran resonancia científica en la franja iberoamericana, que una aseveración de ese tipo adquirirá cierta relevancia y atención dentro de la doctrina *iusadministrativista* de su tiempo y posterior. En efecto, el antiguo profesor de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de La Plata, Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO, acogía breve y rápidamente en el tomo primero de su monumental *Derecho Administrativo*: “La primera expresión de la enseñanza del derecho administrativo en América Latina corresponde a Chile. En 1859 se publicó en Santiago el libro: *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, adoptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional. Esta obra se atribuye a don SANTIAGO PARDO”.<sup>17</sup>

Tanto Ramón FERREYRA como Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO se referían a la misma obra, que responde a los siguientes datos editoriales: *Principios Elementales de Derecho Administrativo chileno, adaptados a las enseñanzas del ramo en el Instituto Nacional siguiendo el plan i las teorías de varios autores*, Imprenta Nacional, Santiago, 1859 (Chile); y que, aparecida originariamente sin consignar el nombre de su escritor, se señala hoy al chileno Santiago PRADO BUSTAMANTE como su autor<sup>18</sup> (su

17 VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín, *Derecho Administrativo*, Tomo 1, *Introducción*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1949, pág. 49, nota 7.

18 Precisaba Andrea Paola RUIZ ROSAS, que: “Fue don Ramón Briseño, en el primer tomo de su obra *Estadística Bibliográfica de la Literatura Chilena 1812-1876* (que reúne las obras de 1812 a 1859), quien desestimó el anonimato voluntario del autor y catalogó el libro, correctamente, a nombre de don Santiago Prado”; ver: RUIZ ROSAS, Andrea Paola, “El nacimiento de la doctrina chilena de Derecho Administrativo en la obra de don Santiago Prado Bustamante”, en PANTOJA BAUZÁ, Rolando, (Coordinador), *Derecho Administrativo. 150 años de doctrina*, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 2009, pág. 25. Según explica PANTOJA BAUZÁ: “El anonimato no puede haber obedecido sino al hecho de que el señor Prado consideró inadecuado atribuirse la autoría de la obra, en circunstancia que, como anticipa en la “Advertencia” que precede al texto, “el plan y la mayor parte de las doctrinas que no llevan cita especial indicando las fuentes de donde han sido tomadas, pertenecen a la obra titulada: Derecho Administrativo Español, de don Manuel Colmeiro”, lo que confirma su lectura”. Ver: PANTOJA BAUZÁ, Rolando, “Primera parte: El Derecho Público en la escena chilena, Capítulo único: El Derecho Público Administrativo”, en PANTOJA BAUZÁ, Rolando, (Coordinador), *Derecho Administrativo chileno*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, DF., 2007, pág. 5, nota 7; del propio PANTOJA BAUZÁ, “La Aparición del Derecho Público Administrativo en la Escena Jurídica”, en *Revista de Derecho Público*, No. 67, 2005, Publicación del Departamento de Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago de Chile, pág. 339, nota 23; también RUIZ ROSAS, Andrea Paola, “El nacimiento de la doctrina chilena

nombre SANTIAGO y no FRANCISCO, como quedó reflejado en el “Prólogo” de la obra de FERREYRA; y su primer apellido PRADO y no PARDO, como se consignó en las palabras de VILLEGAS BASAVILBASO y en el “Índice de nombres” incorporado al final del tomo I de la obra general de este último).

De lo dicho por VILLEGAS BASAVILBASO tomarían nota visible, principalmente, algunos autores sudamericanos.<sup>19</sup> Y especialmente en la doctrina chilena actual, no dejan de recogerse o de hacerse alusión a las afirmaciones anteriormente transcritas del profesor argentino, en cuanto cifra en esta obra a la expresión pionera de la “enseñanza del Derecho Administrativo en América Latina;<sup>20</sup> aunque, directamente y de ordinario, esa doctrina ha sostenido afirmaciones en tono de alcance más nacional o restringido, al destacar esa de PRADO BUSTAMANTE como la primera obra general de Derecho Administrativo de Chile.<sup>21</sup>

La atribución del carácter precursor que la hiciera VILLEGAS BASAVILBASO a la mencionada obra del chileno Santiago PRADO BUSTAMANTE, motivó, tiempo después, un corto trabajo del profesor brasileño Caio TÁCITO, bajo el título “O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América

de Derecho Administrativo en la obra de don Santiago Prado Bustamante”, ob. cit., pág. 25, donde reproduce palabras del propio Santiago PRADO BUSTAMANTE, en la “Advertencia Indispensable” de sus *Principios Elementales de Derecho Administrativo chileno, adaptados a las enseñanzas del ramo en el Instituto Nacional siguiendo el plan i las teorías de varios autores.*

19 Ver, por ejemplo: RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, Alberto, *Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, 1<sup>era</sup> reedición, Cultural Cuzco, S.A., Editores, Lima-Perú, 1992, pág. 42, nota 24; SALOMONI, Jorge, *Teoría general de los servicios públicos*, 1<sup>era</sup> reimpresión de la 1<sup>era</sup> edición, AD-HOC S.R.L., Buenos Aires, 2004, pág. 179, nota 92.

20 Ver, especialmente: PANTOJA BAUZÁ, Rolando, “La Aparición del Derecho Público Administrativo en la Escena Jurídica”, ob. cit., pág. 339; PANTOJA BAUZÁ, Rolando, “Primera parte: El Derecho Público en la escena chilena, Capítulo único: El Derecho Público Administrativo”, ob. cit., pág. 5; y RUIZ ROSAS, Andrea Paola, “El nacimiento de la doctrina chilena de Derecho Administrativo en la obra de don Santiago Prado Bustamante”, ob. cit., págs. 25 y 26; PANTOJA BAUZÁ, Rolando (Coordinador académico), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, por Rolando PANTOJA BAUZÁ, *Derecho y Administración del Estado*, Abeledo Perrot, Legal Publishing Chile, Santiago de Chile, 2010, pág. 304.

21 Ver lo que han manifestado, por ejemplo: VARAS CONTRERAS, Guillermo, *Derecho Administrativo*, 2<sup>da</sup> edición puesta al día, Editorial Nascimento, Santiago de Chile, 1948, pág. 10; PANTOJA BAUZÁ, “La Aparición del Derecho Público Administrativo en la Escena Jurídica”, ob. cit., pág. 339; PANTOJA BAUZÁ, Rolando, *El Derecho Administrativo. Concepto, características, sistematización, proyección*, 2<sup>da</sup> edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 2007, pág. 16; PANTOJA BAUZÁ, Rolando, “Primera parte: El Derecho Público en la escena chilena, Capítulo único: El Derecho Público Administrativo”, ob. cit., pág. 5; RUIZ ROSAS, Andrea Paola, “El nacimiento de la doctrina chilena de Derecho Administrativo en la obra de don Santiago Prado Bustamante”, ob. cit., pág. 25.

Latina”,<sup>22</sup> a los efectos de rectificar la afirmación del argentino, como el propio autor se encargara de precisar, pues –en sus palabras– anteriormente a la fecha que el argentino indicaba ya se había publicado en Brasil la primera obra sobre esa rama de la ciencia jurídica.<sup>23</sup> De ese modo, el brasileño, en ese trabajo, reivindicaba para el Derecho Administrativo de su país lo que consideraba como la obra pionera de la bibliografía jurídico administrativa de América Latina; y que cifraba en los *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o método de P. Pradier-Fodéré*, debida a la autoría de Vicente PEREIRA DO RÊGO, publicada en 1857, en dos tomos por Tipografía Universal, en la ciudad de Recife (Brasil), de cuya cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad de Derecho era titular PEREIRA DO RÊGO.<sup>24</sup>

En lo que nos interesa aquí, Caio TÁCITO exponía en ese escrito: “Consagrada especialmente su finalidad didáctica, el trabajo del profesor pernambucano no se destaca por el espíritu innovador o la intuición creadora. Representa, por tanto, una apreciable síntesis, de los conocimientos contemporáneos y , sobre todo, una visión general del derecho brasilero de mediados del siglo XIX”; seguidamente agregaba: “Independientemente, además, de cualquier valor intrínseco, los dos modestos volúmenes de Vicente Pereira do Rêgo tienen derecho a un lauro indiscutido: el de ser el pionero de la bibliografía de Derecho Administrativo en América Latina y, a la vez, posiblemente, en las tres Américas, conocido como es el tardío reconocimiento de la autonomía de esa disciplina en América del Norte”; para añadir en el párrafo siguiente “Anticipándose dos años a la publicación chilena, a la que se refería Basavilbaso, el autor brasilero permite reivindicar para nuestras letras jurídicas la primacía continental en la especialidad”; y finalmente decía: “Los ‘Elementos de Direito Administrativo Brasileiro’, divulgados, en primera edición en 1857 y más tarde reeditados, en 2.<sup>a</sup> y 3.<sup>a</sup> ediciones, corregidas y aumentadas, en 1860 y 1877

22 TÁCITO, Caio, “O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina”, en *Revista de Direito Administrativo*, Volume 27, págs. 428 y 429. Este trabajo fue luego incluido en: TÁCITO, Caio, *Temas de direito público. (Estudos e Pareceres)*, Volume 1, Renovar, Rio de Janeiro, 1997, págs. 9 y sigs.

23 TÁCITO indicaba al respecto: “No obstante la autoridad del eminente publicista porteño, su afirmación sobre la prioridad cronológica en la bibliografía latinoamericana de Derecho Administrativo debe ser rectificad. Anteriormente a la fecha por él indicada –1859– ya se publicó en Brasil la primera obra sobre esa rama de la ciencia jurídica”. Ver: TÁCITO, Caio, “O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina”, ob. cit., pág. 428.

24 TÁCITO, Caio, “O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina”, ob. cit., pág. 429.

(en esta última ya con su título alterado para ‘Compêndio ou repartições escritas sôbre os elementos de Direito Administrativo para uso das Faculdades de Direito do Império’), son, realmente, el primer libro sobre la materia en América Latina”.<sup>25</sup>

Dentro de la propia ciencia del Derecho Administrativo del Brasil, algún autor se ha hecho eco de las conclusiones anteriores, en la dimensión precisa de ellas. En este sentido, Hely LOPES MEIRELES recordaba que Caio TÁCITO había dicho que el libro *Elementos de Derecho Administrativo Brasileiro*, de Vicente PEREIRA DO RÊGO, era el primero en ser publicado en América Latina.<sup>26</sup>

A pesar de las conclusiones a las que arribaba Caio TÁCITO en el artículo precitado, en cuanto a atribuirle el valor de primera obra latinoamericana de Derecho Administrativo a aquella de Vicente PEREIRA DO RÊGO, resulta interesante constatar cómo en un artículo posterior el primero se refiere a los *Elementos de Derecho Administrativo Brasileiro...* de PEREIRA DO RÊGO, no como la primera obra latinoamericana, sino “como precursora de la bibliografía de Derecho Administrativo en Sudamérica”; colocándole entonces, en su trascendencia espacial y su valor precursor, con un alcance más limitado (a una parte de Latinoamérica –Suramérica– y no a toda ella, como había sostenido en el primer artículo citado). En efecto, en otro trabajo de Caio TÁCITO aparecido en español en 1956, esta vez en la hispana *Revista de Administración Pública*,<sup>27</sup> este autor expresaba que la idea de incluir la cátedra de Derecho Administrativo en las Facultades de Derecho en Brasil databa de la mitad del siglo XIX, y que “[...] se convirtió en realidad en 1855, fecha en que empezó a ser enseñada esta disciplina en las Facultades de Recife y Sao Paulo. Los primeros encargados de estas cátedras fueron los profesores Vicente PEREIRA DO RÊGO y Antonio JOAQUÍN RIBAS. El primero fue también el precursor de la bibliografía de Derecho Administrativo en Sudamérica, con la publicación en 1857 de «Elementos del Derecho Administrativo brasileño comparado con el Derecho Administrativo francés según el método de Pradier-Foderé»”.<sup>28</sup> en la nota 6 al

25 TÁCITO, Caio, “O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina”, ob. cit., pág. 429.

26 LOPES MEIRELES, Hely, *Direito Administrativo Brasileiro*, 28ª edição atualizada por EURICO DE ANDRADE AZEVEDO, DÉLCIO BALESTERO ALEIXO e JOSÉ EMMANUEL BURLE FILHO, Malheiros Editores L.T.D.A., São Paulo, 2003, pág. 50.

27 TÁCITO, Caio, “La enseñanza del Derecho Administrativo en Brasil”, en *Revista de Administración Pública*, Año VII, No. 21, Septiembre-Diciembre, 1956, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, págs. 543 y sigs.

28 TÁCITO, Caio, “La enseñanza del Derecho Administrativo en Brasil”, ob. cit., pág. 545.

pie de esa página, TÁCITO remitía a su trabajo en relación con la obra de Vicente PEREIRA DO REGO, en los siguientes términos: “Ver mi trabajo sobre la materia, «Primer libro de Derecho Administrativo en Sud-América», en la *Revista de Direito Administrativo*, vol. 27, pág. 428”.<sup>29</sup> Y debe notarse que en esta publicación española, el título al que remite dicha nota 6 aparece con una variación (“Primer libro de Derecho Administrativo en Sud-América”) en relación con su denominación original según figura en el volumen 27 de la *Revista de Direito Administrativo*, y que en rigor es: “O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina”, como ya hemos ilustrado).<sup>30</sup>

Junto a los planteamientos precipitados de FERREYRA, VILLEGAS BSAVILBASO y TÁCITO, podemos ubicar algún otro más.

El profesor peruano Alberto RUIZ-ELDREDGE RIVERA, señalaba: “El derecho administrativo en el Perú tienen hondas raíces. Hacia mediados del siglo pasado dicta la cátedra en la Universidad de San Marcos el Profesor Juan E. Lama, pero no ha quedado de él un texto que hubiera sido el primero en América Latina. Se sabe, por tradición, de unos interesantes resúmenes de sus clases, elaborados por estudiantes y revisados por el Profesor Lama, pero no se ha encontrado esos escritos, anteriores a 1850”.<sup>31</sup> En un momento previo al que pertenecen las palabras transcritas, cuando repasaba rápidamente el comienzo de la cátedra de Derecho Administrativo en su país, este peruano comentaba sobre esa cátedra en la Universidad de San Marcos: “Encontramos al profesor Juan E. Lamas, del cual no ha sido posible hallar rastros de su curso, sobre lo cual hay la hipótesis de existir. El Dr. Lama fue Profesor de Derecho Administrativo y sin duda alguna usó el libro del Profesor español Manuel Colmerio

29 Ver: TÁCITO, Caio, “La enseñanza del Derecho Administrativo en Brasil”, ob. cit., nota 6, pág. 545.

30 A partir de la orientación en este segundo contexto, el de América del Sur, es que algún otro autor ha dado cuenta de las afirmaciones de Caio TÁCITO. En este sentido, el desaparecido administrativista argentino José Luis SALOMONI destacaba: “Resulta conocido que la teorización del derecho administrativo en nuestra América del Sur, se desarrolló en un pasado reciente, no obstante la abundante producción normativa iusadministrativa. En cuanto a ello, el eminente jurista brasileiro Caio Tácito, sostiene que el primer tratado sobre la materia en nuestros territorios, perteneció al autor brasileiro Vicente Pereira do Rêgo, quien publicó, en 1857, la obra *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o método de P. Pradier-Fodéré*”. Ver: SALOMONI, Jorge Luis, *Teoría general de los servicios públicos*, ob. cit., págs. 178 y 179. En la nota 92 al pie de la página 179, SALOMONI remitía a: TÁCITO, Caio, *Temas de direito público. (Estudos e Pareceres)*, Volume 1, ob. cit., págs. 9 y sigs.

31 RUIZ-ELDREDGE RIVERA, Alberto, *Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, ob. cit., 1992, pág. 75.

[...]”.<sup>32</sup> luego, en nota al pie correspondiente a la última oración transcrita, acotaba: “El texto del Profesor M. Colmeiro connota la iniciación de Tratados especializados en América Latina. Lama posiblemente lo aplicó en San Marcos; en Santiago aparece, en 1859 “Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno, atribuidos al experto Santiago Pardo (cita de Villegas, pág. 49, Tomo 1)”.<sup>33</sup> Como se puede colegir de lo sostenido por RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, este peruano liga a la obra y a la influencia del pensamiento del español Manuel COLMEIRO la iniciación de las obras generales de Derecho Administrativo en Latinoamérica, lo que se produciría entonces a partir de 1850, cuando aparece la primera edición de esa obra en España, y en Chile y Perú.<sup>34</sup>

Algo que también hacía el profesor español Luis JORDANA DE POZAS, al exponer, a propósito de COLMEIRO, que “[...] su magistral Tratado de Derecho Administrativo aparece publicado simultáneamente en Santiago de Chile y en Madrid y, lo que es más importante, que según mis investigaciones en varias Universidades iberoamericanas, la introducción de las ciencias administrativas en los países americanos de habla española y portuguesa se debió a las obras de Pradier Foderé y de Colmeiro, siendo la de este indudablemente más valiosa, científica y difundida”.<sup>35</sup>

En toda esta senda que estamos recorriendo debemos añadir que en Cuba, en un texto debido a Gilberto MUÑOZ MACHADO –quien a finales de la década de 1970 y principios de la de 1980 fuera profesor (aunque no

32 RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, Alberto, *Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, ob. cit., 1992, pág. 42.

33 RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, Alberto, *Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, ob. cit., nota 24, pág. 42; en el primer párrafo de esa nota 24 indicaba sobre la referencia a la obra de COLMEIRO: “Derecho Administrativo Español”, publicado simultáneamente en Madrid, Santiago y Lima, 1850”.

34 En un dato añadido, pueden traerse a colación las palabras del boliviano José Mario SERRATE PAZ, al referir: “Fue el chuquisaqueño Juan José Amelier quien escribió en 1862, el primer opúsculo “Breves Apuntes sobre el Derecho Administrativo de Bolivia”, inspirados en los principios generales enseñados por el profesor de la Universidad de Santiago de Compostela, Manuel Colmeiro [...]”. Ver: SERRATE PAZ, José Mario, “Inicio de la enseñanza del Derecho Administrativo Boliviano”, que forma parte de su ponencia presentada en el Tercer Congreso Iberoamericano y Cuarto Mexicano de Derecho Administrativo, auspiciado por la Facultad de Estudios Superiores de Acatlán (FES Acatlán), la Coordinación del Posgrado en Derecho y la División de Posgrado de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México, Distrito Federal, 24, 25 y 26 de marzo de 2011, pág. 3.

35 JORDANA DE POZAS, Luis, “Algunas noticias y documentos inéditos sobre don Manuel Colmerio”, en AA.VV., *Estudios en homenaje al profesor López Rodó*, Volumen III, Universidad de Santiago de Compostela, Universidad Complutense, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1972, pág. 63.



de Derecho Administrativo) en la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana–, mientras enumeraba algunos de los profesores que habían asumido la enseñanza del Derecho Administrativo durante el siglo XIX y las primeras seis década del XX, cuando mencionaba a José María MORILLA (lo refería imprecisamente en tercer lugar al intentar seguir un orden cronológico, según se desgaja de la composición de la propia secuencia nominativa que sigue, cuando debió hacerlo en primera instancia por ser el primer profesor de Derecho Administrativo en la casa de altos estudios habanera) señalaba: “[...] autor de un “Breve Tratado de Derecho Administrativo Español General del Reino y Especial de la Isla de Cuba” editado en 1847 y que puede considerarse el primer texto de Derecho Administrativo publicado en idioma español [...]”.<sup>36</sup> En estas afirmaciones del cubano Gilberto MUÑOZ MACHADO, encontramos nosotros la primera señalización (dentro de la literatura jurídica iberoamericana) que coloca al *Breve tratado...* de José María MORILLA a la cabeza de las obras generales que inician el camino de la bibliografía general hispanoamericana; cuestión esta que no aparece, de ese modo, en los autores que nos precedieron.

Sin embargo, también consideramos que la conclusión que asienta ese cubano peca de exceso, pues desconoce, en su objetividad, la producción bibliográfica en materia jurídico-administrativa que se había generado en España en el primer lustro de la década de 1840 (Javier DE BURGOS, Francisco Agustín SILVELA, Alejandro OLIVÁN, Florencio GARCÍA GOYENA y Joaquín AGUIRRE, Manuel ORTIZ DE ZÚÑIGA, Pedro GÓMEZ DE LA SERNA, José DE POSADA DE HERRERA, como los fundamentales), así como las traducciones de algunos escritores franceses (Gabriel BOURBON-LEBLANC, Charles-Jean BONNIN, R. GANDILLOT, Louis Antoine MACAREL, esencialmente) que allí habían visto la luz; todo ello previo a 1847, cuando aparece el *Breve tratado...* de José María MORILLA. De ahí que, con justicia, esa de José María MORILLA no puede calificarse como el primer texto de Derecho Administrativo publicado en idioma español, y su trascendencia real en ese sentido no alcanza a toda el área iberoamericana, sino, propiamente, a la latinoamericana.

En fecha reciente, el profesor mexicano Jorge FERNÁNDEZ RUIZ ha consignado en un trabajo sobre el surgimiento y desarrollo del Derecho Administrativo en su país: “Cabe destacar, que en 1851 se inició en México, y en la América independiente, la enseñanza sistematizada de la ciencia del derecho administrativo, al impartir el jurista Teodosio Lares, en

36 MUÑOZ VALDÉS, Gilberto, *Introducción al Estudio del Derecho*, ob. cit., pág. 257.

ese año, sus *Lecciones de Derecho Administrativo en el Liceo Mexicano de la ciudad de México*, las que luego publicó el año siguiente en forma de libro”; a renglón seguido, FERNÁNDEZ RUIZ explicaba: “En efecto, el estudio sistematizado del derecho administrativo fue iniciado en México por el jurista Teodosio Lares que impartió en México la primera cátedra de derecho administrativo en el Ateneo Mexicano en 1851, antes de que se estableciera esa asignatura en otro país independiente del continente americano, aun cuando unos años antes, el doctor José María Morillo –en este trabajo de FERNÁNDEZ RUIZ aparece así y no como MORILLA– la había instaurado en Cuba, todavía bajo el dominio español, en la Real Universidad Literaria de La Habana; el citado profesor escribió el primer libro de esta disciplina publicado en América, empero, como a la sazón Cuba era colonia española, cátedra y libro estuvieron referidos al derecho administrativo español, como lo acredita su rótulo: *Breve tratado de derecho administrativo español general del reino*, obra que pude conocer en La Habana, merced a la amabilidad del doctor Andry Matilla, [...] de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana”.<sup>37</sup>

Con estas ideas, el profesor FERNÁNDEZ RUIZ suma su autorizada voz a un acorde hasta ahora aislado,<sup>38</sup> en pos del reconocimiento –en el con-

37 FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, “Surgimiento y desarrollo del derecho administrativo en México”, en MOLINA BETANCUR, Carlos Mario y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (Coordinadores académicos), *El Derecho Público en Iberoamérica: Evolución y perspectivas. Libro homenaje al profesor Jaime Vidal Perdomo*, Tomo I, Universidad de Medellín, Editorial Temis S.A., Bogotá-Colombia, 2010, pág. 403. En sentido similar, también de FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge: “Surgimiento y desarrollo del derecho administrativo en México”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (Coodinador de la obra), *El Derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, Tomo III, Jorge FERNÁNDEZ RUIZ (Coordinador), *Derecho Administrativo*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Editorial Porrúa, S.A. de CV., México, D.F., págs. 58 y 59.

38 Más allá del espacio cubano, habíamos sostenido en nuestro trabajo “Consideraciones mínimas sobre el contrato administrativo y el derecho administrativo cubano”, resultado de la ponencia que presentamos en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo, en el contexto del Congreso Internacional de Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados, desarrollado entre el 6 y el 9 de junio de 2006 en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), y que fue publicado 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, pág. 207, nota 19: “No creemos desatinado comentar aquí que el primer texto de factura nacional sobre el derecho administrativo corresponde 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; quien era entonces el catedrático de esa asignatura en la Universidad de La Habana. Esta obra no solo es la precursora en nuestro país, sino que,

texto iberoamericano de los estudios sobre Derecho Administrativo— del valor precursor del libro de MORILLA que nos ocupa, dentro de la literatura jurídico-administrativa americana de orientación sistematizadora o de corte general. Aunque, es de advertir que dicho maestro mexicano matiza sus afirmaciones, pues solo toma en cuenta el lado español del texto y con ello, quizás, no le hace justicia en toda su dimensión a la obra de MORILLA, ante el hecho de que en ella hay también, y protagónicamente, el anclaje en la realidad jurídico-administrativa cubana entonces vigente, como lo demuestra el nombre completo de la obra, según hemos adelantado ya: *Breve tratado de derecho administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*.

Además de todo lo dicho, en un muy breve trabajo fechado recientemente, con el título “A controvérsia em torno da primeira obra latino-americana de Direito Administrativo”, otro brasileño, Hidemberg Alves DA FROTA, incursiona en este tema de la primera obra de Derecho Administrativo en América Latina.<sup>39</sup> En su escrito, partiendo del recuerdo de los pronunciamientos al respecto de su compatriota TÁCITO y del argentino VILLEGAS BASAVILBASO, DA FROTA refutaba las conclusiones de ambos, precisando: “*Todavía, o pioneirismo, na América Latina, quanto à publicação de obra jurídica de Direito Administrativo não pode ser atribuído a Prado Bustamante nem a Vicente Pereira do Rego. É que antes de ambos os juristas sul-americanos trazerem a lume suas respectivas obras administrativistas, ainda em 1852, no México, Teodosio Lares publicara, pela Imprensa de Ignacio Cumplido, o Lecciones de Derecho Administrativo. Cuida-se do livro-texto de suas aulas no Ateneo Mexicano*”.<sup>40</sup> De esta manera, DA

por el origen de su autor (dominicano), por su objeto de estudio (las leyes administrativas vigentes para Cuba), por el lugar donde ve la luz (La Habana) y por el año en que aparece publicada (1847), nos hace afirma que, hasta donde conocemos, estamos en presencia de la obra pionera del derecho administrativo latinoamericano”. 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, págs. 135 y sigs.; y puede verse también nuestro estudio “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, pág. 138, nota 2.

39 DA FROTA, Hidemberg Alves, “A controvérsia em torno da primeira obra latino-americana de Direito Administrativo”, en *Jus Navigandi*, Teresina, Año 16, No. 2958, 7 de agosto de 2011. Disponible en: <<http://jus.uol.com.br/revista/texto/19714>>.

40 DA FROTA, Hidemberg Alves, “A controvérsia em torno da primeira obra latino-americana de Direito Administrativo”, ob. cit., pág. 1.

FROTA identificaba a la obra de Derecho Administrativo del mexicano LARES, como la primera de su tipo en Latinoamérica.

Repasados los planteamientos anteriores, y ante la realidad de que no hemos encontrado muchas más afirmaciones de ese tipo de las que hemos reflejado en las líneas precedentes, es tiempo entonces de colocarlas en contraste con la realidad bibliográfica del Derecho Administrativo latinoamericano en el siglo XIX; específicamente, contrastar cronológicamente los textos de corte general que han resultado los pioneros en sus países de este tipo de bibliografía, con lo que se señala en esas afirmaciones, y así podremos tener un primer acercamiento a la exactitud de esas últimas.

Así las cosas, y hasta donde hemos podido indagar en nuestra búsqueda, he aquí las primeras obras que se reportan como iniciadoras en sus países de la literatura general de Derecho Administrativo, en cuanto se deben a la pluma de autores de esos territorios latinoamericanos, y que, de ese modo, se constituyen en sus contextos nacionales, en su gran mayoría, como los pioneros de la ciencia *iusadministrativa*: 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 (Cuba); LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, dadas en el Ateneo Mexicano, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852 (México) –de esta obra hay edición facsimilar posterior por la UNAM en 1978–; PEREIRA DO REGO, Vicente, *Elementos de Direito Administrativo Brasileiro, comparado com o Direito Administrativo Francês, segundo o método de P. Pradier-Fodéré*, 2 tomos, Tipografia Universal, Recife, 1857 (Brasil); PRADO, Santiago, *Principios Elementales de Derecho Administrativo chileno, adaptadas a las enseñanzas del ramo en el Instituto Nacional siguiendo el plan i las teorías de varios autores*, adaptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional, Imprenta Nacional, Santiago de Chile, 1859 (Chile); AMELIER, Juan José, *Breves Apuntes sobre el Derecho Administrativo de Bolivia*, 1862 (Bolivia); FUENTES, Manuel Atanasio, *Compendio del Derecho Administrativo*, Librería de Rosa y Bouzet, París, 1865 (Perú) –de esta obra hay reimpresión en dos partes en las páginas de la *Revista Peruana de Derecho Público*, No. 14, enero-junio, 2007 y No. 15, julio-diciembre, 2007–; FERREYRA, Ramón, *Derecho Administrativo General y Argentino*, Imprenta Pablo E. Coni, Buenos Aires, 1866 (Argentina); GONZÁLEZ SARAVIA, Antonio, *La administración pública: curso de derecho administrativo*, Establecimiento Tipográfico de la Unión, Guatemala, 1888 (Guatemala); VARELA, L., *Apuntes de derecho administrativo para el aula de Economía Política y Legislación de Obras Públicas de la Universidad de Montevideo*, Montevideo, 1895 (Uruguay); PÉREZ TAMAYO,

Francisco de Paula, *Elementos de derecho administrativo*, Librería de A. J. Cano, Medellín, 1926 (Colombia); HERNÁNDEZ RON, J. M., *Tratado elemental de derecho administrativo*, 1<sup>era</sup> edición, Tomos I y II, Caracas, 1937 (Venezuela) –de esta obra hay edición posterior en 1943-1944–; TRONCOSO DE LA CONCHA, Manuel de Jesús, *Elementos de Derecho Administrativo con aplicación a las leyes de la República Dominicana*, Imprenta del Listín Diario, Santo Domingo, 1938 (República Dominicana); PALMA MARTÍNEZ, Ildefonso, *Derecho Administrativo: teórico y positivo*, Editorial Nuevos Horizontes, Managua, 1947 (Nicaragua) –de esta obra hay edición posterior en 2008–; VILLAGRA MAFFIODO, *Principios de Derecho Administrativo*, Editorial El Foro, Asunción, 1983, Asunción, (Paraguay) –de esta obra hay edición posterior revisada y actualizada normativamente en 2007–. A pesar de que en la enumeración anterior no están representados todos los países de América Latina, las (pocas) omisiones que se presentan (no incluidas por no contar con todos sus datos precisos) no afectan la precisión del panorama expuesto antes de la última década del siglo XIX.

Del contraste entre la enumeración anterior y las conclusiones ya citadas a las que llegaban estudiosos como FERREYRA, VILLEGAS BASAVILBASO, TÁCITO y RUIZ-ELDREDGE RIVERA, podemos sacar en claro que antes de las obras del brasileño PEREIRA DO REGO (1857) y del chileno PRADO (1859), en el panorama de la América que se encuentra al sur del Río Bravo estaban ya posicionadas dos obras generales de Derecho Administrativo: el *Breve tratado...* de José María MORILLA (1847), y las *Lecciones de Derecho Administrativo* del mexicano Teodosio LARES (1852). Obras estas últimas que se adelantan en años a las del brasileño y el chileno aludidos.

El libro de LARES inaugura la bibliografía mexicana de Derecho Administrativo y está constituido por las lecciones que en 1851 había impartido previamente en el Ateneo Mexicano. Este texto –en una noticia prácticamente desconocida o muy poco divulgada– fue también objeto en 1857 de una reimpresión en la ciudad de Sucre, Bolivia,<sup>41</sup> a los efectos de su utilización en la enseñanza del cuarto año de los estudios universitarios de Derecho en esa ciudad.<sup>42</sup> Con esta reimpresión boliviana de la obra del mexicano LARES, principia la publicación de obras generales

41 LARES, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, Imprenta de López, Sucre, Bolivia, 1857.

42 Ha sido recientemente que el profesor boliviano José Mario SERRATE PAZ (“Inicio de la enseñanza del Derecho Administrativo Boliviano”, ob. cit., págs. 1 y 2) ha recordado que el Consejo Universitario de Sucre dispuso que “[...] para la enseñanza, en el cuarto año de la Facultad de Derecho, la reimpresión, de una de las mejores obras llegadas a su biblioteca, intitulada “Lecciones de Derecho Administrativo”, dadas en el Ateneo Mejicano

sobre la materia jurídico-administrativa en el país andino. Mas, si bien constituye la primera sistematización sobre la temática *iusadministrativa* que se publica en Bolivia, no es la primera obra general boliviana de Derecho Administrativo; condición esta última que parece corresponderle a los *Breves Apuntes sobre el Derecho Administrativo de Bolivia*, de Juan José AMELIER, publicados en ese país en 1862.

Las *Lecciones de Derecho Administrativo* del mexicano LARES revelan en su contenido una clara y expresa influencia de las obras francesas en boga por aquella época en esta materia.<sup>43</sup> Dato este último que si se

por su socio de número Lic. Teodosio Lares, miembro del Senado e individuo de varias academias científicas y literarias del país, como se lee en la tapa de la reimpresión”.

43 Teodosio LARES (citamos por la reproducción de las cinco primeras lecciones contenidas en sus *Lecciones de Derecho Administrativo* de 1852, que, bajo el título “El Derecho Administrativo. La Ciencia de la Acción y de la Competencia del Poder Ejecutivo”, se hizo en la *Revista de Administración Pública*, No. 50, Abril-Junio, 1982, Órgano del Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas, Instituto Nacional de Administración Pública, México, D.F, págs. 79 y sigs.) explicaba al inicio de su primera lección (págs. 79 y 80): “Honrado por el Ateneo con el diploma de sócio de número, he querido contribuir á las nobles miras de esta sociedad filantrópica dando lecciones de una ciencia poco cultivada, entre nosotros, y de la más alta importancia para el acierto en la administración pública, hablo del derecho administrativo, por cuya perfección se han hecho tantos esfuerzos en la Francia, hasta llegar á elevarlo á una teoría verdaderamente científica, estableciendo principios positivos, necesarios é incontestables, de que pudieran deducirse rectas y seguras consecuencias para el bien y mejora en la administración de los pueblos. Cormenin y Macarel en 1818, han sido los primeros que han dirigido en Francia la práctica de este derecho, aquel en sus *Cuestiones de derecho administrativo*, y este en sus *Elementos de jurisprudencia*, Gerando en 1819, y Foucart en 1841, han dignamente abierto el camino á la enseñanza de este interesantísimo ramo del derecho, cuyos elementos, ántes esparcidos, ha sabido coordinar Laferriere, y cuyos principios ha procurado establecer Chaveau Adolphe, con claridad y precisión, á fin de fijar esta ciencia bajo sus verdaderas bases”; hacia el final de su lección primera (págs. 83 y 84) LARES observaba: “Nosotros siguiendo los principios de Adolphe, espondremos en estas lecciones la doctrina de la ciencia del Derecho administrativo, bajo las dos bases de competencia y jurisdicción. Siendo el Derecho administrativo la ciencia de la acción, y de la competencia del poder ejecutivo, hablar de la medida del poder, que es la *competencia*, sin hablar de la jurisdicción, que es el medio *de acción*, sería establecer el principio en abstracto sin práctica aplicación; y querer hablar de la acción, sin suponer la competencia, sería pretender hacer la demostración sin el principio. Así es que jurisdicción y competencia administrativas, formuladas en principios de que se deduzcan rectas y claras consecuencias, revelarán al Derecho administrativo en estado de ciencia verdadera”. Omar GUERRERO (*La teoría de la administración pública*, ob. cit., pág. 194) valoraba en su momento que la obra de Teodosio LARES estaba escrita con el estilo del formalismo del Derecho francés. Por su parte, el profesor Jorge FERNÁNDEZ RUIZ (*Derecho Administrativo y Administración Pública*, ob. cit., pág. 88) comentaba: “Apenas tres décadas después de editarse en París el famoso libro de Antonio Macarel, aparecen las Lecciones de dere-

suma a otros como la traducción hecha de la obra de BONNIN en 1838, a la declaración de José María MORILLA (1847) de que contaba con los textos de algunos escritores franceses fechados años antes y los de los principales autores españoles (de la década de 1840)<sup>44</sup> anteriores a Manuel COLMEIRO –añadimos nosotros–, al peso del francés Paul PRADIER-FODERÉ<sup>45</sup> y, en general, del Derecho Administrativo francés, en las obras precursoras nacionales del brasileño Vicente PEREIRA DO REGO (y del Derecho Administrativo brasileño, globalmente considerado<sup>46</sup>) y del peruano Manuel Atanasio FUENTES (publicada en París en 1865),<sup>47</sup> así como la labor directa

cho administrativo de Teodosio Lares –primera obra publicada en México acerca de esta nueva disciplina jurídica–, en las que recoge el jurista mexicano las ideas de Macarel, de Cormenin, de Laferrière (el padre) y de Serrigny, entre otros autores que menciona en dichas lecciones”. También de FERNÁNDEZ RUIZ: “Apuntes sobre la ciencia del Derecho Administrativo en México”, en GONZÁLEZ MARTÍN, Nuria (Coordinadora), *Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morinau*, Tomo I, *Derecho Romano. Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D.F., 2006, pág. 167; “Surgimiento y desarrollo del derecho administrativo en México”, en MOLINA BETANCUR, Carlos Mario y RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ, Libardo (Coordinadores académicos), *El Derecho Público en Iberoamérica: Evolución y perspectivas. Libro homenaje al profesor Jaime Vidal Perdomo*, Tomo I, ob. cit., pág. 403; y “Surgimiento y desarrollo del derecho administrativo en México”, en GARCÍA RAMÍREZ, Sergio (Coordinador de la obra), *El Derecho en México: dos siglos (1810-2010)*, Tomo III, JORGE FERNÁNDEZ RUIZ (Coordinador), *Derecho Administrativo*, ob. cit, pág. 59.

44 MORILLA, José María, *Breve tratado de Derecho Administrativo...*, ob. cit. pág. VI.

45 De Paul PRADIER-FODERÉ se publicó en Perú: *Compendio del Curso de Derecho Administrativo profesado en la Facultad de Ciencias Políticas y Administrativas*, 2<sup>a</sup> edición, traducido por Manuel A. FUENTES, Lima, Imprenta del Estado, Lima, 1878; cuya primera edición data de 1875.

46 Reseñaba Edmir NETTO DE ARAÚJO (“O Direito Administrativo e sua história”, en *Revista da Faculdade de Direito*, No. 102, *Em homenagem aos 500 Anos do Descobrimento do Brasil*, Universidade de São Paulo, São Paulo, pág. 164) desde el supuesto particular de Brasil: “A partir de metade do século XIX, rendendo-se à influência francesa que, de resto, predominava em nossa cultura, e era incentivada pelo próprio imperador D. Pedro II, o Direito Administrativo passa a ser incluído nos programas das Faculdades de Direito (Decreto n. 608, de 16.08.1851) [...]”. También, María Silvia Zanella DI PIETRO (*Direito Administrativo*, 19<sup>a</sup> edição, Editora Atlas S.A., São Paulo, 2006, pág. 44) es de las que recordaba para Brasil: “No período do Império, adotaram-se os princípios do Estado Liberal, sob influência do direito francês”.

47 Manuel Atanasio FUENTES comentaba en la explicación que colocaba en el pórtico de su libro: “Con respecto a los puntos no legislados, ni reglamentados, me ha parecido oportuno indicar, aunque de un modo somero, los principios fundamentales de las legislaciones extranjeras y en especial de la francesa, principios que con ligeras modificaciones podrían adoptarse con provecho en Perú. Teniendo a la vista las obras de los más clásicos escritores; la compilación de las leyes peruanas y el Diccionario del recomendable (F.)

en lo docente de ese francés en la universidad peruana del siglo XIX<sup>48</sup> y la reimpresión boliviana del propio libro de Teodosio LARES en 1857, permite colegir, a primera vista, que las expresiones primigenias del *iusadministrativismo* latinoamericano, previas a la segunda mitad de la década de 1850 y algunas que se produjeron luego de esa etapa, estuvieron sobre todo marcadas de manera indeleble por el sello de lo francés (quizás no podía ser de otro modo si conocemos conscientemente el proceso de afirmación y evolución del Derecho Administrativo en ese tiempo, en Europa y Latinoamérica); y que el influjo de Manuel COLMEIRO (la “era COLMEIRO”) dentro del pensamiento de América Latina relativo al Derecho Administrativo, no vendría a manifestarse de este lado del Atlántico sino en parte de la bibliografía que corresponde a las postrimerías del decenio de 1850 y a la que se produce con posterioridad a esa década, quedando encuadrada, fundamentalmente, en el tercer cuarto y más del siglo XIX.

Por ello, es que no compartimos en toda su línea la afirmación del peruano Alberto RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, cuando acotaba: “El texto del Profesor M. Colmeiro connota la iniciación de Tratados especializados en América Latina”,<sup>49</sup> ni la del español JORDANA DE POZAS al concluir que “[...] la introducción de las ciencias administrativas en los países americanos de habla española y portuguesa se debió a las obras de Pradier Fodéré y de Colmeiro [...]”<sup>50</sup>; pues, en rigor, esa connotación e introducción por la vía de COLMEIRO debe circunscribirse solo a los inicios de los textos generales de Derecho Administrativo en algunos países sudamericanos –básicamente de los que se incorporan a la marcha científica *iusadministrativa* cuando estaba por finiquitar la década de 1850 y durante la de 1860–,

García Calderón, mi trabajo se ha limitado a ligeras apreciaciones [...]”. Ver: FUENTES, Manuel Atanasio, *Compendio del Derecho Administrativo*, Librería de Rosa y Bouzet, París, 1865, consultado en la publicación que de él se hace, en una primera parte, en *Revista Peruana de Derecho Público*, Año 8, No. 15, Julio-Diciembre, 2007, Editora Jurídica Grijley E.I.R.L., Lima, pág. 155.

48 Ver, por ejemplo, lo que señalaban en el Perú: RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, Alberto, *Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, ob. cit., pág. 42; y BACA ONETO, Víctor S., “¿Son el precedente y la doctrina fuentes del Derecho Administrativo?”, en RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime/ SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel/ PÉREZ HUALDE, Alejandro/ FARRANDO, Ismael y COMADIRA, Julio Pablo (Coordinadores), *Fuentes del derecho administrativo (Tratados internacionales, contratos como regla de derecho, jurisprudencia, doctrina y precedente administrativo)*, IX Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo 2010, Mendoza, Argentina, Ediciones Rap, s.a, Buenos Aires, 2010, pág. 650.

49 RUIZ-ELDRIDGE RIVERA, Alberto, *Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, ob. cit., nota 24, pág. 42.

50 JORDANA DE POZAS, Luis, “Algunas noticias y documentos inéditos sobre don Manuel Colmerio”, ob. cit., pág. 63.



pero no a los comienzos del acercamiento científico al subsistema jurídico-administrativo en la América Latina toda.

De tal suerte, en el panorama de las primeras obras generales de Derecho Administrativo en esta área geográfica, destaca entonces a la cabeza de esas obras, temporalmente hablando, el *Breve tratado...* de José María MORILLA; cuya publicación en 1847 antecedió en cinco años a la del mexicano Teodosio LARES (1852), en diez años a la del brasileño Vicente PEREIRA DO REGO (1857) y en doce años a la del chileno Santiago PRADO (1859), por solo mencionar los autores más adelantados en el tiempo entre nosotros, en cuanto a producción bibliográfica se refiere en la materia *iusadministrativa*. En consecuencia, esa fecha (1847) y su aparición en tierra cubana nos dan ya los primeros indicios de que con el *Breve tratado...* de José María MORILLA estamos asistiendo a la primer texto general de Derecho Administrativo, hasta ahora conocido, que se produce en América Latina y que debe ser entonces, a partir de él, que debe comenzar a contarse el proceso de vida de la literatura sobre Derecho Administrativo en este espacio geográfico.

En relación con este libro de José María MORILLA concurren varios elementos que coadyuvan a consolidar su carácter precursor, no solo como obra escrita, sino relacionado también con el establecimiento de la enseñanza del Derecho Administrativo en América Latina. Lo primero que debe verse, es que dicho texto es un resultado directo del establecimiento por vez primera en Cuba, en la otrora Facultad de Jurisprudencia de la Universidad de La Habana, a raíz del plan de estudios implantado desde España por la Real Orden de 24 de agosto de 1842, de la materia “Elementos de Derecho Administrativo” (ubicada en el tercer año), y para la cual, como ya sabemos, fue nombrado catedrático propietario (de Derecho Público Español y de Indias y Administrativo) el mismo MORILLA;<sup>51</sup> aunque a partir del plan de estudios (también venido desde España) de 1863 esa materia se fusiona con la de Derecho Público (Derecho Público Español y de Indias) y pasa a ser una única asignatura en la cátedra de “Elementos de Derecho Público y Administrativo español”. Con su creación en 1842, estamos asistiendo a un evento inédito hasta ese momento en tierras latinoamericanas, que no es más que la aparición de la enseñanza del Derecho Administrativo como materia específica en el ámbito de la formación de los profesionales del Derecho. Realidad esta que nos dice que, hasta donde hemos podido verificar, no fue sino en Cuba donde por

<sup>51</sup> Ver lo que de propia mano explicaba José María MORILLA en el “Prólogo” de su *Breve tratado de Derecho Administrativo...*, ob. cit. pág. v.

vez primera en Latinoamérica se enseñó el Derecho Administrativo como disciplina jurídica autónoma o propiamente considerada.<sup>52</sup>

52 Recuérdese que en 1866 el argentino Ramón FERREYRA (*Derecho Administrativo General y Argentino*, ob. cit., pág. 1) había dicho: “El estudio del derecho administrativo, se puede decir, que ha sido desconocido en América. No tengo noticia de que se haya escrito ni enseñado, sino en Chile, recién el año 1859, que se hizo un ensayo por un compendio dedicado a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional, y que la prensa y opinión pública han revelado su autor, el Dr. Francisco Prado, Rector de la Universidad”. También, que otro argentino, Benjamín VILLEGAS BASAVILBASO (*Derecho Administrativo*, Tomo 1, ob. cit., pág. 49, nota 7) había sostenido que: “La primera expresión de la enseñanza del derecho administrativo en América Latina corresponde a Chile. En 1859 se publicó en Santiago el libro: *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, adoptados a la enseñanza del ramo en el Instituto Nacional. Esta obra se atribuye a don SANTIAGO PARDO”. Por su lado, el brasileño Caio TÁCITO (“O primeiro livro sôbre Direito Administrativo na América Latina”, ob. cit., pág. 429) había enarbolado que la obra de Vicente PEREIRA DO REGO de 1857 “[...] permite reivindicar para nuestras letras jurídicas la primicia continental en la especialidad”. TÁCITO precisaba además en otro trabajo (“La enseñanza del Derecho Administrativo en Brasil”, ob. cit., pág. 544) que en Brasil la inclusión en las Facultades de Derecho de la cátedra de Derecho Administrativo data de mitad del siglo XIX; luego decía: “El Decreto núm. 608, de 16 de agosto de 1851, autorizó la creación de la cátedra que, según los estatutos de las facultades de Derecho aprobados por el Decreto núm. 1.134, del 30 de marzo de 1953, debía formar parte del quinto año de la carrera con el título de «Derecho Administrativo Nacional». Más tarde la reforma de la enseñanza de 1854 dispuso que se llamase simplemente «D. Administrativo»”; y en el párrafo siguiente agregaba: “La idea de crear esta cátedra tiene, sin embargo, orígenes más remotos. Se propuso ya en 1833 por el ministro del emperador Nicolau DE CAMPOS VERGUEIRO, y en 1848 el canciller Francisco GE ACAIABA DE MONTEZUMA, al ser elegido presidente del Instituto de Abogados del Brasil sostuvo la necesidad de crear esta cátedra en su discurso inaugural. La idea se convirtió en realidad en 1855, fecha en que empezó a ser enseñada esta disciplina en las Facultades de Recife y Sao Paulo. Los primeros encargados de estas cátedras fueron los profesores Vicente PEREIRA DO REGO y Antonio JOAQUÍN RIBAS”. Para el caso peruano, Alberto RUIZ-ELDRIDGE RIVERA (*Manual de Derecho Administrativo. Temática Esencial*, ob. cit., pág. 74) explicaba: “El derecho administrativo en el Perú tiene hondas raíces. Hacia mediados del siglo pasado dicta la cátedra en la Universidad de San Marcos el Profesor Juan E. Lama [...]. En 1866 dictó el Dr. Manuel Pérez [...]”; asimismo: BACACORZO, Gustavo, “La cátedra sanmarquina”, en su *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomos I-II, *Derecho Administrativo Substantivo y Adjetivo*, 5<sup>ta</sup> edición, Gaceta Jurídica, S.A., Lima, 2002, págs. 15 y 16. En lo tocante a Bolivia, se recuerda, tanto por Alfredo REVILLA QUEZADA (*Curso de Derecho Administrativo Boliviano*, E. Burillo, La Paz, Bolivia, 1937, pág. 37) como por José Mario SERRATE PAZ (“Inicio de la enseñanza del Derecho Administrativo en Bolivia”, ob. cit., pág. 1), que sobre la mitad del siglo XIX el Estatuto Orgánico de las Universidades preveía que para obtener el doctorado los egresados de las facultades de Derecho debían cursar un año más de estudio tanto de Derecho Público como de Derecho Civil en sus relaciones con la administración del Estado; luego, según SERRATE PAZ (“Inicio de la enseñanza del Derecho Administrativo en Bolivia”, ob. cit., pág. 4): “Con el Estatuto de Instrucción Pública del 15 de enero de 1874, la cátedra de Derecho Administrativo se separó de la cátedra de Derecho Público, sin embargo, varias Facultades de Derecho volvieron a unirla

Todo lo anterior, junto a la argumentación de la condición cubana (y por esa vía recalamos en el carácter hispanoamericano) del texto que nos ocupa, tal y como lo hicimos en el acápite que precede a este, colocado en perspectiva con el panorama bibliográfico decimonónico sobre Derecho Administrativo en Latinoamérica, nos llevan a afirmar que el *Breve tratado...* de José María MORILLA (1847) emerge como la primera obra general de Derecho Administrativo publicada en América Latina, y la más antigua de su tipo en el área de la que tengamos noticia.

Esta afirmación potencia entonces el valor histórico del libro que nos ha servido de motivo a través de estas líneas; advierte a Cuba como iniciadora de este tipo de literatura relativa al Derecho Administrativo en el espacio geográfico latinoamericano; y llama la atención sobre un punto a considerar cuando se pretenda juntar piezas para desandar y reflexionar sobre los primeros pasos del *iusadministrativismo* latinoamericano.

pero esta vez con la cátedra de Derecho Constitucional hasta mediados del siglo xx, en que se separan”. En relación con Uruguay, Julio A. PRATS (*Derecho Administrativo*, Tomo 1, Acalí Editorial, Montevideo, 1977, págs. 13 y 14) explicaba que la cátedra de Derecho Administrativo se creó por el plan de estudios y reglamento de 15 de febrero de 1878 en los cursos de abogacía, funcionando en cuarto año y como cátedra de Derecho Constitucional y Administrativo mientras no se previera la nueva cátedra, aunque ya desde 1861 nociones fundamentales de esta materia se impartían en la cátedra de Economía Política y no fue hasta 1887 que se le ubica como materia autónoma en el tercer año de la enseñanza del Derecho; el primer profesor designado fue Carlos María RAMÍREZ, el 21 de marzo de 1887, pero como prácticamente este no desempeñó la cátedra se nombró nuevo catedrático interino, el 3 de abril de 1887, a Carlos María DE PENA. También puede verse, para el tema de Uruguay: MARTINS, Daniel Hugo, *Introducción al Derecho Administrativo. Fundamentos históricos, políticos, filosóficos, económicos y jurídicos*, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 1982, pág. 108; MARTINS, Daniel Hugo, *Objeto, Contenido y Método del Derecho Administrativo en la Concepción Integral del Mundo del Derecho*, Fundación Cultura Universitaria, Montevideo, 2000, pág. 197; DELPIAZZO, Carlos E., *Derecho Administrativo Uruguayo*, Universidad Nacional Autónoma de México, Editorial Porrúa, S.A. de C.V., México, D.F., 2005, pág. 9. Según nos cuenta desde el contexto chileno el profesor Rolando PANTOJA BAUZÁ (“Primera parte: El Derecho Público en la escena chilena, Capítulo único: El Derecho Público Administrativo”, ob. cit., pág. 6): “Quien primero desempeñó la cátedra universitaria fue don Valentín Letelier. La primera asignatura se creó por decreto del 10 de diciembre de 1887, y el profesor Letelier, además ilustre pedagogo nacional, la asumió al año siguiente”; también de PANTOJA BAUZÁ, “La Aparición del Derecho Público Administrativo en la Escena Jurídica”, ob. cit., pág. 340; y PANTOJA BAUZÁ, Rolando (Coordinador académico), *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1, por Rolando PANTOJA BAUZÁ, *Derecho y Administración del Estado*, ob. cit., págs. 8 y 304.



## OBRAS GENERALES CUBANAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO<sup>1</sup>

- 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*, 2<sup>da</sup> edición aumentada con arreglo a las últimas disposiciones, Imprenta de la Viuda de Barcina y comp., Habana, 1865. (Esta segunda edición contiene un plan mucho más amplio que la anterior obra de MORILLA *Breve tratado...*, de 1847, pero en continuidad de número de edición se le atribuyó en relación con esa primera obra, a pesar de aparecer con otro título y con mayor amplitud en su alcance y sustancia; de ella hay reimpresión facsimilar en un único texto bajo los siguientes datos: MORILLA, José María, *Tratado de Derecho Administrativo español*, Volúmenes 1-2, La Vergne, TN USA, 2010).
- DOMINGO GUERRERO, José, *Programa de las materias correspondientes a la asignatura de Derecho Político y Administrativo español*, Real Universidad de La Habana, La Habana, s/a.
- 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.

1 Ordenadas cronológicamente.

- 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 Administrativos* corresponden al contenido del Tomo I de esa obra en su primera edición).
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio y MARTÍNEZ SAENZ, Joaquín, *Ensayos de Derecho Administrativo*, Tomo I, Imprenta y Papelería de Rambla, Bouza y C<sup>A</sup>, Habana, 1922.
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Sumarios de las lecciones de Derecho Administrativo explicadas en la Academia de Derecho*, Recopiladas por Juan Antonio MENDOZA, Habana, 1923.
- SEGURA CABRERA, Andrés, “Derecho Administrativo”, en SEGURA CABRERA, Andrés, *Programa para los ejercicios teórico y práctico para la provisión de notarías*, Librería “La Moderna Poesía”, La Habana, 1924.
- NÚÑEZ Y NÚÑEZ, Eduardo Rafael, *Tratado de Derecho Administrativo*, Con arreglo al Programa del Profesor de la Asignatura en la Universidad Nacional Dr. Enrique HERNÁNDEZ CARTAYA, 2 Tomos, 13<sup>era</sup> edición, Imprenta J. Hernández Lapido, Habana, 1926 (la primera edición de esta obra, publicada en el año 1918, apareció como una coautoría de José A. MESTRE y Eduardo R. NÚÑEZ Y NÚÑEZ y a partir de la segunda edición el texto se editó sólo bajo la autoría de NÚÑEZ Y NÚÑEZ).
- DACOSTA, Aristides M. y SMITH, Carlos J., *Apuntes de Derecho Administrativo* (Adaptados a las explicaciones de clase), Ipm. y Papelería “La Universal”, Habana, 1927.
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Notas de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Tomadas taquigráficamente por el alumno Aurelio ESPINOSA en las clases del Dr. Antonio LANCÍS Y SÁNCHEZ, Imprenta y Librería “La Propagandista”, Habana, 1928.
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Conferencias de Derecho Administrativo*, 2<sup>o</sup> Curso, Versión mimeográfica de Aurelio ESPINOSA, Habana, 1939.
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo, Segundo Curso*, Primera Parte y Segunda Parte, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1941.
- HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Derecho Administrativo para oposiciones a Registros de la Propiedad*, Versión mimeográfica, Habana, 1943.

- VIVANCO HERNÁNDEZ, José Clemente, *El Juicio Contencioso-Administrativo*, 2<sup>da</sup> edición revisada, Jesús Montero, Editor, La Habana, 1944 (la 1<sup>era</sup> edición es de 1937).
- RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo, Primer curso*, Conferencias mimeografiadas, Departamento de Publicaciones, Facultad de Derecho, La Habana, s/a. (este formato respondía a las reproducciones mimeográficas que se hacían de las conferencias dictadas por el autor al impartir la asignatura durante el curso académico; hay varias reproducciones que corresponden a cursos académicos diferentes).
- JIMÉNEZ Y FERNÁNDEZ, Rafael Santos, *Derecho Administrativo (Segundo curso)*, Departamento de Publicaciones, Facultades de Derecho, Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, s/a. (este formato respondía a las reproducciones mimeográficas que se hacían de las conferencias dictadas por el autor al impartir la asignatura durante el curso académico; hay varias reproducciones que corresponden a cursos académicos diferentes).
- HERNÁNDEZ CORUJO, Enrique, *Programa de fundamentos y medios jurídicos de la Administración Pública*, Habana, 1946.
- RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo (Primer curso)*, Copias de clases, Editado por el Centro de Estudios Profesionales Universitarios, Departamento de Publicaciones, Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, s/a.
- RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Elementos de Administración Pública*, Instituto de Administración Pública, Facultad de Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, s/a.
- RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Derecho Administrativo. Primer curso*, Copias de clases, Departamento de Publicaciones, Facultades de Derecho y Ciencias Sociales y Derecho Público, Universidad de La Habana, La Habana, Curso 1950-1951.
- LANCÍS Y SÁNCHEZ, Antonio, *Derecho Administrativo. La actividad administrativa y sus manifestaciones*, 3<sup>era</sup> edición, Cultural, S.A., La Habana, 1952 (las dos ediciones anteriores son de 1942 y 1945).
- ÁLVAREZ TABÍO, Fernando, *El Proceso Contencioso-Administrativo (Doctrina, Legislación, Jurisprudencia)*, Editorial Librería Martí, La Habana, 1954.
- RUIZ Y GÓMEZ, Julián Modesto, *Principios de Derecho Administrativo. Primero y segundo semestres*, Material de clases, 4<sup>ta</sup> edición, Escuela de Ciencias Comerciales, Universidad de La Habana, La Habana, 1955.

(La 1<sup>era</sup> edición de este texto es de 1947; la 2<sup>da</sup> edición es de 1950; la 3<sup>era</sup> edición es de 1954; en todos los casos editado por la Escuela de Ciencias Comerciales de la Universidad de La Habana; también es posible encontrar esta obra separada en los fascículos correspondientes al primer y segundo semestres que incluía).

GARCINI, Héctor y REYES, Miguel, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, *Parte General*, Escuela de Ciencias Jurídicas, Facultad de Humanidades, Universidad de La Habana, La Habana, 1963.

GARCINI, Héctor/ REYES, Miguel y CABRERA, Marta, *Derecho Administrativo I*, Fascículo I, *Principios Generales (primera parte)*, 1<sup>era</sup> edición, Edición Revolucionaria, Editorial Pueblo y Educación, Instituto Cubano del Libro, La Habana, 1976 (de este texto hay una impresión posterior que responde a los siguientes datos: *Derecho Administrativo I*, Fascículo I, *Principios Generales (primera parte)*, Imprenta de la Dirección de Instrucción, Sección de B.M.E., Ministerio del Interior, La Habana, 1979; también hay otra reproducción por los Talleres Universitarios de Camagüey, Camagüey, 1981).

GARCINI, Héctor, *Derecho Administrativo, Segunda parte*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1978.

DIRECCIÓN DE INSTRUCCIÓN, *Derecho Administrativo*, Dirección de Instrucción, Ministerio del Interior, Imprenta de la Dirección de Instrucción, Sección de B.M.E., MININT, La Habana, 1979 (este texto es en esencia un breve resumen de la obra de Héctor GARCINI).

GARCINI GUERRA, Héctor, *Elementos del Derecho Administrativo*, Primera y Segunda partes, Selección de los aspectos básicos del texto destinado al curso dirigido de la enseñanza superior, Elaboración y revisión a cargo de Pío Arnoldo PARADA, A., y Lidia PAREDES, V., Curso para técnicos medios en Derecho Laboral, Dirección de Capacitación, CETSS, Ciudad de La Habana, 1983.

GUERRA, Héctor, *Derecho Administrativo*, 2<sup>da</sup> edición corregida y ampliada, Editorial Pueblo y Educación, La Habana, 1986 (la 1<sup>era</sup> edición es de 1981, con reimpresión en 1982 y 1984, del mismo sello editorial).

RODRÍGUEZ PÉREZ, Homero, *Derecho Administrativo*, Texto único, Edición Provisional, Dirección de Capacitación, MINJUS-CETSS, La Habana, 1989.

VALDIVIA ONEGA, Marisabel/ VIZOSO GARCÍA, María de los Ángeles y CASTANEDO ABAY, Armando, *Separata de Derecho Administrativo*, Facultad de Derecho, Universidad de La Habana, La Habana, 1989.

GARCINI GUERRA, Héctor, "La Administración Pública (fragmentos)" (Tomado del libro de Héctor GARCINI GUERRA: *Derecho Administrativo*,



Editorial Pueblo y Educación, 1981), en AA.VV, *Curso de superación jurídica para cuadros del Estado*, Ministerio de Educación Superior, Ministerio de Justicia, Editorial “Félix Varela”, La Habana, 2001.

AA.VV., *Estudios de Derecho Administrativo cubano*, Editorial “Félix Varela”, Ciudad de La Habana, 2002.

AA.VV., *Temas de Derecho Administrativo cubano*, 2 Tomos, 1<sup>era</sup> edición, Editorial “Félix Varela”, Ciudad de La Habana, 2004 (hay 1<sup>era</sup> reimpresión en 2006 y 2<sup>da</sup> reimpresión en 2010, de la misma editorial).



PROGRAMA HISTORIA DE LAS UNIVERSIDADES  
*PUBLICACIONES*

CUADERNOS

- 1 (1998), 341 pp.
- 2 (1999), 281 pp.
- 3 (2000), 363 pp.
- 4 (2001), 353 pp.
- 5 (2002), CD + 555 pp.
- 6 (2003), 307 pp.
- 7 (2004), 303 pp.
- 8 (2005), 477 pp.
- 9 (2006), 465 pp.
- 10 (2007), 342 pp.
- 11 (2008), 372 pp.
- 12 (2009), 334 pp.
- 13 (2010), 282 pp.

BIBLIOTECA

1. *Estado de la Universidad de Alcalá (1805)*, estudio preliminar de José Luis Peset, edición de Diego Navarro, Madrid 1999, 120 pp.
2. *La investigación en la universidad*, edición de Carmen Merino, Madrid 1999, 217 pp.
3. Aurora Rivière Gómez, *Orientalismo y nacionalismo español. Estudios árabes y hebreos en la Universidad de Madrid (1843-1868)*, Madrid 2000, 143 pp.
4. Manuel Martínez Neira, *El estudio del derecho. Libros de texto y planes de estudio en la universidad contemporánea*, Madrid 2001, 318 pp.
5. Daniel Comas Caraballo, *Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia (1900-1922)*, Madrid 2001, 334 pp.
6. Carolina Rodríguez López, *La Universidad de Madrid en el primer franquismo: ruptura y continuidad (1939-1951)*, Madrid 2002, 490 pp.
7. Ramon Aznar i Garcia, *Cánones y leyes en la universidad de Alcalá durante el reinado de Carlos III*, Madrid 2002, 349 pp.

8. Enrique Villalba Pérez, *Consecuencias educativas de la expulsión de los jesuitas de América*, Madrid 2003, 246 pp.
9. *Archivos universitarios e historia de las universidades*, edición de José Ramón Cruz Mundet, Madrid 2003, 345 pp.
10. *La enseñanza del derecho en el siglo XX. Homenaje a Mariano Peset*, edición de Adela Mora Cañada, Madrid 2004, 578 pp.
11. Manuel Martínez Neira / José M.<sup>a</sup> Puyol Montero / Carolina Rodríguez López, *La universidad española 1889-1939. Repertorio de legislación*, Madrid 2004, 389 pp.
12. *Hacia un modelo universitario: la Universidad Carlos III de Madrid*, edición de Adela Mora Cañada y Carolina Rodríguez López, Madrid 2004, 365 pp.
13. *Manuales y textos de enseñanza en la universidad liberal*, edición de Manuel Ángel Bermejo Castrillo, Madrid 2004, 750 pp.
14. Susana Guijarro González, *Maestros, escuelas y libros. El universo cultural de las catedrales en la Castilla medieval*, Madrid 2004, CD + 349 pp.
15. *Filosofía para la universidad, filosofía contra la universidad*, edición de Faustino Oncina Coves, Madrid 2008, 360 pp.
16. Manuel Martínez Neira / José María Puyol Montero, *El doctorado en derecho. 1930-1956*, Madrid 2008, 340 pp.
17. Germán Perales Birlanga, *El estudiante liberal. Sociología y vida de la comunidad escolar universitaria de Valencia. 1875-1939*, Madrid 2009, 326 pp.
18. Alfons Aragoneses, *Un jurista del Modernismo. Raymond Saleilles y los orígenes del derecho comparado*, Madrid 2009, 259 pp.
19. Antonio López Vega, *Biobibliografía de Gregorio Marañón*, Madrid 2009, 187 pp.
20. Pio Caroni, *La soledad del historiador del derecho. Apuntes sobre la conveniencia de una disciplina diferente*, Madrid 2010, 225 pp.
21. Francisco Crosas López, *De enanos y gigantes. Tradición clásica en la cultura medieval hispánica*, Madrid 2010, 169 pp.

22. Manuel Martínez Neira / Natividad Araque Hontangas, *El marqués de Morante y la Universidad de Madrid*, Madrid 2011, 277 pp.
23. Antonio Planas Rosselló / Rafael Ramis Barceló, *La facultad de leyes y cánones de la Universidad Luliana y Literaria de Mallorca*, Madrid 2011, 186 pp.
24. Francisco Ayala / Eduardo L. Llorens / Nicolás Pérez Serrano, *El derecho político de la Segunda República*, estudio preliminar, edición y notas de Sebastián Martín, Madrid 2011, CLXXXIX + 396 pp.
25. Pablo Campos Calvo-Sotelo, *La evolución histórica del espacio físico de la universidad. Impulsos conceptuales, paradigmas arquitectónicos, estrategias institucionales y propuestas recientes de innovación*, Madrid 2011, 236 pp.
26. Andry Matilla Correa, *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho Administrativo en Cuba. José María Morrilla y el Breve tratado de Derecho Administrativo (1847)*, Madrid 2011, 329 pp.

