

Cuarta Parte	LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX.....	129
Capítulo 10	PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX .	131
	Antecedentes	134
	Siglo XVIII.....	134
	Siglo XIX	135
	Década de los treinta	135
	Década de los cuarenta	135
	Década de los cincuenta.....	135

CUARTA PARTE

LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX

*Señores: la administración es de todos los
tiempos y todas las sociedades; pero en
todas las administraciones según su diversa
clase hay siempre un principio que domina,
y forma por así decirlo la base de todas
ellas.*

José Posada de Herrera.
1843

SUMARIO

- CAPÍTULO 10. **PANORAMA GENERAL DE LOS ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA EN EL SIGLO XIX**
- CAPÍTULO 11. **FRANCISCO AGUSTÍN SILVELA: ESTUDIOS PRÁCTICOS DE ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 12. **ALEJANDRO OLIVÁN: LA CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 13. **MANUEL ORTIZ DE ZÚÑIGA: DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 14. **JOSÉ POSADA DE HERRERA: LECCIONES DE ADMINISTRACIÓN**
- CAPÍTULO 15. **MANUEL COLMEIRO: LA CIENCIA ADMINISTRATIVA**
- CAPÍTULO 16. **LA ENCICLOPEDIA ESPAÑOLA DE DERECHO Y ADMINISTRACIÓN**

CAPÍTULO 10

**PANORAMA GENERAL DE
LOS ESTUDIOS
ADMINISTRATIVOS EN
ESPAÑA EN EL SIGLO XIX**

OBJETIVOS

Al concluir el estudio de este capítulo el lector podrá:

- Sintetizar el pensamiento administrativo español del siglo XIX.

SUMARIO

Panorama general de los estudios administrativos en España en el siglo XIX

Antecedentes

Siglo XVIII

Siglo XIX

Década de los treinta

Década de los cuarenta

Década de los cincuenta

Podría afirmarse, casi sin temor a equívoco, que la ciencia de la administración francesa, la de Bonnin, influyó más en España que en la propia Francia, toda vez que los autores peninsulares estudiaron en tierra gala, o leyeron los trabajos de sus vecinos, o los tradujeron al castellano. Durante la década de los treinta en el siglo pasado tiene lugar la aparición de los primeros estudios de administración, que comprenden obras de ciencia de la administración, trabajos prácticos de administración y traducciones del francés, aunque ya a fines del siglo XVIII la influencia gala había motivado versiones al castellano de obras de ciencia de la policía. Siguiendo un curso histórico y, por ahora, considerando solamente obras sobre ciencias de la administración, podemos reseñar el desarrollo del estudio de la administración española en la forma siguiente:

ANTECEDENTES

Jerónimo Castillo de Bovadilla. *Política para corregidores*. 1597.

Juan de Solórzano Pereira. *Política indiana*. 1649.

J. Enriquez de Zúñiga. *Tractatus de officialibus reipublicae*. 1676.

Antonio Fernández de Otero. *Tractatus de officialibus reipublicae*. 1682.

SIGLO XVIII

Juan Enrique de Justi. *Elementos generales de policía*. 1784.

Traducción de Antonio Francisco Ruíz y Gelabert.

Tomás Valeriola. *Idea general de la policía o Tratado de policía sacado de los mejores autores.* 1798-1802.

SIGLO XIX

Antes de la década de los treinta

Valentín de Foronada. *Cartas sobre la policía.* 1801

Luis Pereira, *Ensayo de los elementos de la ciencia del buen gobierno.* 1811.

Javier de Burgos. *Memorial a Fernando VII.* 1826.

DÉCADA DE LOS TREINTA

Javier de Burgos. *Introducción al decreto de noviembre de 1833 para los subdelegados provinciales.*

Bourbon-Leblanc. *Filosofía política o Elemento de la ciencia del gobierno y de administración pública.* 1834. Traducción D.G. de S.P.

C.J.B. Bonnín. *Compendio de los principios de administración.* 1834. Traducción de D.J.M. Saavedra.

Gandillot. *Curso de derecho administrativo.* 1835. Traducción de D.J.M. Saavedra.

Cristóbal Bordiu y Antonio Gil de Zárate. *Cuestiones políticas y administrativas.* 1836.

Agustín Silvela. *Estudios prácticos de administración.* 1839.

DÉCADA DE LOS CUARENTA

Javier de Burgos. *Ideas de administración.* 1841.

Alejandro Oliván. *De la administración pública con relación a España.* 1842.

Manuel Ortiz de Zúñiga. *Elementos de derecho administrativo.* 1842, 1843.

José Posada de Herrera. *Lecciones de administración.* 1843.

Pedro Gómez de la Serna. *Instituciones de derecho administrativo español.* 1843.

Pedro Mariano Ramírez. *Tratado de administración práctica en España.* 1844.

Eduardo Gómez Santamaría. *Manual completo de administración.* 1845.

J.B. Casas. *Estudios acerca del régimen y administración de España en ultramar.* 1845.

DÉCADA DE LOS CINCUENTA

Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español.* 1850.

Francisco de Paula Madrazo. *Manual de administración*. 1857.

Pelayo Cabeza de Vaca. *Tratado para mejorar nuestra administración*. 1859.

El listado de obras españolas refleja muy bien la preocupación hispánica con respecto a la ciencia de la administración, preocupación que tuvo como centro el nacimiento y desarrollo de la disciplina, tanto en la academia como a través de la imprenta.

Como ha podido observarse, el estudio de la administración en España es antiguo; dio comienzo en el momento mismo en que España se convierte, en el siglo XVI, en la primera potencia de Europa. La obra de Castillo de Bovadilla sobre los corregidores muestra gran interés por la administración provincial, en tanto que las de Enríquez de Zúñiga y Fernández de Otero, ambas en latín, son dos importantes trabajos sobre la jerarquía de los funcionarios reales. Del mismo modo, *Política indiana* de Solórzano Pereira es una obra monumental sobre la administración colonial americana; tal producción forma un cuadro completo de la administración imperial, estos textos son de inspiración exclusivamente española. Sin embargo, la Península no estuvo ajena a los avances continentales, en especial los de la ciencia de la policía, y a fines del siglo XVIII se había traducido el tratado de von Justi y escrito obras sobre el tema debido a la pluma de autores españoles, entre los que destaca Valeriola. Sobre el tema de la policía debemos agregar el *Manual de policía urbana*, 1877, de Fermín Abella. Pensamos que la ciencia de la policía es la semilla de la ciencia de la administración, tal como ocurrió en Francia, y más adelante tendremos oportunidad de demostrarlo.

Lo que aquí debemos destacar es que luego de los aportes de Burgos y Silvela —pioneros de la ciencia de la administración española— en la primera mitad de la década de los cuarenta nacen las más grandes obras sobre nuestra materia, la mayoría por efectos del decreto del 1.º de octubre de 1842 en el que en la Facultad de Jurisprudencia es fundada la cátedra “Elementos de derecho administrativo”. Y como no había bibliografía que pudiera nutrir el programa de la nueva asignatura, Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna elaboraron los textos.¹

Burgos imparte sus lecciones sobre *Ideas de administración* en el Liceo de Granada en 1840, en donde lo escucha Ortiz de Zúñiga y es influido fuertemente. Ortiz de Zúñiga fue un autor prolijo; además de sus *Elementos de derecho administrativo* (tomo I, 1842 y tomos II y III, 1843), escribió las siguientes obras: *Deberes y atribuciones de los corregidores, justicias y ayuntamientos de España*, 1832; *El libro de los alcaldes y los ayuntamientos*, 1841, complementado con la *Práctica de los secretarios de ayuntamientos*, 1843; *Biblioteca de escribanos o Tratado general teórico-práctico para la instrucción de los escribanos*, 1843, y *Práctica general forense*, 1856.

¹ Estudio preliminar a *El libro de los alcaldes y ayuntamientos* de Ortiz de Zúñiga, obra de Alejandro Nieto, págs. 13-18.

Gómez de la Serna aclara en su obra que la idea de un libro sobre las instituciones administrativas era muy necesario, y que comenzó su elaboración en 1840, para luego dejarlo en el olvido; hasta que en 1843 y por instancia de sus compañeros académicos lo publicó como libro de texto. Idea similar inspiró a Ortiz de Zúñiga.

Por cuanto a Posada de Herrera, sus *Lecciones de administración* nacen del decreto de 29 de diciembre de 1842, mediante el cual se creó en Madrid la Escuela de Administración. Dentro de la curricula se incluían cátedras de administración y derecho administrativo, además de que la Escuela serviría como sinodal de los postulantes al servicio público español; dicho sea de paso, en un proyecto de 1841 se pensó en una Facultad de Administración orientada a la formación de funcionarios públicos, pero el proyecto no prosperó en las Cortes españolas. Por cuanto a la Escuela, los cursos eran dos y duraban de septiembre de un año a junio del siguiente; en el segundo se enseñaba administración y derecho administrativo. La cátedra era diaria durante dos horas y a ellas concurrían funcionarios, estudiantes y graduados de la Facultad de Jurisprudencia. "La idea de esta Escuela parece, como se ve, excelente, y se adelanta en más de un siglo a las realizaciones de la mayor parte de los países europeos."² Sin embargo, pese a su éxito, la Escuela fue cerrada y los estudios de administración pasaron nuevamente a la Facultad de Jurisprudencia. José Posada de Herrera fue quien por primera vez impartió en la Escuela el curso de administración, y gracias a tres de sus alumnos, Juan José de Bascón, Francisco de Paula Madrazo y Juan Pérez Calvo, que las tomaron en taquigrafía, ahora podemos consultarlas.

Pero como bien lo afirma Nieto, no se trata de un mero movimiento académico, sino un replanteamiento intelectual acorde a la España renovada en el constitucionalismo que siguió a la muerte de Fernando VII y la conclusión de la guerra civil, es al mismo tiempo, su incorporación al progreso de Europa. En este ambiente, Burgos expone sus "Lecciones" en Granada, luego editadas en el periódico local *Alhambra*; Oliván publica su trabajo en la Enciclopedia Española del Siglo XIX; Silvela realiza su gran compilación; Arrazola y socios crean su Enciclopedia Española de Derecho y Administración, 1848. Todas estas obras, como las anteriores, son importantes para el desarrollo de la ciencia de la administración.

La idea del presente capítulo ha sido la de elaborar un bosquejo del desarrollo de la ciencia de la administración española, transmitir al lector el ambiente académico en el cual tuvo su origen y los factores que contribuyeron a ello. En los capítulos siguientes, al tratar a los principales pensadores españoles, entraremos más en detalle al estudio de la ciencia de la administración peninsular.

El motivo de nuestro libro no es sino el sintetizar, lo cual es válido para este capítulo, razón por la cual recomendamos al lector tres lecturas para pro-

² *Ibid.*, pág. 17.

fundizar sobre el desarrollo global del estudio de la ciencia de la administración en España: *Historia de la administración española e hispanoamericana* de Juan Beneyto, obra monumental acompañada por una abundante bibliografía. *La administración española* de Eduardo García de Enterría, cuyo capítulo 1 se dedica a la ciencia de la administración y el 2 a Alejandro Oliván. Y *Sobre la génesis del derecho administrativo español, 1812-1845*, de Juan Alfonso Santamaría Pastor, cuya introducción comprende el examen de la ciencia de la administración española.