

CLÁSICOS Y PRINCIPALES (GLOSAS, NOTAS Y APOSTILLAS A PROPÓSITO DE UN LIBRO INDISPENSABLE)¹

LUIS MARTÍN REBOLLO
Universidad de Cantabria

I

¿Qué es un «clásico»? ¿Qué queremos decir cuando utilizamos esta expresión para referirnos a ciertos autores? ¿Serán acaso «clásicos» los autores por antiguos, por ser modelos a imitar, por pertenecer a un tiempo de creación de conceptos y modelos, por ser autores cultos? Todos estos significados se pueden hacer derivar de las diversas acepciones que proporciona el *Diccionario de la Real Academia*. Entiendo, sin embargo, que, a los efectos que ahora importan, un clásico podría definirse como un referente o, mejor, «alguien a quien siempre podemos recurrir con un propósito clarificador, pues nos suministra categorías o conceptos útiles más allá de la circunstancia concreta en que estos fueron alumbrados». La expresión es de Juan José Solozabal en uno de sus «Al paso», en esta ocasión para referirse a García Pelayo. Y sí, un clásico creo que es un referente consolidado por cierto prestigio comúnmente aceptado y cuyas posturas doctrinales pueden considerarse y tenerse en cuenta en el contexto del momento que le tocó vivir, aunque algunas de sus ideas o posiciones hayan sido superadas por el tiempo. Pero otras posiciones sobreviven o, transformadas, han abierto la puerta a nuevas ideas, aquellas desde la que nuestro tiempo vive, que, al fin y al cabo, eso es justamente la cultura, como nos explicó Ortega. El conjunto de posiciones e ideas desde las que un tiempo vive. Pero ese tiempo nuevo, el actual, no ha surgido de la nada; es el resultado o la consecuencia de otras ideas y aportaciones del pasado, de personas que, precisamente por eso, podemos considerar «clásicos».

De modo que cuando Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes nos ofrecen estos *Clásicos del Derecho Público* que dan pie a estas reflexiones y comentarios, nos están ilustrando acerca del papel que, a su juicio, han desempeñado en la historia política y jurídica de España unos cuantos autores —juristas y políticos— destacados. Son, pues, personajes principales, «clásicos», referentes todos en su momento, muchos de los cuales mantienen su vigor como faros que alumbran el presente, aunque sus ideas necesiten a veces alguna adaptación.

¹ Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes (2025), *Clásicos del Derecho Público (II)*, *Biblioteca básica para estudiosos y curiosos*, Madrid: Marcial Pons, 558 páginas.

Recensionar y glosar ahora este nuevo libro, *Clásicos del Derecho Público*, de F. Sosa y M. Fuertes, no es tarea sencilla por muchas razones, pero, sobre todo, porque casi todo lo que el comentarista pueda decir y glosar no añadirá nada nuevo, con seguridad, a la lectura directa de la obra comentada. Y, sin embargo, me atrevo a pergeñar estas páginas porque el libro que tengo entre las manos —que, en cierto modo, es la continuación de otro que, con el mismo título, pero un dígito menos, publicaron los mismos autores en 2023²— es un libro importante; un libro sugestivo, lleno de información e insinuaciones, sugerente y abierto, desde luego, a múltiples reflexiones a partir de las no menos abundantes referencias que cualquier persona intelectualmente curiosa podrá apreciar y del que todo el mundo puede, por eso mismo, aprender.

Es un libro que exige al lector, que presupone algunas cosas y, entre ellas, desde luego, como digo, la curiosidad intelectual para seguir aprendiendo retazos del pasado que, se quiera o no, han condicionado de algún modo nuestro presente. Es un libro, además, que obliga a poner en contexto su contenido y, por tanto, no va solamente dirigido a los juristas de profesión, sino a todas aquellas personas interesadas doblemente por la historia y por el derecho; una historia que los personajes que atraviesan las páginas del libro sufrieron en sus carnes cuando solo era presente y un derecho que en muchos casos algunos de ellos contribuyeron destacadamente a construir. Hablamos del derecho público que inicia su andadura en el siglo XIX, el periodo de tiempo en el que, más o menos, transcurren las vidas de la mayoría de estos «clásicos». Un periodo convulso pero fructífero en el que se empezó hablando de la gobernación del Estado, se ofrecieron pautas y criterios de acción a la incipiente Administración y se terminó alumbrando conceptos propios ya de unas pautas institucionalizadas, reglas específicas del derecho público en general y luego las de una de sus derivaciones, el derecho administrativo. Algunas de esas pautas cumplieron su función y perecieron. Pero otras traspasaron el tiempo, los acontecimientos políticos, los cambios sociales y, aunque transformadas, siguen formando parte del elenco institucional de técnicas del derecho administrativo al servicio de nuevos fines que, en gran medida, se hallan ahora apuntados genéricamente en las Constituciones. Exponer el papel protagonista de algunas personas en ese proceso, sintetizar sus ideas, analizar sus condicionantes, ayudar a entenderlos y permitir después acudir directamente a sus textos son los aspectos más interesantes de esta obra en la que la pluma certera de F. Sosa y M. Fuertes nos permite descubrir o redescubrir un elenco de personajes principales que pasan delante de nuestros ojos como si de una película de acción se tratara.

² Francisco Sosa Wagner y Mercedes Fuertes (2023), *Clásicos del Derecho Público (I)*, *Biblioteca básica para estudiosos y curiosos*, Madrid: Marcial Pons, 374 páginas.

II

Vayamos, pues, por partes. El libro es, como digo, una especie de continuación del anterior del mismo título al que me acabo de referir. La estructura es la misma, la sistemática también. La diferencia está en que si entonces esos clásicos a los que alude el título se referían a autores de Francia, Alemania, Austria e Italia, los «clásicos» de este segundo tomo son «clásicos» españoles e hispanoamericanos.

El esquema en que se articula el libro es sencillo. Tras una breve Introducción («y orientación»), los autores eligen una representación de autores —políticos y juristas, circunstancias que van unidas en la mayoría de ellos— cuya vida resumen contextualizándola con el entorno social y político de la época para referirse luego a las principales aportaciones de cada personaje, a su papel en la historia de las ideas o en el origen de algunas instituciones. Ese «encuadre específico en la peripecia vital e histórica» que los personajes seleccionados vivieron es importante porque, como bien dicen los autores del libro, esas circunstancias personales «son las que explican el contenido de las obras que dieron a la luz». Entender eso es básico y es lo que singulariza el libro en términos muy condensados y a veces esquemáticos, utilizando además un lenguaje informal y distendido («nosotros le hemos invitado a formar parte de nuestros 'clásicos'», dicen, por ejemplo, en la pág. 356 al referirse a Colmeiro) que aleja el texto de otros más «ortodoxos» o académicos y lo acerca a un lector desprejuiciado.

Uno de los aspectos más novedosos e interesantes del libro es que, tras esa presentación de cada autor glosado, de cada «clásico» elegido, los autores reproducen pasajes de algunas obras representativas de esos mismos «clásicos», de manera que el lector tiene a mano, de manera cómoda y sencilla, el acceso a una selección de textos de los personajes contemplados. Eso permite al curioso impertinente al que va dirigida la obra la lectura directa de cada autor, cuyas principales ideas o sus condicionantes han sido previamente expuestos para preparar, de algún modo, esas lecturas.

El resultado es un recorrido por un siglo de la historia de España e Hispanoamérica. Porque, en efecto, entre la muerte del primer «clásico» contemplado en 1832 y la del último que aparece en la obra, en 1924, transcurre, de forma casi exacta, un siglo apasionante de la historia política de España y, de paso, de la construcción del Estado constitucional, sus logros y sobre todo sus fallas y carencias (tres guerras civiles son la muestra más evidente y notoria del fracaso), pero también el nacimiento de una incipiente Administración, su renqueante consolidación —en particular en el mundo local o rural— y, casi al final, la aparición del todavía más incipiente derecho administrativo cuyos fines reales, más allá de la descripción del contenido de sus normas, conviene desvelar. Los autores advierten al principio que este no es propiamente un libro de «historia» del derecho público, pero está ciertamente condicionado por la historia, igual que los personajes que en él aparecen son, en parte, resultado de esa misma historia, lo que permite a los lectores no quedarse en el nombre y trascenderlo.

Se trata, por eso, de un libro ambicioso, de estructura y contenido atípicos por originales. Así, en toda la obra late, de algún modo, una reivindicación genérica del papel que estos autores desempeñaron en la turbulenta historia de España en el siglo XIX. Hombres que se esforzaron en aportar un pensamiento político moderno al que agarrarse, que sufrieron por ello, casi todos, penalidades fuertes —el exilio en muchos casos— cuando lo que querían eran solo «fines tan elementales como los de hacer que funcione la Administración, que sus servidores sean personas capaces y honestas, que las luces de la contienda política, con sus adornos de verbena, no logren eclipsar la laboriosidad de las masas de españoles humildes...». Hay en esta frase sacada de la propia Introducción una especie de lamento general que se repite a lo largo de la historia y llega a nuestros días. Pues, en efecto, las «soluciones» ilustradas de algunos de los personajes elegidos en este libro conviven, pasado el tiempo, con las proclamas de los regeneracionistas de finales del mismo siglo XIX, las de los Lucas Mallada, Macías Picavea, Julio Senador o el propio Joaquín Costa cuando hablaban de los «males de la patria», del «problema nacional», de «oligarquía y caciquismo» y utilizaban expresiones similares³. En el caso de los regeneracionistas, aquellos entusiastas y pesimistas españoles de finales de siglo, como acaso también en muchos de los «clásicos» que escriben poco después de Cádiz, hay una cierta actitud de rebeldía que repudia la desnaturalización del modelo político vivido; una rebeldía que contiene siempre o casi siempre un cierto componente ético, aunque varían las «soluciones» o los remedios propuestos. En el caso del regeneracionismo hay una anécdota bien significativa —que he relatado en más de una ocasión— de una conversación entre dos buenos amigos: Joaquín Costa y Francisco Giner de los Ríos. «Giner, hace falta un hombre», cuenta Fernando de los Ríos que decía Costa a Giner. Y Giner respondió: «No, Joaquín, lo que hace falta es un pueblo». Y se dedicó a la educación como vía de escape a un destino que avizoraba negro.

Algo parecido cabe decir de algunos de los personajes que pasan por el libro de F. Sosa y M. Fuertes. Muchos de ellos buscaban una Administración eficaz de acuerdo con los limitados fines que se le atribuían en la época y, luego, al final, un mejor derecho. Me gustaría, pues, para terminar esta deriva, antes de referirme al contenido más concreto del libro, singularizar esa mezcla de derecho y educación en la figura de Vicente Santamaría de Paredes, el autor que cierra

³ Me remito aquí a mi trabajo «A propósito del regeneracionismo: actualidad de Macías Picavea», en mi libro *Cuarenta años de Derecho Administrativo y otros ensayos rescatados*, Pamplona: Aranzadi, 2017, págs. 795 ss. Una versión inicial de ese texto se publicó por vez primera en las páginas de la revista *Documentación Administrativa* (núm. 184, 1979) como comentario a la reedición del libro de Ricardo Macías Picavea, *El problema nacional* (Madrid: IEAL, 1979). Con posterioridad, reelaborado, lo utilicé para la primera parte del trabajo «Sociedad, Economía y Estado (A propósito del viejo regeneracionismo y el nuevo servicio público)» en el volumen *Estudios de Derecho Público Económico (Libro Homenaje al Prof. Dr. D. Sebastián Martín-Retortillo)*, Ed. Madrid: Civitas, 2003. Allí también la anécdota que relato en el texto que hace referencia a Costa y Giner de los Ríos.

el libro. Más allá de su labor parlamentaria, de la que luego algo diré, interesa destacar que este autor era un político liberal que llegó a ser ministro de Educación y, al mismo tiempo, era catedrático de Derecho Político y Administrativo. O sea, condensaba en su figura las dos facetas a las que me refería al hablar de «remedios»: los remedios del derecho y los de la educación. No hay que olvidar el papel que en ese último sentido tuvo la Ley Moyano de 1857⁴ que Santamaría tuvo que aplicar y de la que conviene igualmente destacar la creación de Institutos de Segunda Enseñanza en todas las capitales del país; muchos de cuyos edificios aun subsisten claramente identificados en el centro de algunas ciudades de provincia porque se trataba de inmuebles con cierta nobleza y sólida presencia. Y al mismo tiempo la convicción de que hacer sin plan no basta, que hay que consolidar lo hecho mediante normas y textos jurídicos basados en igualmente sólidos postulados constitucionales. Santamaría se afanó en ambas cosas a partir de una idea global que procede del krausismo y, en el fondo, de la Institución Libre de Enseñanza que lideró Giner y a la que Santamaría estuvo vinculado, aunque no fuera una de sus figuras destacadas. Esa idea es la del equilibrio, la moderación, la idea «armónica» que postula principios no dogmáticos, esto es, principios y criterios posibilistas. Me gustaría insistir en ello porque el denostado posibilismo (que muchas veces implica, en el fondo, elegir no lo mejor sino lo menos malo) late en alguna de las aportaciones de muchos de nuestros «clásicos». Una idea práctica alejada del dogmatismo y que permite afirmar que las ideas políticas que articulan los partidos no son dogmas de una religión sino tendencias. El elector se decantará con su voto, pero eso no significa aceptar en todo, como un dogma religioso, los postulados completos de las políticas que cada partido defiende en los más variados temas. Al contrario, en una sociedad compleja y poliédrica como la que vivimos las aspiraciones e incluso los intereses de los ciudadanos son y están muy diversificados y, con frecuencia, resultan contradictorios entre sí. Hay personas que son a la vez inquilinos y propietarios de una segunda vivienda, asalariados y pequeños empresarios a la vez, vendedores y compradores con intereses contrapuestos, vecinos que sufren el turismo masivo y viajeros de rutas turísticas también masificadas. Una realidad así debe alejar el simplismo monista y debería impedir la militancia ciega y sectaria cuando se piensa un poco. Mirando hacia atrás, hay que recordar cómo el tronco común del liberalismo gaditano se dividió en dos tendencias —moderados y progresistas— que devendrían con el tiempo, a finales de siglo, los modernos partidos conservador y liberal, a los que se unirían otros después. Pues bien, no fue infrecuente el acercamiento personal de algunos

⁴ Por referencia a Claudio Moyano y Samaniego, el ministro que había sido rector de Valladolid e impulsó la Ley de Bases de 17 de julio de 1857, que autorizó al Gobierno a elaborar la que acabaría siendo la Ley de Instrucción Pública de 9 de septiembre de 1857 que, en esencia, estuvo en vigor más de cien años, prácticamente hasta la Ley General de Educación de 1970 impulsada por el ministro y también catedrático de Derecho Administrativo José Luis Villar Palasí.

de los «clásicos» del libro a propósito del cual escribo ahora estas páginas desde un partido a otro sin que por ello haya que utilizar el anacronismo de denominar a estas personas «tránsfugas».

Pero dejemos ahora estas digresiones y volvamos al libro que nos ocupa. Hablemos de su objeto y describamos con brevedad su contenido.

III

La obra está dividida en dos capítulos que en realidad son dos partes diferenciadas. El capítulo primero se refiere a España; el segundo a Hispanoamérica. Pero cada capítulo está, a su vez, subdividido en epígrafes que, en sí mismos, son verdaderos capítulos. Seis en el caso del referido a España y a autores españoles y tres en el capítulo dedicado a Hispanoamérica.

A) Los seis epígrafes o subcapítulos de España tienen una articulación más o menos temporal y cronológica. Así, el primer apartado se refiere a un personaje del Antiguo Régimen: Don Ramón Lázar de Dou y Bassols (1742-1832). Un personaje a caballo entre dos siglos, sí, cuyas *Instituciones de Derecho Público general de España...* (fragmentos de las cuales el libro reproduce) son consideradas obra fundamental para conocer la época, pero que es también el primer presidente de las Cortes gaditanas y en esa condición firma el famoso Decreto de 24 de septiembre de 1810, «el origen del liberalismo español» (pág. 18), en el que se plasma la entonces revolucionaria idea de que la soberanía nacional reside en las Cortes y no en el Rey.

B) El segundo apartado de este capítulo está dedicado a cuatro asturianos ilustres: Gaspar Melchor de Jovellanos (1744-1811), Francisco Martínez Marina (1754-1833), Agustín de Argüelles (1776-1844) y José M^a Queipo de Llano, conde de Toreno (1786-1843), cuyas vidas y obras más destacadas transcurren durante el primer tercio del siglo con los ecos de lo que sucedió en Cádiz en 1812, esto es, la Constitución en cuya elaboración alguno de los citados tuvo destacado protagonismo.

a) F. Sosa y M. Fuertes evocan la vida y contextualizan la obra de estos personajes, empezando por Jovellanos, de quien dicen que «cultivó un ímpetu grandioso, benigno y limpio» y que, por eso, está entre los grandes (pág. 40). Y es que, en efecto, Jovellanos muere apenas iniciadas las Cortes de Cádiz, pero, sin embargo, las había impulsado y había contribuido a su convocatoria. Era —dicen nuestros autores— un ejemplo de «la fuerza innovadora de la innovación templada» que propugnaba cambios, pero sin «socavar el orden establecido».

b) En el clérigo Martínez Marina ven nuestros autores las recetas «clásicas de un liberal de esos momentos, con su indisimulada querencia republicana por más señas» (pág. 47) que defiende «el pactismo, el contrato social que preconizó Santo Tomás»; que piensa que la titularidad de la soberanía reside en la nación a través de las Cortes y que en su *Teoría de las Cortes* —de la que se reproducen amplios extractos— defiende, como en Cádiz, la libertad económica, la igualdad ante la ley y los derechos individuales (de origen divino, eso sí).

c) El tercer asturiano contemplado como «clásico» es Agustín de Argüelles, apadrinado por Jovellanos y que pasa a la historia como el autor del Discurso Preliminar de la Constitución de Cádiz⁵ cuya lectura realizó también él mismo en las Cortes (y del que en el libro comentado se reproducen amplios fragmentos). La contundencia de su posición acerca de la división de poderes y sobre la libertad quedan bien resumidas en esta cita de Sosa y Fuertes: «En definitiva, no puede haber libertad, ni seguridad y, por lo mismo, justicia ni prosperidad en un Estado donde el ejercicio de toda la autoridad esté reunido en una sola mano» (pág. 59). Argüelles sostiene que «la ley ha de ser una para todos y en su aplicación no ha de haber acepción de personas». Defiende, pues, la igualdad y la libertad, y, específicamente, la libertad de imprenta «verdadero vehículo de las luces» que, en sus propias palabras, «debe formar parte de la ley fundamental de la Monarquía si los españoles desean sinceramente ser libres y dichosos». En definitiva, en Argüelles ven nuestros autores un «espíritu selecto, fecundo y lujoso» (pág. 65).

d) El cuarto asturiano, amigo también de Argüelles, es el (séptimo) conde de Toreno en cuya obra se reitera la soberanía nacional y la división de poderes, la abolición de la Inquisición, pero añadiendo un punto de vista original al referirse a la necesaria responsabilidad de los jueces para que «revestidos de un poder inmenso, tengan a la vista el límite que se les señala y la pena que la ley impone a los excesos y demasías» (pág. 68).

C) A continuación, se expone la obra de algunos autores que podrían considerarse dentro de la órbita del liberalismo «moderado» que devendría años después en el conservadurismo tradicional. Aquí aparecen personalidades como Ramón de Salas (1754-1827), Joaquín M.^a López (1798-1855), Juan Donoso Cortés (1809-1853), Antonio Alcalá Galiano (1789-1865) y Joaquín Francisco Pacheco (1808-1865), la mayoría de ellos con una trayectoria vital ligeramente más cercana a la mitad del siglo y que en algunos casos hacen verdad lo que antes señalé de los cambios de postura cuando, como dicen los autores del libro comentado, hubo dos Donoso Cortés y también dos Alcalá Galiano, «el vehemente y

⁵ En la página 58 los autores dicen que la autoría de Argüelles es discutida por autores como Tomás y Valiente, matizada por otros como Sánchez Agesta y afirmada sin ambages por Miguel Artola.

brillante orador de La Fontana y de las Cortes, el liberal exaltado y el profesor de las *Lecciones*, claro observante del clero moderado» (pág. 126). ¿La explicación? La influencia de su estancia en Inglaterra y otros factores de su biografía que el libro detalla. Allí se afirma también (pág. 129) que Alcalá Galiano «tiene muy claro que es en las clases medias donde reside la ‘fuerza material’ de donde deriva el poder social y donde, al cabo, debe residir el poder político». Prescindiendo del colofón final sobre ese supuesto deber, la referencia al poder social de esas clases medias (poder social interpretado en el sentido de pujanza social de esas clases sociales interesadamente moderadas y defensoras de una seguridad que le debe proporcionar el Estado) no debe caer tampoco hoy en saco roto, porque es en ese amplio estrato de la población, que en España se amplió significativamente en los años sesenta y setenta del pasado siglo, donde estuvo una parte importante del fundamento y base de las corrientes que condujeron a la democracia tras la muerte de Franco. El paso acelerado de algunos conocidos acontecimientos políticos y, sobre todo, económicos parece que han reducido ese gran colchón social que los sociólogos conocen bien en cuanto a inquietudes y aspiraciones y que los responsables políticos varios quizá deberían atender y considerar más.

D) El apartado o epígrafe cuarto del capítulo nos es más cercano como administrativistas, pues en él aparecen personalidades muy conocidas, al menos por sus nombres, como Alejandro Oliván (1796-1878), Javier de Burgos (1778-1848), Francisco Agustín Silvela (1803-1857), José Posada Herrera (1814-1885) o Pedro Sainz de Andino (1786-1863). Prescindiendo de Javier de Burgos, su obra y su vida se desarrolla rebasada ya la mitad del siglo, momento en el que empieza el nacimiento de una nueva Administración, una Administración moderna, aunque, en pureza, todavía no de su derecho.

a) Alejandro Oliván, estudiado hace tiempo por Sebastián Martín-Retortillo⁶, es autor del muy conocido —o, más bien, muy citado— librito *De la Administración con relación a España*⁷. Se trata de una especie de guía o vademécum para administradores y pauta orientativa de posibles reformas; un texto que no tiene factura jurídica, pero que tuvo una gran importancia y que pasa por ser el primer libro más o menos vinculado al derecho administrado o, cuando menos, a lo que después se llamaría ciencia de la administración. Oliván pertenece a la versión moderada del liberalismo, pero eso no le impide afirmar con rotundidad, como destacan Sosa y Fuertes (pág. 203), que «el Gobierno no es solo un escudo; es también una palanca». La Administración, a su

⁶ Cfr. su pequeño libro, *Alejandro Oliván; reflexiones sobre su vida y su obra*, Madrid: Civitas, 1997.

⁷ Publicado inicialmente en 1843, pero reeditado en 1954 por el viejo Instituto de Estudios Políticos (actual CEPC) con una Introducción o Estudio Preliminar de E. García de Enterría, con el título «Alejandro Oliván y los orígenes de la Administración española contemporánea».

vez, sería el instrumento que el Gobierno usa para su actividad debiendo inspirarse en el ejemplo francés donde en ese momento está efectivamente naciendo una nueva Administración. Todo ello permite calificar a Oliván, a juicio de los autores del libro comentado, como un hombre práctico, según puede deducirse también de los fragmentos de su ya citada obra que se recopilan en el libro dedicados a los funcionarios, la organización, la acción administrativa, los modos de obrar, las reformas necesarias o los contratos. Por lo demás, Oliván —un apellido aragonés donde los haya— fue Subsecretario del Ministerio de Interior y en tal condición fue quien formalmente autorizó (porque la autorización parece que venía directamente del Presidente Isturiz) la distribución y venta de ejemplares del Nuevo Testamento, que distribuía Georges Borrow, «don Jorgito», según él mismo cuenta en su conocido libro de memorias o viajes, *La Biblia en España* (reeditado en formato bolsillo por Alianza Editorial en los años setenta del pasado siglo). Un curioso episodio del que da cuenta también, con más detalles, el libro que ahora comento (pág. 201).

b) Por su parte, el probablemente más conocido autor de estos «clásicos», Javier de Burgos, era también un moderado y personaje ilustrado como pocos, que cultivó muchos géneros literarios en tanto que historiador, ensayista, periodista y traductor de clásicos latinos. Puede decirse que en su momento fue afrancesado (subprefecto de Almería bajo la ocupación francesa), tuvo que exiliarse a Francia durante la llamada década ominosa (1823-1833) y se embebió allí de los acontecimientos que estaban teniendo lugar en el país vecino donde, como he dicho, se consolidaba una nueva Administración que empezaba, en parte, con las comunicaciones y las infraestructuras para que las decisiones centrales llegaran a la periferia con la misma rapidez con la que en el cuerpo humano manda el corazón la sangre a todos los órganos periféricos. A la muerte de Fernando VII, en octubre de 1833, Javier de Burgos fue nombrado ministro de Fomento desde donde trató de proyectar y aplicar la experiencia francesa, de modo que, en pocos meses, tomaría dos decisiones fundamentales que aún perviven: la división de España en provincias prácticamente como la conocemos hoy y la creación de los llamados subdelegados de Fomento, antecedente del gobernador civil y de los ahora denominados subdelegados del Gobierno, es decir, los representantes del poder central en las recién creadas provincias. A ellos les dirige un famosísimo texto donde plasma de forma explícita sus ideas ilustradas: la Instrucción a los subdelegados de Fomento, fechada el 30 de noviembre de 1833⁸, el mismo día del decreto que manda hacer la división territorial de las provincias. En la Instrucción

⁸ La llamada «Instrucción para gobierno de los subdelegados de Fomento» se publicó, por partes, en cuatro números de la *Gaceta*: 155, 156, 157 y 158 correspondientes a los días 5, 7, 10 y 12 de diciembre de 1833. Su texto es hoy accesible a través de la página web del Boletín Oficial del Estado (Colección histórica. Hemeroteca), pero se

se encomienda a los Subdelegados, como «agentes inmediatos de la prosperidad del Reino», una serie de tareas para lo que se les instruye acerca de lo que tienen que hacer en materia de agricultura, industria, comercio, minería, policía general, instrucción pública, sociedades económicas, hospicios, hospitales y otros establecimientos de beneficencia, cárceles y establecimientos de corrección, hermandades y cofradías, caminos y canales, bibliotecas públicas y museos, teatros y espectáculos, socorros en casos de desgracias públicas, caza y pesca en lagos y ríos, estadística, despoblados y otras prevenciones generales. En fin, un documento que es un auténtico programa de acción repleto de ideas reformistas y que creo que todavía hoy se puede seguir leyendo con provecho, tanto por lo que en él se dice como por la utilización de una prosa brillante y atractiva, de elegante factura.

En las páginas 206 a 219 del libro ahora comentado, sus autores llevan a cabo una muy completa descripción de la trayectoria vital de Javier de Burgos que exhibe un «pensamiento ilustrado en estado puro» (pág. 213); un hombre «deslumbrado por una utopía alimentada de ‘mejoras prácticas’ para un pueblo al que quería ver lo más alejado posible de las vibraciones políticas» (pág. 216), un «humanista descolgado del Renacimiento», según Nieto, citado por Sosa y Fuertes (pág. 199). Y un personaje del que aun cabe recordar, con provecho, algunos de sus planteamientos sobre el arte de gobernar. Javier de Burgos escribió, en efecto, un retórico alegato en forma de catecismo, muy propio de la época, sobre el Estado y el Poder. Quiero recordar ahora ese diálogo en el que el autor se preguntaba: «¿Qué es política?» Y respondía: «El arte de gobernar el Estado». Y después: «¿Qué es gobernar? Proteger los intereses públicos». Pero «¿Qué se entiende por intereses públicos?». Aquí es cuando Javier de Burgos se contesta a sí mismo con una precisión que merece ser retenida: «Los intereses públicos son los permanentes de todos los súbditos y los eventuales del mayor número». Los intereses permanentes de todos son la paz, la seguridad y la libertad, como medios de asegurar la prosperidad. En cuanto a los intereses eventuales de la mayoría, inútil será discutir si una medida es favorable o perjudicial porque ahí ya no cabe hablar de *todos*. Dependerá justamente, como dice J. de Burgos, «del mayor número». Estas palabras conectan con una idea prudente de lo que es gobernar. Pero, sobre todo, creo que conectan hoy con la idea moderna de Constitución, donde se plasmarían los intereses públicos de todos, el común denominador que los aglutina; intereses, principios y postulados que hay que distinguir de los coyunturales «del mayor número» que en cada caso conforman las cambiantes mayorías políticas. La Constitución plasmaría, pues, lo que Javier de Burgos llama los intereses públicos permanentes, los que hoy se condensan, de alguna forma, en el art. 10 de nuestro texto constitucional, esto es, la convivencia

reproduce también en el libro de Antonio Mesa Moles, *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Madrid: IEAL, 1946.

democrática, el respeto mutuo dentro del natural pluralismo, la garantía de los derechos y las libertades públicas, el progreso social y cultural...

c) Otros autores son expuestos en este mismo apartado cuatro del texto considerado. Y entre ellos cabe destacar a José Posada Herrera, otro asturiano (¡y con él van ya cinco en la lista de estos «clásicos»!) que llegó a ser casi todo en la vida política del país: académico, presidente del Congreso, presidente del Consejo de Estado, embajador, ministro e incluso, por breve tiempo (apenas tres meses), Presidente del Gobierno (del Consejo, como se decía entonces) al frente de un Gobierno de coalición en el que predominaban los miembros de origen liberal progresista. Posada Herrera, no obstante, era un moderado (empleada esta expresión ahora en sentido genérico) que había ocupado cargos en Gobiernos del liberalismo moderado (en sentido estricto) como en el de Narváez, en el que Claudio Moyano, que era el ministro de Fomento, le nombra director de Instrucción Pública. Desde tal cargo y en tal condición se relaciona y participa en el debate de la Ley de Instrucción Pública de 1857 que el citado Moyano propulsó y que, conocida por el nombre del ministro, habría de estar vigente, como antes he recordado, más de cien años. Una Ley, por cierto, que de algún modo, como también ya he dicho, se relaciona con otro de nuestros «clásicos», Santamaría de Paredes, cuando este llega a ser ministro de Instrucción Pública. Pero más allá de su vida política, que es sintetizada en las págs. 235 a 252 del libro que comento⁹, la importancia de Posada Herrera tiene que ver con el hecho de ser el autor de unas *Leciones de Derecho Administrativo*, que inicialmente pronunció, en 1843, en la Escuela de Administración, creada poco antes, en 1842, «para enseñar y formar en las disciplinas jurídicas y económicas a los servidores del Estado» (pág. 237). Las *Lecciones*, publicadas al poco de pronunciarse¹⁰, constituyen, según los autores del libro considerado, «el texto más cuajado y sólido de nuestro Derecho Administrativo de la primera mitad del siglo XIX. Un criadero bien grávido aún hoy para el estudioso, un gran tesoro de sugerencias, una delicia poder leerlas, plenas como están de vívidas descripciones que muestran al hombre que sabe oír la música de la realidad de los campos de

⁹ Y que es tratada en detalle en un libro sobre Posada Herrera de uno de los coautores de este libro de «clásicos» glosado. Véase, así, F. Sosa Wagner, *Posada Herrera: actor y testigo del siglo XIX*, Oriente de Asturias, 1995 y 2ª ed., Universidad de León, 2001. También, *La construcción del Estado y del Derecho Administrativo: ideario jurídico-político de Posada Herrera*, Madrid: Marcial Pons, 2001.

¹⁰ Y reeditadas por el INAP, en tres tomos, en 1978. Una segunda edición en un solo volumen, en 1988, con un *Estudio Preliminar* de Eduardo Roca Roca. Las Universidades de Oviedo y León publicaron después, en 1998, la *Lección* dedicada a *La Beneficencia* con una breve nota introductoria de F. Sosa Wagner en la que explica la omisión de esta parte en la edición del INAP.

España y de ciudades en espera de la floración finisecular» (pág. 237). En las págs. 330 a 350 se reproducen amplios extractos de las *Lecciones* dedicados, entre otras materias, al Derecho Administrativo, los Poderes públicos y sus límites, la división territorial, los agentes de la Administración o la materia contencioso-administrativa.

E) Finalmente, el apartado cinco del capítulo primero contempla a juristas (y políticos) de finales del siglo XIX cuyos nombres conectan ya directamente con el derecho público y, en particular, con el derecho administrativo. Los nombres de Manuel Colmeiro (1818-1894) y, sobre todo, el de Vicente Santamaría de Paredes (1853-1924) protagonizan el periodo final del siglo; un siglo que, por lo que nos afecta académica y profesionalmente, termina con la ruptura de la visión unitaria del derecho público desdoblado, en adelante, en las disciplinas del llamado derecho político y del derecho administrativo, siendo precisamente Santamaría el último autor que publica un Manual de cada una de las dos disciplinas segregadas, lo que lleva a los autores del libro ahora comentado a hablar —con razón— de la «frivolidad» de un ministro, el que firmó el Decreto, García Alix; asunto al que se dedica el último apartado del capítulo.

a) Colmeiro fue jurista, economista e historiador; un liberal ecléctico que propugnaba reformas graduales «que vengan de arriba abajo», auspiciadas por un poder fuerte que «él aloja en la “Administración, verdadera Providencia de los Estados”» (pág. 354). Su obra es ya de carácter jurídico, con una sistematización identificable y especial atención a la jurisprudencia ya que —dicen los autores del libro comentado— Colmeiro estaba convencido de que «son los jueces quienes pueden ir formulando principios generales a partir de la solución que se construyen en casos concretos» (pág. 357). Colmeiro es autor de un *Derecho Administrativo español* que tuvo varias ediciones desde su primera aparición en 1850 a la cuarta de 1876¹¹, de manera que —dicen F. Sosa y M. Fuertes— «durante medio siglo los juristas españoles se formaron, en lo que al derecho público se refiere, estudiando y memorizando los libros de Colmeiro» (pág. 356); unos libros que, por fin, puede decirse que aplicaban un criterio sistemático al abordar el papel de la Administración (que debía ser activa e independiente) y del variopinto y a veces contradictorio derecho positivo existente. El «éxito» editorial de su obra tenía una derivada adicional puesto que, como es lógico, el autor volcaba en ella un punto de vista ideológico, su propio punto de vista, el de una persona vinculada de nuevo al moderantismo, el «liberalismo moderado y doctrinario: ‘justo medio’ y una Administración eficaz que desplace los

¹¹ Reeditado más tarde por la Xunta de Galicia, en 1995, con motivo del centenario de su muerte. Incluye un amplio *Estudio preliminar* de Alejandro Nieto.

aspavientos políticos. «De ahí —añaden de nuevo F. Sosa y M. Fuertes— las reticencias al control judicial de la Administración y, por supuesto, a la responsabilidad de las autoridades y funcionarios, diabluras vistas como inadmisibles obstáculos a la ‘eficacia’ administrativa» (pág. 358).

Esta conclusión, que con rotundidad sostienen los autores de estos «clásicos», es significativa y permite una reflexión desde la atalaya de los años que nos separan de Colmeiro. Y es que, cien años después, esa misma o parecida tesis ha sido implícitamente sostenida desde posiciones ideológicas supuestamente en las antípodas de las de Colmeiro. Recuérdese, en efecto, el debate planteado tras la primera redacción del proyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa en 1994 que dio a conocer el entonces Gobierno socialista y la polémica que sostuvo Eduardo García de Enterría con otros profesores a propósito del alcance del control judicial de los actos del Gobierno. No me puedo detener ahora en esa polémica, conocida y cuyos puntos fundamentales son fácilmente accesibles. Solo quiero destacar cómo hay cuestiones que traspasan la cortina del tiempo y se plantean con parecido enfoque y similares argumentos, aunque partiendo de planteamientos ideológicos diferentes. Y eso me permite decir —o adelantar— lo que considero una postura básica en relación con el derecho administrativo en general. Creo que puede y debe afirmarse que no hay un derecho administrativo de izquierdas o de derechas. Hay, sí, políticas legislativas de uno u otro signo, pero cuando se dice que no hay un derecho administrativo de izquierdas o de derechas se está diciendo que el derecho administrativo, como concepto, como realidad, como entidad aplicativa no puede desconocer sus raíces liberales y, entre ellas, de forma sustancial, el principio de legalidad y el de sometimiento de toda la acción pública al control judicial. Cómo articular ese control, cómo seleccionar a quienes controlan, cómo han de estar formados y especializados es otra cuestión, pero la idea central subsiste porque no puede defenderse la eficacia como valor supremo a costa del imprescindible control. Ambos principios son principios constitucionales, pero la una no puede defenderse ni buscarse a costa del principio de control, lo dijera Colmeiro o lo digan otros después desde su misma genérica ideología o desde la contraria.

La actividad intelectual de los universitarios es hija de la historia y se alza sobre ella como un intento de transformación positiva a partir de algunos postulados de fondo. Pues bien, en nuestro caso, hoy, esos postulados de fondo hay que buscarlos en la Constitución y en algunos de sus fundamentos básicos más consistentes, como son los arts. 103 y 106 y todo el título dedicado a los derechos fundamentales. En esos preceptos se plasma, como digo, el permanente referente de todo el derecho administrativo y de la actividad pública que este regula; un derecho que debe proporcionar herramientas —plasmadas en las leyes, claro es, pero, con frecuencia, alumbradas antes por la doctrina— para facilitar la eficacia gestora de las Administraciones públicas, al tiempo que trata de mejorar los instrumen-

tos del imprescindible control. *Eficacia y control* son, pues, como he dicho muchas veces, la esencia del derecho que practicamos. Y esos postulados se plasman en los dos preceptos constitucionales citados, ninguno de los cuales debe desconectarse, además, del régimen de los derechos fundamentales que inspira la posición constitucional de la Administración. De manera que la referencia de la cita de Colmeiro que recogen F. Sosa y M. Fuertes nos sirve para darle la vuelta y mencionar el faro constitucional permanente que debe guiar el trabajo académico, sea cual sea el sector que cada uno aborde y en el que se desenvuelva su trabajo.

En el libro comentado se reproduce luego (págs. 366 a 386) una amplia selección de textos del *Derecho Administrativo español* de Colmeiro. En particular, sobre el derecho administrativo, la acción administrativa, la centralización, la organización, los ayuntamientos y diputaciones, la expropiación, la jurisdicción administrativa o los contratos públicos.

b) El último «clásico» seleccionado es Vicente Santamaría de Paredes, un político y un profesor que me resulta personalmente más cercano por haber estudiado hace años el proceso de elaboración de la ley que se conoce —erróneamente, como luego diré— por su nombre¹². Permítaseme, por eso, que me detenga un poco más en un autor que, como digo, me resulta más familiar y cuyas ideas «armónicas» de la vida social y política me siguen pareciendo atrayentes en un mundo tan polarizado —y en ocasiones tan sectario— como el que hoy vivimos. Y es que Santamaría de Paredes era, como muchos otros de estos «clásicos», un liberal; un hombre que pretendió ser neutral en una época en la que era difícil serlo, que pretendió olvidar el pasado y trascenderlo mediante fórmulas de compromiso, algunas de las cuales, aplicadas a la jurisdicción contencioso-administrativa, les seguían pareciendo a los más radicales demasiado avanzadas y, por eso, había que conseguir —y consiguieron— hacerlas, como se dijo entonces, «inofensivas» (para el Gobierno de turno, se entiende). Santamaría de Paredes fue también un «destacado institucionalista» (como recordó M.^a Dolores Gómez Molleda), tuvo relaciones ideológicas y afectivas con la Institución Libre de Enseñanza y, aunque no participara directamente en sus trabajos, sí cabe decir que resultó influido por el krausismo y sus ideas de armonía social.

Como académico, Santamaría fue Catedrático desde 1876 (con apenas 23 años: había nacido en 1853), primero de Valencia y después de la Universidad Central, donde sucedió a Colmeiro. Es autor de un *Manual*, claro y bien sistematizado —aunque quizá menos original que el de Colmeiro— que fue muy utilizado por los estudiantes de la época: el *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación de España* (1885, con al menos

¹² Cfr. L. Martín Rebollo, *El proceso de elaboración de la Ley de lo contencioso de 13 de septiembre de 1888*, IEA, Madrid, 1975.

ocho ediciones posteriores). Y, antes, en 1880, había publicado también un *Curso de Derecho político*. Para F. Sosa y M. Fuertes la mayor capacidad didáctica de textos de este tipo «la ostentan los escritos de Posada Herrera y de Santamaría de Paredes (pág. 364).

En cuanto a su vida pública cabe decir que fue diputado también desde muy joven, desde 1886, cuando es elegido diputado por Motilla del Palancar (Cuenca) consiguiendo 1.223 votos de 1.350 emitidos en un distrito que tenía 38.126 habitantes y 2.066 electores. A partir de ese estreno sus cargos políticos se sucedieron de continuo: presidente del Consejo de Estado (cuando la jurisdicción contenciosa había pasado ya, en 1904, al Tribunal Supremo), ministro de Instrucción Pública en 1905 (en el Gabinete de Segismundo Moret, empeñándose en gestionar la Ley de Instrucción pública de 1857 y en un proyecto de autonomía universitaria que no prosperó) y senador vitalicio. Fue también profesor de Alfonso XIII, académico de la Historia, de Ciencias Morales y Políticas y, sobre todo, profesor, que era lo que, al parecer, más le satisfacía. Acabó también accediendo a la nobleza que generosamente brotó en tiempos de la Restauración al serle concedido el título de conde de Santamaría de Paredes.

Pero, sobre todo, Santamaría es conocido por ser el impulsor de la primera Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa española, la de 13 de septiembre de 1888. Una ley que se suele citar por su nombre (la Ley Santamaría), pero que él, al final, repudió y se negó a firmar su última versión como diputado, vista la transformación que había sufrido el proyecto a su paso por las Cortes. Su idea era lograr un sistema armónico (una idea seguramente influenciada por la Institución Libre de Enseñanza); un sistema intermedio entre la judicialización (esto es, la tesis o propuesta de ubicar la jurisdicción en los tribunales del poder judicial ordinario, como sucede ahora) y el sistema administrativo (es decir, el que conllevaba que la jurisdicción se ubicara en el Consejo de Estado, como sucedía en Francia y, además, con decisiones no plenas, es decir, decisiones que eran propuestas no vinculantes para el Gobierno, que era quien tenía la última palabra y que por eso se llamaba a ese sistema jurisdicción *retenida*). Su propuesta de sistema armónico o mixto era la de un tribunal especial, ubicado en el Consejo de Estado, integrado por consejeros de Estado y magistrados del Tribunal Supremo, que juzgara con jurisdicción *delegada*, esto es, definitivamente y sin interferencias del Gobierno. Un sistema que defendió en un famoso discurso ante las Cortes y al que, al final, se le pusieron tantos frenos que se acercaba peligrosamente al sistema administrativo. Por eso Santamaría «renegó» de «su» Ley, esto es, del texto anterior que sí era obra suya como secretario de la Comisión tras modificar el inicial proyecto de ley presentado por el Gobierno de Sagasta, que era un proyecto netamente de carácter judicialista. Por eso también, quizá, la escasa atención que dedicó a la Ley de 1988 en las ediciones posteriores de su *Curso*.

Un aspecto poco conocido de Santamaría de Paredes es su participación a principios del siglo XX en la encuesta del Ateneo de Madrid sobre el tema «Oligarquía y caciquismo» que dirigiera Joaquín Costa y que luego él mismo publicara. En su participación, Santamaría incide en aspectos relacionados con la enseñanza y la educación. Por cierto, que hay que decir que las relaciones de Santamaría y Costa venían de antiguo y no habían sido siempre fáciles. En efecto, como también recuerdan F. Sosa y M. Fuertes en el libro comentado (pág. 361), Santamaría se había cruzado en el camino de Costa al disputarle el Premio extraordinario del doctorado, que obtuvo Santamaría. Después, gana también unas oposiciones a auxiliar de cátedra en 1874 arrebatándoselas a Costa. Todo ello le hizo escribir a este último en su diario: «Santamaría, siempre Santamaría. ¡Por todas partes Santamaría!». Sin embargo, ambos autores colaboraron en otras ocasiones. Así, además de en «oligarquía y caciquismo», bajo la iniciativa del pensador altoaragonés se realizó en 1902 una obra colectiva titulada *Derecho consuetudinario y economía popular en España*, en la que participó Santamaría junto a otros autores como Miguel de Unamuno.

Entre las obras de nuestro autor, aparte de las ya citadas, destacan las siguientes: *La defensa del derecho de propiedad y sus relaciones con el trabajo*, 1874 (obra premiada por la Academia de Ciencias Morales y Políticas, en la que Santamaría se esfuerza en demostrar que los intereses del capital y de los trabajadores son «armónicos»); *El concepto de organismo social*, 1896 y *El concepto de sociedad*, 1901 (discurso de apertura del curso 1901-1902 en la Universidad Central).

Son muchos los autores que se han referido a Santamaría en el contexto de la época. Desde el obituario que a su muerte escribió Adolfo Posada, su sucesor en la cátedra de Madrid¹³ o el discurso también necrológico del entonces (1924) presidente de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, Joaquín Sánchez de Toca¹⁴, a los estudios más generales sobre el reformismo y la Restauración donde se cita repetidamente a Santamaría de Paredes¹⁵.

El libro de F. Sosa y M. Fuertes sobre los «clásicos» del derecho público que suscita estas referencias y comentarios termina con Santamaría, del que sintetizan también su vida y su obra y del que reproducen extractos tanto de su *Curso de Derecho Político* como del *Curso de Derecho Administrativo*; textos

¹³ «Don Vicente. Santamaría de Paredes, 1853-1924», *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, año 7, 25, 1924, págs. 132-136.

¹⁴ Pronunciado en la sesión académica del 29 de enero de 1924, del que se conserva una separata, de 38 páginas.

¹⁵ Cfr. sobre la idea del derecho en Santamaría y la evolución de su pensamiento, J. J. Gil Cremades, *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Barcelona: Ariel, 1969. También A. Elorza, «La ideología liberal ante la Restauración: la conservación del orden», en *Revista de Estudios Políticos*, 147-148, 1966, en especial, págs. 74-84.

sistemáticos, claros y coherentes en los que se reflexiona sobre la naturaleza, los fines y el Poder del Estado, su organización, las relaciones con la sociedad y el Poder «armónico» (que atribuía al monarca). También una referencia a las enfermedades del Estado. Del *Curso de Derecho Administrativo* los textos seleccionados se refieren al concepto de derecho administrativo, la organización administrativa, la responsabilidad de los órganos administrativos, los funcionarios, los ayuntamientos, los bienes públicos, la expropiación, los contratos de obras y servicios, el procedimiento, la jurisdicción contenciosa e incluso el servicio público (págs. 387-417), es decir, una visión omnicomprendensiva de casi toda la llamada Parte General de la disciplina.

Personalmente echo de menos y me hubiera gustado que los autores hubieran reproducido, aunque fuera parcialmente, un texto que a mí me parece muy clarificador: el discurso que Santamaría pronuncia en el Congreso en defensa del texto de la Comisión del Proyecto de ley de lo contencioso, publicado en el *Diario de Sesiones* del 14 de diciembre de 1887. Un texto definitivamente clarificador de un pensamiento armónico y equilibrado que, como sabemos, no prosperó. El discurso lo incluyó su autor en varias ediciones de su *Curso de Derecho Administrativo* y yo mismo también en el volumen ya citado sobre la elaboración de la Ley jurisdiccional de 1888¹⁶.

F) Antes de terminar el capítulo, los autores se refieren al «estropicio» que dejó la ocurrencia de un ministro, Antonio García Alix, al dividir la disciplina del derecho público en dos asignaturas separadas: el derecho político (luego constitucional) y el derecho administrativo, una polémica distinción que se ha mantenido y llega a nuestros días. F. Sosa y M. Fuertes se muestran muy críticos ante lo que consideran una frivolidad «que ha tenido consecuencias desafortunadas en la formación de los iuspublicistas españoles». Y añaden:

«Los administrativistas no se han visto obligados a avituallarse con el alimento de un aprendizaje sólido acerca de los fundamentos constitucionales y políticos, y los estudiosos del derecho político (o constitucional) no han sentido la obligación de conocer al menos una parte —siquiera simbólica— de la legislación administrativa especial, lo que hubiera ampliado su horizonte y les hubiera acercado a algunas prácticas concretas del funcionamiento de ese artefacto objeto de sus preocupaciones que ha sido siempre y sigue siendo el Estado» (pág. 427).

Así, pues, el siglo termina con esta desgraciada separación. Los sucesores de los autores que habían escrito sobre cuestiones de derecho público en general desdoblarán en adelante su pensamiento y su obra en una de las dos direcciones apuntadas. Santamaría y luego Adolfo Posada son los últimos que publican sendos cursos o tratados de derecho político, de un lado, y de derecho admi-

¹⁶ Cfr. *El proceso de elaboración...*, págs. 515-542

nistrativo, de otro. Posada pertenece ya al siglo XX y no es recogido en el libro comentado por el espacio temporal elegido, por más que sin duda fue también «un clásico», esto es, un referente cercano. Por lo que hace a Santamaría (y a Colmeiro), que son los últimos autores seleccionados en este libro, puede decirse también que con ellos acaba el siglo XIX y una época del derecho administrativo. Comienza un nuevo tiempo ajeno o alejado ya de los primeros ilustrados que escribían remedios para la Administración, adquiriendo más protagonismo los estudios jurídicos, la atención a la doctrina extranjera y una cierta especialización, aunque siguen predominando los temas generales y algunos otros vinculados a lo que podríamos denominar la incipiente acción social.

IV

El formalmente denominado capítulo segundo de este libro de «clásicos» está dedicado a autores hispanoamericanos, empezando por el gran humanista que fue Andrés Bello (1781-1865), nacido en Caracas y que, desde luego, participó en los movimientos de las independencias americanas. A partir de él, y recorriendo el siglo XIX, F. Sosa y M. Fuertes pasan revista a un grupo numeroso de autores que nacen o viven en México, Chile, Venezuela o Argentina utilizando el mismo método de explicar jalones de su vida en el contexto de los acontecimientos políticos que sucedieron en la época. Reproducen asimismo algunos textos de estos autores, aunque con menor extensión que en el caso de los españoles. Con todo, el conjunto proporciona una idea aproximada que, como los mismos autores dicen, es una sugerencia para seguir estudiando. Y aprendiendo. Porque debo confesar que, exceptuando al citado A. Bello —del que sabía antes algo, aunque no mucho—, la mayoría de los autores citados me eran definitivamente extraños. Una primera y rápida lectura del libro me ha dado algunas claves, pero, sobre todo, me ha inculcado el interés por conocer más de un mundo y un periodo que reconozco me era bastante desconocido.

Esa confesada ignorancia entra un poco en contradicción con la convicción de que debe haber un mayor acercamiento entre ambos lados del Atlántico que «hablamos la misma lengua»¹⁷. Es necesario, sí, un mayor conocimiento mutuo, superar el aislamiento y, por qué no decirlo, cierto supremacismo cuando se ejemplifica con el papel de ciertas Universidades calificadas como «chiringuitos» como si todas las de Hispanoamérica fueran así y como si ese calificativo no fuera aplica-

¹⁷ La frase entrecomillada es, como el lector adivinará en seguida, el título de un importante libro de Santiago Muñoz Machado (*Hablamos la misma lengua. Historia política del español en América, desde la Conquista a las Independencias*, Ed. Barcelona: Crítica, 2107) en el que estudia el papel de la lengua y la cultura en castellano antes y después de la independencia de las naciones americanas a principios del siglo XIX, con particular referencia al español culto de las normas y los códigos y las peculiaridades del español en América.

ble también a algunas —no pocas— de las que han surgido de la nada hace poco entre nosotros. Debemos propiciar una mayor relación, un mayor conocimiento de las historias propias, las comunes antes del siglo XIX y las de cada país después de las independencias. Un «erasmus» transatlántico formalizado podría ser un buen medio para fomentar la cultura jurídico-política común que no debe ser otra que la del Estado de derecho, esto es, la de la democracia a secas y sin adjetivos edulcorizantes.

Digo esto porque tras la publicación del reciente e impresionante libro de Santiago Muñoz Machado, *De la democracia en Hispanoamérica* (Taurus, 2025), en el que pasa revista a la historia constitucional de los diferentes países hispanoamericanos y se refiere también a los desafíos del presente, tras ese libro, digo, han aparecido algunas críticas que parecen poner el acento en la «herencia española» a la hora de analizar los fallos y fracasos constitucionales de algunos de esos países. En un artículo de prensa reciente aparecido en el diario *El Mundo* («Desconstitucionalizar»), el propio Muñoz Machado, sin hacer referencia directa a esas críticas, expone con claridad su posición frente a esos movimientos del llamado «postconstitucionalismo», la «democracia participativa» o la «nueva democracia» que pretenden introducir —y en algunos casos lo consiguen— elementos y fórmulas que hacen imposible que el Estado de derecho tradicional funcione. El ejemplo mexicano con la elección popular de los jueces sería uno de esos supuestos de ruptura del orden constitucional tradicional. Y es que, como dice Muñoz Machado, «los gobernantes populistas no han podido soportar que sus decisiones puedan ser revisadas y anuladas por jueces independientes cuya legitimación procede de la aplicación de la Constitución y de las leyes y no de su elección por el pueblo». La supresión de algunas reglas básicas de la democracia representativa imposibilita el funcionamiento de las instituciones, encubre autoritarismos y ayuda a su perpetuación. De ahí «el reto intelectual de analizar y debatir sobre la desconstitucionalización, el neoconstitucionalismo y el postconstitucionalismo que pueden llevarnos a nuevos desastres en la gobernación del Estado», termina diciendo el autor. No es el único que apunta a esos problemas, al margen ya de los acontecimientos que suceden en América. Juan José Solozábal se ha expresado recientemente en la misma línea al hablar de la Constitución y sus reformas y apuntar que «no es concebible un avance del constitucionalismo que no acepte la normatividad de la Ley Fundamental». Para insistir después en la necesidad de la argumentación frente al decisionismo de los Tribunales (un poco en la misma línea de un artículo de Pedro Cruz Villalón este mismo mes de agosto) y añadir: «No hay, diría finalmente, Estado democrático sin jueces» prudentes y razonables que aborden esa tarea de argumentar con el derecho y la Constitución como referente y guía.

Pues bien, estas realidades y problemas nuevos no son siempre tan nuevos. Se repiten en la historia, como también se ha sugerido más atrás al hilo de algunos textos desempolvados por F. Sosa y M. Fuertes, ya sea en España o en Hispanoamérica en el contexto de sus realidades diversas, pero sugiriendo problemas comunes. Para afrontar la realidad de ahora, bueno será tener en

cuenta el pasado del que somos una mera consecuencia. Bienvenido sea, por tanto, este libro de clásicos que tanto nos enseña y que tanto sugiere.

V

He de terminar ya. He tratado de hacer una sucinta referencia al contenido principal del libro, lo que me ha permitido alguna reflexión adicional derivada del mismo. Pero el libro contiene mucho más. Es un venero de información (datos, fechas, ministros, Gobiernos y acontecimientos conocidos o menos conocidos circulan por doquier) y una fuente de sugerencias que invitan a leerlo con calma, por partes y teniendo en cuenta el trasfondo general que la obra apunta o insinúa y que a veces invita a recordarlo o ampliarlo en obras de historia general o de historia de las ideas. En ese trasfondo viven, piensan, actúan y escriben los «clásicos» y principales actores de ese laborioso parto que fue el nacimiento del derecho que los autores de este libro describen; un derecho que surge con unas finalidades concretas para dar seguridad, que alumbra instrumentos, conceptos y técnicas propias de lo que he llamado en otra ocasión *el lenguaje del Poder* (el acto administrativo, la expropiación, la ejecución forzosa...) y que, poco a poco, por el influjo de algunos de estos «clásicos» y el viento favorable de la historia fue transformando ese lenguaje en la *lengua de los derechos* (el régimen de recursos, la plenitud de la justicia administrativa, las garantías, el procedimiento, la responsabilidad), asumiendo así el título de uno de los libros más destacados de García de Enterría.

Si en el tomo I de estos «clásicos» sus autores decían —como recordaba Antonio Jiménez Blanco en la recensión que les dedicó¹⁸— que «todos nosotros somos parientes de Leon Duguit, de Otto Mayer y de Guido Zanoni y deudores de lo que se amasó en el recipiente de sus cabezas» con la misma o mayor razón somos deudores y parientes de Jovellanos, Argüelles, Oliván, Burgos, Posada Herrera, Colmeiro o Santamaría. Por eso es importante acercarse a ellos sin prejuicios, leerlos sin apriorismos, contemplarlos desde la atalaya del presente pero no juzgarlos con los criterios de ahora. Para ello los lectores interesados disponen de este libro de clásicos para aproximarse a ellos con la ayuda que proporcionan las explicaciones que sus autores llevan a cabo para encuadrar sus vidas y explicar sus contextos. Luego queda la lectura de algunos de los textos seleccionados, el reposo de ideas, la reflexión y el juicio personal de cada uno. Por eso el primer tomo de estos «clásicos» fue calificado por Jiménez Blanco como un libro indispensable, añadiendo que «cuanto más joven el lector, más indispensable». Y ese es el adjetivo que he llevado yo también al subtítulo de estos comentarios. Un libro indispensable que, en tiempos de acelerados cambios, nos hace recordar los versos de Jorge Manrique: aquel del «vengamos a lo de ayer...que también es olvidado». Pues vayamos, vayamos.

¹⁸ En *Revista de Estudios Constitucionales*, 131 (2024), págs. 365 ss.