

ESTUDIOS

LA ESCUELA DE CAMINOS EN LOS ORÍGENES DE LA CIENCIA ESPAÑOLA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO: LAS LECCIONES DE DERECHO PÚBLICO Y ADMINISTRATIVO DE TOMÁS MARÍA VIZMANOS (1839/1840)

LUIS MEDINA ALCOZ
Universidad Complutense de Madrid

Cómo citar/Citation

Medina Alcoz, L. (2023).

La Escuela de Caminos en los orígenes de la ciencia española del Derecho Administrativo: Las *Lecciones de Derecho Público y Administrativo* de Tomás María Vizmanos (1839/1840).

Revista de Administración Pública, 220, 83-116.

doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rap.220.04>

Resumen

Un manuscrito catalogado como anónimo y sin fechar en la Biblioteca Nacional de España resulta ser el curso de Derecho Administrativo español más antiguo conocido hasta el momento. Se trata de las *Lecciones de Derecho público y administrativo* impartidas en 1839/1840 por Tomás María Vizmanos Quintela, primer catedrático de la disciplina en la Escuela especial de caminos. Escritas en primera persona por un jurista comprometido con su tiempo, las *Lecciones* permiten tomar el pulso a un periodo apasionante en el que el régimen representativo y el proyecto de Estado administrativo estaban afianzándose. Además de arrojar luz sobre algunos debates historiográficos, evidencian cómo las obras públicas están en los orígenes de la Administración, el Derecho Administrativo y la ciencia del Derecho Administrativo. Divididas en dos partes, la primera aborda el Derecho Político prestando atención al dato jurídico-positivo, alejada, por tanto, del tono especulativo y abstracto por entonces característico de los estudios de este tipo. La segunda se dedica al Derecho Administrativo, entendido ya como Derecho especial esencialmente distinto del Derecho Civil. Por todo esto, más allá de su carácter pionero, las *Lecciones* revisten

mucho interés. Tras explicar brevemente cómo se ha realizado el hallazgo, este artículo presenta, contextualiza y comenta las *Lecciones*. A estos efectos abordará su marco político y científico, así como la cátedra en la que fueron dictadas; la biografía y obra del autor; y, en fin, su estructura y contenido.

Palabras clave

Historia del Derecho Administrativo; orígenes de la ciencia española del Derecho Administrativo; Escuela de Caminos, Canales y Puertos; codificación; Tomás María Vizmanos Quintela; Gabriel Rodríguez Benedicto.

Abstract

A manuscript cataloged as anonymous and undated in the *Biblioteca Nacional de España* turns out to be the oldest Spanish administrative law course known to date. These are the Lectures on Public and Administrative Law given in 1839/40 by Tomás María Vizmanos Quintela, the first professor of the discipline at the Special School of civil engineering. Written in the first person by a jurist committed to his time, the Lessons allow us to take the pulse of an exciting period in which the representative regime and the administrative State project were taking hold. In addition to shedding light on some historiographical debates, they show how public works are at the origins of Administration, Administrative Law and the science of Administrative Law. Divided into two parts, the first deals with Political Law paying attention to the legal-positive data, therefore far from the speculative and abstract tone characteristic of studies of this type at that time. The second is devoted to Administrative Law, already understood as special law essentially different from Civil Law. For all this, beyond its pioneering nature, the Lessons are of great interest. After briefly explaining how the discovery was made, this article presents, contextualises and comments on the Lessons. For these purposes, it will address its political and scientific framework, as well as the chair in which they were taught; the biography and work of the author; and, finally, its structure and content.

Keywords

History of Administrative Law; origins of the Spanish science of Administrative Law; School of civil engineering of Madrid; codification; Tomas Maria Vizmanos Quintela; Gabriel Rodriguez Benedicto.

SUMARIO

I. PRESENTACIÓN: 1. El hallazgo. 2. Valor. II. MARCO POLÍTICO: 1. Dos libera-
lismos. 2. La Administración como proyecto político. 3. Constitución y gobierno
durante el curso académico 1839/1840. III. MARCO CIENTÍFICO. IV. LA CÁTE-
DRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ESCUELA ESPECIAL DE CAMINOS.
V. TOMÁS MARÍA VIZMANOS QUINTELA. VI. LAS LECCIONES DE DERECHO
PÚBLICO Y ADMINISTRATIVO: 1. Cuestiones generales y Derecho Público.
2. Administración y Derecho Administrativo.

I. PRESENTACIÓN¹

1. EL HALLAZGO

La Biblioteca Digital Hispánica (BDH) de la Biblioteca Nacional de España proporciona acceso libre *online* a miles de documentos escritos entre los siglos XV y XX. Entre ellos, un manuscrito anónimo de fecha incierta (¿entre 1801 y 1900?) catalogado como «Lecciones de derecho administrativo, de mineralogía y geognosia y sobre caminos de Hierro». En el lomo está escrito «Cursos de Derecho público y administrativo, y de mineralogía y geognosia y de caminos de Hierro».

Me topé con él por casualidad hace algunos años. Por entonces estaba embarcado en una investigación sobre la historia del Derecho Administrativo español. Consultaba asiduamente la BDH para acceder a estudios clásicos de nuestras ciencias administrativas como los de Alejandro Oliván, Manuel Colmeiro Penido, José María Morilla o Vicente Santamaría de Paredes. Al escribir «Derecho Administrativo», el buscador arrojaba estos y otros textos. Apareció así ante mis ojos el

¹ Una versión ampliada del presente artículo será el estudio preliminar a las *Lecciones de Derecho público y administrativo* de Tomás María Vizmanos, que publicará próximamente el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Quiero agradecer las anotaciones realizadas por los revisores anónimos, así como por Juan Alfonso Santamaría Pastor, Germán Fernández Farreres y otros miembros del Consejo de Redacción de esta revista. Doy las gracias también a Miguel Ángel Sevilla y a Marcos Almeida por sus comentarios a una versión inicial, incluidas algunas observaciones útiles para confirmar la autoría de las *Lecciones* y el momento en que fueron impartidas.

enigmático manuscrito. El primer párrafo de su Lección 1ª llamó de inmediato mi atención:

Al comenzar la enseñanza del derecho administrativo, ciencia hasta el día no muy conocida en España y de que esta es la primera cátedra, quizá debo ante todas [las] cosas justificar tal innovación, determinando lo que constituye esta ciencia, manifestando la realidad de ella y probando la utilidad general de su enseñanza, y aun la necesidad que de su estudio tienen los que como agentes del gobierno han de encontrar en la misma las reglas de su conducta.

Se trataba de apuntes dictados por el primer catedrático de Derecho Administrativo, nada menos. Pero ¿en qué institución de enseñanza? No parecía la Facultad de Leyes ni la de Filosofía, habida cuenta de que las *Lecciones* fueron encuadradas junto con otras sobre mineralogía, geognosia y caminos de hierro. Eran posiblemente clases impartidas específicamente a «agentes del gobierno», pues el profesor se refiere desde el principio a la necesidad que estos tienen del estudio del Derecho Administrativo. La lectura de un párrafo situado poco más adelante esclareció que esa «primera cátedra» era de la Escuela especial de ingenieros de caminos y canales, llamada también de puertos a partir de 1848:

Los ingenieros de caminos y canales colocados al frente de cada provincia o para la dirección de cualquier obra necesitan no solo tener continuas relaciones no solo con la dirección del ramo y con el gobierno sino con los ayuntamientos, diputaciones provinciales, los jefes políticos, intendentes jefes militares, tribunales, y con todas las dependencias del gobierno; les es por lo tanto indispensable conocer las atribuciones de cada una de estas autoridades o corporaciones. Al ejecutar cualquier obra pública chocarán con los intereses de una provincia, con los de un pueblo, o con los de los particulares, y es preciso que sepan hasta dónde se extienden estos derechos, y qué límite tienen los de la Administración a quien representan, pues solo así podrán evitar desagradables conflictos. Con este objeto pues y para que por carecer de tales conocimientos no dejen de sostener los intereses públicos, que están encargados de representar, o [que] no respeten, como es debido, los derechos de los particulares, que no deben hollar; se propuso en el plan de estudios de esta escuela que aprobó S. M. en 1836 la creación de una cátedra de derecho administrativo [que] principia desde el día de hoy.

Otros párrafos arrojaron luz sobre la trayectoria profesional de aquel catedrático de Derecho Administrativo y el momento en que impartió las *Lecciones*. En la primera parte del curso, el profesor explica detenidamente la Constitución de 1837 por ser la vigente (Lecciones 8ª a 14ª); y cuenta que ha tenido el «honor de concurrir» a la redacción del proyecto de Código Civil de 1836 (Lección 3ª). En la segunda cita como aprobados el «año próximo pasado» textos legales de 1838 (Lección 4ª) y menciona un Real Decreto de 9 de marzo de 1839 (Lección 10ª), así como dos importantes iniciativas de ese año «pendientes de discusión»: el Proyecto de Ley para la creación del Consejo de Estado, entregado al Senado el 3 de

enero de 1839 (Lección 3ª), y el Proyecto de Ley de ayuntamientos, presentado al Congreso de los Diputados el 21 de marzo de 1840 (Lección 9ª).

Con esta serie de datos y la consulta de otras fuentes (como la *Revista de obras públicas*, órgano de expresión de los ingenieros de caminos desde 1853 hasta hoy) no fue difícil precisar que el manuscrito recogía las lecciones de Derecho Público y Administrativo impartidas en la Escuela especial de caminos durante el curso académico 1839/1840 por un jurista reconocido en su tiempo, oriundo de Ribadavia (Orense), licenciado en leyes por la Universidad de Zaragoza y miembro destacado de la comisión de códigos: Tomás María Vizmanos Quintela. Se trataba, en efecto, de la primera cátedra de Derecho Administrativo instaurada en España, con permiso de la de Administración que desde 1836 venían desempeñando en el Ateneo científico y literario de Madrid dos funcionarios destacados del Ministerio de Gobernación: Cristóbal Bordiú Góngora² y Miguel Puche Bautista³; salvedad que hace constar el propio Vizmanos en nota a pie: «Deben exceptuarse algunas pocas pero luminosas lecciones dadas en el Ateneo de esta Corte por D. Miguel Puche y Bautista». Más aún, las *Lecciones* eran nada menos que la primera aproximación sistemática al Derecho Administrativo español, anterior a las aportaciones pioneras de García Goyena y Aguirre de la Peña⁴, Ortiz de Zúñiga⁵, Gómez de la Serna⁶ y Posada Herrera⁷.

² Titular de la primera cátedra ateneísta de Administración (1836), dio a la imprenta un opúsculo, redactado junto con Antonio Gil de Zárate: C. Bordiú Góngora y A. Gil de Zárate (1836), *Cuestiones políticas y administrativas*. Madrid: Imprenta de Tomás Jordán.

³ Segundo catedrático ateneísta de Administración (1837-1838, 1841-1843), publicó su primera lección de la cátedra en *Boletín administrativo*, una valiosa aproximación a la naturaleza y contenidos de la ciencia de la Administración: M. Puche Bautista (1841), «La primera lección del curso que sobre la ciencia administrativa explica el Sr. - en el Ateneo de Madrid», *Boletín administrativo*, LXXX, págs. 109-147.

⁴ F. García Goyena y J. Aguirre de la Peña (1842), *Febrero, ó librería de jueces, abogados y escribanos, comprensiva de los códigos civil, criminal y administrativo*, t. IX, libro VI, *Jurisprudencia administrativa*, Madrid: Boix. Esta publicación se adelantó unos pocos meses a la de M. Ortiz de Zúñiga, que cito a continuación. Lo ha subrayado Nieto García, que es quien redescubrió la obra para la ciencia contemporánea: A. Nieto García (1983), «Apuntes para la historia de los autores de Derecho Administrativo general español», en *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario*, selección, introducción y presentación de A. Nieto García. Madrid: INAP, págs. 35-37.

⁵ M. Ortiz de Zúñiga (1842-1843), *Elementos de Derecho Administrativo*, 3 t. Granada: Imprenta librería de Sanz. Hay reedición en un solo volumen del INAP, Madrid, 2002.

⁶ P. Gómez de la Serna (1843), *Instituciones de Derecho Administrativo español*. Madrid: Imprenta Vicente de Zalama.

⁷ J. Posada Herrera (1843-1845), *Lecciones de Administración*, 4 t. Madrid: Establecimiento tipográfico calle del Sordo 11 (t. 1-3) e Imprenta de la Sociedad de operarios del mismo arte (t. 4). Los tres primeros tomos han sido reeditados por el INAP (1978). El

2. VALOR

A primera vista, podría parecer puramente anecdótico y hasta pintoresco tanto que la primera cátedra de Derecho Administrativo creada en España sea de la Escuela especial de caminos como que la primera aproximación sistemática a esta disciplina sean las *Lecciones* impartidas por Vizmanos en esta institución de enseñanza. Nada más lejos de la realidad. Conviene explicarlo mínimamente porque en esto se cifra en parte el interés de las *Lecciones* y, derivadamente, el de un artículo como este, destinado a presentarlas, contextualizarlas y comentarlas.

A finales del siglo XVIII, la actividad gubernativa del rey y sus oficiales seguía consistiendo, más que en realizar tareas de gestión en beneficio de los vasallos, en regular tales actividades a través de leyes de policía o autos de buen gobierno. El llamado «gobierno político y económico de los pueblos», que incluía abastos, cárceles, obras públicas, limpieza de calles y caminos y derribo de edificios que amenazan ruina, entre otros asuntos, correspondía a los ayuntamientos o concejos y a sus regidores, instancias dominadas por la nobleza, fuera del alcance de los agentes reales. Los corregidores de la Corona desplegados en el territorio desempeñaban tareas eminentemente jurisdiccionales, ejerciendo todo lo más funciones inspectoras respecto de las actividades de aquellas corporaciones. Ciertamente, los intendentes realizaban tareas de índole gubernativa, pero circunscritas a los ramos de hacienda y guerra (Real Cédula de 13 de noviembre de 1766). La protección del orden público, captada por el paradigma liberal como razón de ser del Estado, era, en realidad, una tarea que no desarrollaban los agentes del rey; fue centralizándose solo en parte y muy lentamente a través de la superintendencia general de policía de Madrid (1782-1792, 1824).

En este contexto, la aparición de las Escuelas de minas (1777) y caminos (1799-1802) fue casi revolucionaria, pues expresaba a las claras la voluntad de superar el paradigma de Estado jurisdiccional mediante funcionarios no juristas, capacitados para realizar actividades de interés general. Aquellas escuelas formaban y daban acceso a cuerpos de inspiración militar, introduciendo escalafones y escalas salariales. Los ingenieros civiles fueron los primeros funcionarios modernos. No es de extrañar que, tras la muerte de Fernando VII, recién instaurado el régimen representativo y lanzada la Administración como proyecto político, el gobierno se apoyara en esta experiencia para refundar la Escuela especial de caminos, crear otras del mismo tipo (geografía, Administración, montes) y formar dentro de ellas a funcionarios profesionalizados bien instruidos en la nueva ideología administrativa.

Por lo mismo, tampoco sorprende que la construcción de la Administración contemporánea y el Derecho Administrativo estén estrechamente vinculados a las obras públicas. Es muy significativo que José Agustín Larramendi Mugu-

cuarto fue redescubierto por F. Sosa Wagner y reeditado por las Universidades de León y Oviedo (1995).

ruza, personaje crucial durante la Regencia de María Cristina (1833-1840), se había formado como ingeniero de Estado en la Escuela especial de caminos bajo la dirección de Agustín de Betancourt, ingeniero genial que «dio tanto honor a nuestra patria por sus extensos conocimientos en todas las materias que tienen relación con estos ramos» (Vizmanos: Parte 2ª, Lección 5ª). Larramendi, elegido por Javier de Burgos como director general de caminos del recién creado Ministerio de Fomento, diseñó materialmente buena parte de la división provincial establecida en 1833; y siendo además director de aquella Escuela especial, se aprobó la Ley de enajenación forzosa de 1836, instrumento fundamental para facilitar la ejecución de obras públicas⁸. Igualmente indicativo es el importante Informe de 2 de noviembre de 1844 suscrito por Juan Subercase Krets, también discípulo de Betancourt y por entonces director de la Escuela especial de caminos; ante la ausencia de recursos públicos para construir y poner en marcha redes ferroviarias, propuso nada menos que la concesión como técnica que permite al Estado sin gastos ni inversiones controlar la construcción y explotación de infraestructuras, así como obtener su titularidad al cabo de los años⁹.

De modo que, más allá de su carácter pionero, las *Lecciones* son importantes porque contribuyen a evidenciar cómo las obras públicas están en los orígenes de la Administración, del Derecho Administrativo e incluso de la ciencia del Derecho Administrativo, en este caso a través de la cátedra de la Escuela especial de caminos.

Por lo demás, las *Lecciones* revisten mucho interés bajo otros puntos de vista. Elaboradas en primera persona por un jurista comprometido con su tiempo, arrojan luz sobre algunos debates historiográficos y permiten tomar el pulso a un periodo apasionante en el que el régimen representativo y el proyecto de Estado administrativo estaban afianzándose. Más aún, Tomás María Vizmanos personifica en cierto modo el nacimiento del Derecho Administrativo, no ya por ocupar la primera cátedra de esta materia, sino por contribuir decisivamente a afirmarla como disciplina especial diferenciada del Derecho Civil: la excluyó del movimiento codificador como vocal de la Comisión de Códigos y enfatizó su especialidad en estas primeras *Lecciones* y como miembro del Tribunal Supremo contencioso-administrativo. La obra es relevante incluso para la historia de la ciencia del Derecho Constitucional, pues más de la mitad de las lecciones se ocupan de esta materia prestando atención al dato jurídico-positivo y, por tanto, alejándose del tono excesivamente especulativo y abstracto por entonces característico de los estudios europeos del llamado Derecho Público o Político.

⁸ Véase S. Muñoz Machado (2006), *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público general*, t. I, *La formación de las instituciones públicas y su sometimiento al Derecho*, 2ª ed. Madrid: Iustel, págs. 297-302.

⁹ Véase J. L. Villar Palasí (1952), «Concesiones administrativas», *Nueva Enciclopedia Jurídica*, t. IV, Barcelona: Seix, págs. 684-770.

Este artículo presenta, contextualiza y comenta las *Lecciones*, que serán publicadas próximamente por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales¹⁰. A estos efectos abordará su marco político (II) y científico (III), lo que incluye una referencia especial a la Escuela de caminos (IV); la biografía y obra del autor (V); y una aproximación a su estructura y contenido (VI).

II. MARCO POLÍTICO

1. DOS LIBERALISMOS

Durante las regencias de María Cristina (1833-1840) y Espartero (1840-1843) entraron en escena, de un lado, un liberalismo *progresista*, que consigue el restablecimiento de la Constitución de 1812 y el acceso al poder gracias al Motín de La Granja (1836). De otro, un liberalismo *moderado*, que se opone a las políticas del gobierno progresista, singularmente a la desamortización de Mendi-zábal (1836-1837). En el *moderantismo* confluyen los intereses de la monarquía, la incipiente burguesía urbana y las viejas familias aristocráticas, que han logrado conservar sus propiedades rurales. Convertido en partido político (1834), influye en la redacción de la nueva Constitución (1837), logra la aprobación de otra aún más ajustada a sus planteamientos (1845) y se mantiene en el gobierno largo tiempo (1834, 1838-1840, 1843-1854), en el último tramo del reinado isabelino (1856-1868) alternándose o coaligado con una formación de ideología similar (Unión Liberal), con la que se fundirá a la postre bajo el liderazgo de Cánovas de Castillo (Partido Conservador, fundado en 1874).

Los Partidos Moderado y Progresista coincidían en lo sustancial: pertenecían a la misma oligarquía social, defendían los mismos intereses y se oponían tanto al tradicionalismo carlista como a la participación política de las clases populares¹¹. La diferencia más profunda se refería al equilibrio entre los poderes del Estado. El Partido Moderado era firme partidario de un Estado *administrativo*; lo llevó a

¹⁰ Transcritas bajo mi supervisión por Miguel Ángel Sevilla Duro, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Castilla-La Mancha, se publicarán este mismo año.

¹¹ L. Sánchez Agesta (1978), *Historia del constitucionalismo español*, 3ª ed. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, págs. 206-310; J. Fontana Lázaro (1979), *La crisis del Antiguo régimen 1808-1833*. Barcelona: Crítica, págs. 139-151; A. Nieto García (1996), *Los primeros pasos del Estado constitucional. Historia administrativa de la Regencia de María Cristina de Borbón*. Barcelona: Ariel, págs. 69-72; J. Fernández Sebastián (2006), «Liberales y liberalismo en España, 1810-1850. La forja de un concepto y la creación de una identidad política», *Revista de Estudios Políticos*, 134, pág. 169. Sobre la Administración como proyecto político del partido moderado, últimamente: T. R. Fernández Rodríguez (2021), *La «Década moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea*. Madrid: Fundación Alfonso Martín Escudero/Iustel.

la práctica, llegando incluso a defender la constitucionalización de una especie de «dictadura del poder ejecutivo» (proyecto de Bravo Murillo de 1852). El Partido Progresista contribuyó igualmente a la construcción de una Administración fuerte y racionalizada. A la postre, los gobiernos progresistas lograron en gran medida la profunda transformación social sobre la que los moderados pudieron edificar la Administración contemporánea. Ahora bien, los progresistas eran más sensibles a la autonomía local. Concebían la organización municipal, más que como institución administrativa, como asociación reconocida por la ley, destinada a sostener o conquistar su influencia en la gobernación¹². Tras la Década Moderada (1843-1854), posiblemente como reacción, acentuaron la defensa de la supremacía de las Cortes como representantes de la soberanía nacional, reflejándolo en otro fallido proyecto constitucional (1856).

2. LA ADMINISTRACIÓN COMO PROYECTO POLÍTICO

Durante el periodo de regencias se produjeron varios hitos reseñables. En primer lugar, la instauración definitiva del régimen constitucional, que trajo consigo un formidable cambio social, presupuesto indispensable para la construcción del Estado administrativo. Iniciado por los liberales doceañistas y veintenos (1810-1814, 1820-1823), los gobiernos progresistas (1835-1837, 1840-1843) impulsaron fuertemente la liquidación de la sociedad corporativa: desamortización de bienes del clero; abolición definitiva de la Inquisición; expulsión de la Compañía de Jesús; y supresión del diezmo eclesiástico, de los gremios, de los señoríos jurisdiccionales, del vasallaje, de las prestaciones personales al señor, de los mayorazgos, de las vinculaciones, de las pruebas de nobleza para acceder a las milicias y a la oficialidad, de las aduanas interiores y del «pase foral», en cuya virtud cabía incumplir los mandatos reales contrarios al derecho particular de determinados territorios.

El segundo hito es la acabada teorización del Estado administrativo como alternativa al tradicionalismo carlista y al liberalismo revolucionario¹³ y como compensación a la inestabilidad política consustancial a las disputas partidarias de todo régimen representativo¹⁴. La enseñanza y el estudio de la Administración y el «Derecho Administrativo» (neologismo aparecido en esta época) vivieron una auténtica edad de oro sin igual en el contexto europeo. Ha llegado a decirse que por entonces «solo España dedicaba su mayor esfuerzo al estudio de la adminis-

¹² Así lo explicaba, críticamente, F. Cárdenas Espejo (1841), «Sobre el proyecto de Ley de organización y atribuciones de los Ayuntamientos, presentado por el Gobierno a Las Cortes», *Revista de Madrid*, t. 2, pág. 359.

¹³ J. Pro Ruiz (2016a), «El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX», *Historia y Política*, 36, pág. 28.

¹⁴ Se referían a esta virtualidad, por ejemplo, J. F. Pacheco (1839), «Consejo de Estado», *Revista de Madrid*, t. III, pág. 11, y F. Cárdenas Espejo (1841, pág. 361).

tración pública»; ya «se había eclipsado en Francia el aporte de Charles-Jean Bonnin, fundador de la moderna ciencia de la Administración; todavía los alemanes estaban cultivando la antigua ciencia de Policía; y aún faltaba mucho para que los italianos y los angloamericanos comenzaran a escribir sobre administración pública, como ciencia»¹⁵. La ciencia española alcanzó así una altura «por lo menos tan digna como la francesa y, desde luego, muy superior a cualquiera de las demás europeas»¹⁶. Aparecieron cátedras de Administración o Derecho Administrativo en varias sociedades científicas (Ateneo científico y literario de Madrid, Liceo literario y artístico de Granada, Academia Matritense de jurisprudencia y legislación) y establecimientos oficiales (Escuelas especiales de caminos y Administración), así como revistas orientadas total o parcialmente al análisis y defensa de la Administración (Anales administrativos, Boletín administrativo, Revista de Madrid, Revista económica de Madrid). Se publicaron múltiples estudios generales y sectoriales, muchos de calidad. Bajo el signo del liberalismo moderado, desarrollaron un proyecto igualitarista e intervencionista, con raíces en Cádiz y el despotismo ilustrado, continuador de la ciencia administrativa, fundada entre nosotros en tiempos de Fernando VII (Burgos, Sainz de Andino, Canga Argüelles). Volveré sobre todo ello más adelante.

En fin, junto al formidable cambio social y el impresionante desarrollo de las ciencias administrativas, el tercer hito, directamente conectado con los anteriores, es la efectiva colocación de la reforma administrativa en el centro de las preocupaciones gubernamentales: «las reformas administrativas, únicas que producen inmediatamente la prosperidad y la dicha, que son el solo bien de un valor positivo para el pueblo, serán la materia permanente de mis desvelos» (Manifiesto de la reina regente de 4 de octubre de 1833). Las medidas tendentes a levantar el Estado administrativo operaban, no ya como sucedáneo de reforma política para evitar la revolución liberal, sino como complemento absolutamente indispensable del nuevo régimen constitucional¹⁷, afianzado tras el Convenio de Vergara (1839), que puso fin a la Primera Guerra Carlista en el norte.

La reina regente designó precisamente a Javier de Burgos como titular del Ministerio de Fomento con el encargo de proponer la división civil del territorio como base de la «administración interior»; división inmediatamente llevada a término a través de dos Reales Decretos de 30 de noviembre de 1833. Comoquiera que el Ministerio y sus sucursales provinciales debían concentrar una inmensidad de tareas administrativas, se aprobaron circulares que ordenaban para empezar

¹⁵ Son palabras del ilustre profesor mexicano Omar Guerrero Orozco en su «Estudio introductorio» a la reedición preparada por él de la obra del clásico colombiano en materia administrativa: F. González (1994 [1840]), *Elementos de Ciencia de la Administración*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública de Colombia, págs. 8-37.

¹⁶ A. Nieto García (1983, pág. 22).

¹⁷ *Ibid.* (1996, págs. 79-82).

que los jefes militares o capitanes provinciales traspasasen todas sus funciones en materia de policía, lo que se llevó a efecto con resistencias y dificultades en algunos lugares¹⁸. Se publicó en paralelo la célebre Instrucción para subdelegados de fomento, elaborada por Javier de Burgos, con múltiples pautas para la gestión adecuada de la gran variedad de ámbitos materiales que debía pasar a depender del Ministerio de Fomento. Se suprimieron los Consejos de la Monarquía (Reales Decretos de 25 de marzo de 1834; Real Decreto de 28 de septiembre de 1836), atribuyendo sus competencias gubernativas a los ministerios correspondientes¹⁹. Paulatinamente las viejas magistraturas del antiguo régimen fueron desapareciendo o traspasando sus funciones gubernativas al Ministerio de Fomento o gobernación.

Sin embargo, las reformas, aunque tenían en el horizonte la Administración amplia y racionalizada anhelada por aquellos autores, estuvieron aún lejos de hacerla realidad; lo impedían las oligarquías locales, las dificultades financieras y la oposición del ejército, contrario al fortalecimiento de la Administración civil por temor a un debilitamiento correlativo de la Administración militar²⁰. El propio Javier de Burgos reconoció que la profunda innovación que encarnaba la creación del Ministerio de Fomento (o gobernación) con sus subdelegaciones (o gobernaciones civiles) debió «hacerse paulatinamente y por grados» sin que aún durante este periodo hubiera avanzado particularmente. En su opinión, «la frecuencia con que varió de manos su dirección, o el encarnizamiento de la guerra civil, o quizá, y más que todo, las reminiscencias de Cádiz, paralizaron el arreglo»²¹. En efecto, el Partido Progresista acabó atemperando su posición favorable al Estado administrativo, sobre todo a partir de la Ley de Ayuntamientos de 1840, iniciativa del Partido Moderado de signo netamente centralizador. Para vislumbrar el anhelado Estado administrativo habrá que esperar a los gobiernos moderados del periodo isabelino (1843-1868); a partir la reforma social progresista, edificarán el modelo de Administración amplia sobre el que se introducirán solo matices hasta la Constitución de 1978²².

¹⁸ M. Á. Pérez de la Canal (1997), «La creación de los subdelegados de fomento y los primeros nombramientos», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 67, págs. 1075-1089.

¹⁹ Véase A. M. Luque Reina (2022), *El Consejo Real de España e Indias en la construcción del Estado administrativo (1834-1836). Una historia de la disolución de los Consejos de la Monarquía española*. Madrid: BOE.

²⁰ J. Pro Ruiz (2016a, págs. 32-33).

²¹ J. de Burgos (1841), *Ideas de administración, Lecciones pronunciadas en el Liceo de Granada*. Granada: *La Alhambra*. El texto puede consultarse en A. Mesa-Moles Segura (1946), *La labor administrativa de Javier de Burgos*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, págs. 220-275, por donde cito (en especial, págs. 234-235).

²² J. Pro Ruiz (2016b), «La construcción del Estado en España: haciendo historia cultural de lo político», *Almanack. Guarulhos*, 13, págs. 12, 19.

3. CONSTITUCIÓN Y GOBIERNO DURANTE EL CURSO ACADÉMICO 1839/1840

En 1839, año en que Tomás María Vizmanos empieza a impartir sus *Lecciones*, la Constitución vigente es la de 1837, la cual, aunque se dice heredera de la de 1812, lleva la proclamación de la soberanía nacional al preámbulo, atribuye al rey el poder de disolución de las Cortes, establece el bicameralismo, prevé el sufragio censitario y carece de toda referencia a su valor normativo y a su procedimiento de reforma, lo que se entenderá en el sentido no de que es intangible, sino, al contrario, de que puede modificarse por el procedimiento legislativo ordinario:

Ni en la carta constitucional hoy vigente en Francia ni en la Constitución que nos rige está dicho algo sobre el modo de enmendarlas en uno ó más de sus artículos, si así pareciere necesario ó conveniente; de suerte que debe entenderse ser lícito variar por las Cortes ordinarias ó las cámaras con el Rey cualquier artículo de la Constitución misma²³.

Aquel año, el gobierno moderado de Evaristo Pérez de Castro, sostenido desde julio exclusivamente por la confianza regia, logró poner fin en el norte a la guerra carlista y sacar adelante la Ley de confirmación de «los fueros de las provincias Vascongadas y de Navarra sin perjuicio de la unidad constitucional de la monarquía» (art. 1). En noviembre se disolvieron las Cortes, lo que impedirá la discusión de iniciativas importantes, citadas por Vizmanos, de creación del Consejo de Estado e instauración de lo contencioso-administrativo. Los moderados triunfaron en las elecciones de enero de 1840, poniendo en marcha un programa político de reforzamiento del poder ejecutivo cuya pieza maestra era una nueva ley sobre «organización y atribuciones de los Ayuntamientos». Vizmanos mencionará (y apoyará decididamente) esta iniciativa, que atribuía al gobierno el nombramiento de los alcaldes y recortaba las competencias que la Instrucción liberal de 1823 reconocía a los ayuntamientos. El proyecto moderado de disminución de la autonomía municipal dará lugar en el mes de septiembre al golpe de Estado progresista («Revolución de 1840») que puso fin a la regencia de María Cristina²⁴.

El curso académico de la Escuela especial de caminos empezaba normalmente en noviembre y concluía el octubre siguiente²⁵, por lo que es posible que Vizmanos estuviera rematando la asignatura cuando sobrevino el golpe, aunque es posible también que la hubiera terminado antes; la penúltima lección se refiere

²³ Así lo afirmaba uno de los principales exponentes del moderantismo español, A. Alcalá Galiano (1843), *Lecciones de Derecho político constitucional*. Madrid: Boix, pág. 414.

²⁴ Al respecto, A. Nieto García (1996, págs. 328-341, 352-353).

²⁵ Véase A. Romeu de Armas (1980), *Ciencia y tecnología en la España ilustrada. La Escuela de Caminos y Canales*. Madrid: Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, pág. 454.

a los municipios, precisamente, y cita la Ley de Ayuntamientos como proyecto en discusión. Por lo demás, en el mes de octubre, la Junta provisional de gobierno de la provincia de Madrid apartó provisionalmente a Vizmanos de la cátedra²⁶, lo que puede estar relacionado con su defensa pública de la mencionada ley. Volveré sobre ello.

III. MARCO CIENTÍFICO

Ya hemos dicho que la actividad intelectual producida durante el periodo de regencias en torno a la naciente Administración fue particularmente intensa. Conviene presentar sumariamente sus notas características a fin de encuadrar y entender el significado de las *Lecciones* de Vizmanos:

Impulso extrauniversitario de los estudios administrativos. Quienes desarrollan los estudios administrativos son políticos, magistrados o funcionarios en activo. Buena parte trabajó en (o fue titular de) el Ministerio de Gobernación o Fomento o se desempeñó como vocal o secretario de sección del Consejo Real de España e Indias o del equivalente que asumirá la función contencioso-administrativa. Ello no impidió que las ciencias administrativas nacieran y se desarrollaran vinculadas a la enseñanza. Algunos de los estudios más significativos traían causa de la docencia impartida en el Ateneo de Madrid (*La primera lección del curso sobre la ciencia administrativa* de Puche Bautista, 1841), el Liceo de Granada (las *Ideas de administración* de Javier de Burgos, 1841), la Academia Matritense de jurisprudencia y legislación (las *Instituciones de Derecho Administrativo español* de Gómez de la Serna, 1843) y la Escuela especial de Administración (las *Lecciones de Administración* de Posada Herrera, 1843-1845).

Predominio de la ciencia de la Administración. Todo este caudal doctrinal respondía casi siempre al propósito de trazar la hoja de ruta hacia un Estado amplio, hegemonizado por la Administración. El Estado administrativo no era aún una realidad cuyo funcionamiento y régimen jurídico pudiera describirse estrictamente; era antes que nada un plan en el que algunas de cuyas piezas maestras empezaban a estar más perfiladas doctrinalmente: la creación de una justicia administrativa, el sometimiento de los ayuntamientos al poder del Estado, la instauración de sistemas públicos de enseñanza y beneficencia; en general, la paulatina absorción por la naciente Administración de una variedad de tareas hasta entonces diseminada en la sociedad corporativa o ejercida por justicias ordinarias o privativas procedentes del Antiguo Régimen. De ahí que la mayor parte de las aportaciones, aunque elaborada por juristas, no pueda considerarse enteramente ciencia del Derecho Administrativo. Constituyen trabajos de ciencia de la Administración, esto es,

²⁶ Acuerdo de la Junta provisional de gobierno de la provincia de Madrid de 12 de octubre de 1840, suscrito por Fernando Corradi, vocal secretario (*Gaceta de Madrid*, 2183, de 13 de octubre de 1840).

estudios orientados a justificar de modo pretendidamente científico bajo el signo del liberalismo conservador la instauración de una Administración centralizada, fuerte y privilegiada (el trabajo de Oliván es paradigmático²⁷). No ordenaban el Derecho Administrativo vigente; adelantaban el que sería establecido en el futuro.

Ciencia del Derecho Administrativo no descriptiva. El peso de la sistematización y análisis de la legislación en algunos estudios y la aparición de cátedras de Derecho Administrativo permite apreciar, sin embargo, que nació entonces la ciencia del Derecho Administrativo, no mucho después de que De Gérando, Macarel y Cormenin la hubieran fundado en Francia y bastante antes de que ello ocurriera en los restantes países europeos. Ahora bien, la mayor parte de aquellos tratados y el resto de los estudios orientados a explicar y organizar material normativo no perdían de vista la ciencia de la Administración ni la economía política. Si la doctrina francesa se limitaba por entonces a registrar, catalogar y describir la legislación y la jurisprudencia de un Estado administrativo ya construido, buena parte de la española (p. ej., las obras de Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera, antes citadas), estrechamente vinculada a la práctica política y a los estudios de economía y ciencia administrativa, constreñida a trabajar con materiales fragmentarios y una Administración *in fieri*, adoptaba un enfoque multidisciplinar que le permitía valorar críticamente los viejos reglamentos de policía y las nuevas leyes administrativas.

Apropiación selectiva del régimen administrativo francés. Como no podía ser de otra manera, los administrativistas tenían muy presente el modelo de Estado administrativo circulante en Europa, que conocían de primera mano (todos leían francés y muchos habían crecido o vivido en el país vecino) o a partir de las múltiples traducciones circulantes. La apertura al régimen administrativo napoleónico «no fue un capricho cumplido al acaso en nuestra patria», sino una «corriente universal, como pudo serlo la recepción del Derecho romano»²⁸. Ahora bien, frente a las pretensiones de universalidad del fundador de la ciencia de la Administración en Francia (Bonnin²⁹), se conservó entre nosotros la razón práctica del viejo arte de gobernar y, por tanto, la idea de que las soluciones administrativas deben partir del conocimiento certero de nuestras circunstancias y necesidades. No se produjo entonces la extraordinaria apertura a otros ordenamientos que desde la Restauración y hasta hoy caracteriza la ciencia española del Derecho Administrativo. No hubo importación mecánica y masiva de lo francés, sino apropiación instrumental

²⁷ A. Oliván (1843), *De la Administración pública con relación a España*. Madrid: Boix, reedición del Instituto de Estudios Políticos (1954). La obra trae causa de la voz «administración» elaborada para la *Enciclopedia española del siglo diez nueve o biblioteca completa de ciencias, literatura, artes oficios, & c.* Madrid: Boix, 1843, págs. 164-266.

²⁸ E. García de Enterría (1954), prólogo a la reedición de A. Oliván, *De la Administración pública con relación a España (1843)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos, pág. 10.

²⁹ C. J. B. Bonnín (1834 [1829]), *Compendio de los principios de administración*, traducido del original de 1829 por D. J. M. Saavedra. Madrid: Imprenta de José Palacios, págs. 14-15.

y selectiva. Los intelectuales moderados invocaban el sistema galo como argumento de autoridad a fin de legitimar su proyecto de Estado amplio y tomaron algunas piezas ajustándolas siempre a sus intereses y circunstancias³⁰.

IV. LA CÁTEDRA DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE LA ESCUELA ESPECIAL DE CAMINOS

En el siglo XVIII, la monarquía española se preocupó por reclutar y formar a profesionales no juristas que pudieran realizar con solvencia tareas no jurisdiccionales como la cirugía (para asistir a los heridos de guerra), la minería (para obtener recursos) o la obra pública (para mejorar las comunicaciones). Creó a tal efecto reales colegios y escuelas especiales, situados al margen de las universidades, instituciones más difíciles de reformar por encarnar un complejo entramado de intereses y depender de la Iglesia de Roma³¹. Durante el periodo de regencias, poco antes de la radical transformación de la universidad española, aparecieron nuevas escuelas especiales, expresión postrera de esta tendencia, entre ellas, la Escuela especial de Administración y la Escuela especial de ingenieros de caminos y canales. Gobiernos de ambos signos, moderado y progresista, instituyeron en estos establecimientos las primeras cátedras oficiales de Administración y Derecho Administrativo, lo que era claramente indicativo de la voluntad de poner en marcha el Estado administrativo.

Impulsada en 1802 por el precitado Agustín de Betancourt, ingeniero canario universal reconocido hoy en todos los tratados de ingeniería, la Escuela especial de ingenieros de caminos y canales fue incapaz de sustraerse a los avatares bélicos y políticos generales; desapareció en 1808, reabrió en 1820 y volvió a cerrar en 1823. Instaurado el régimen representativo (1834), abrió sus puertas ya con carácter definitivo bajo la dirección de José Agustín Larramendi Muguruza, discípulo de Betancourt, quien compaginó el cargo con la Dirección General de Caminos. Volveré sobre Larramendi más adelante. El plan de estudios de la

³⁰ J. A. Santamaría Pastor (2006), Prólogo a la reimpresión de *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*. Madrid: Iustel, págs. 147-151; B. González Alonso (1995), «Las raíces ilustradas del ideario administrativo del moderantismo español», en *De la ilustración al liberalismo. Symposium en honor al profesor Paolo Grossi*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, págs. 189, 196; A. Gallego Anabitarte (2001), «Influencias nacionales y foráneas en la creación del Derecho Administrativo español», en *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo español. I Seminario de Historia de la Administración*. Madrid: INAP, págs. 61-69; J. Pro Ruiz (2017), «El modelo francés en la construcción del Estado español: El momento moderado», *Revista de Estudios Políticos*, 175, págs. 319-323.

³¹ M. Peset Reig y J. L. Peset Reig (1975), «El fin del antiguo régimen y la Universidad liberal», *Revista de educación*, 240, pp 14-22.

Escuela, aprobado por Real Orden de 14 de mayo de 1836, estableció la asignatura de «jurisprudencia administrativa y civil de las obras públicas», concebida inicialmente como un complemento sin mucha importancia. Asignatura anual del quinto y último curso, su enseñanza debía correr a cargo del reducido grupo docente que impartiría las disciplinas restantes de carácter eminentemente científico-técnico, que eran, naturalmente, las principales. La Escuela contaba solo con el director, tres profesores y un ayudante, todos ingenieros, de acuerdo con el reglamento de 14 de abril de 1836.

A partir de julio de 1837, el director de la Escuela, el igualmente célebre Juan Subercase Krets, también alumno directo de Betancourt, logró aumentar significativamente el claustro de profesores y, en lo que aquí importa, en el curso 1839/1840 puso en marcha un nuevo plan de estudios, que incluía la asignatura de «Derecho Administrativo aplicado a las obras públicas», también del quinto y último curso. La nueva cátedra de Derecho Administrativo, primera como tal en España, apareció veinte años después que la primera de las francesas, asignada a Gérando en la Universidad de París, suprimida por la reacción ultrarrealista de 1822 y restablecida definitivamente en 1828. Fue adjudicada mediante Real Orden de 26 de febrero de 1838 a –ya lo sabemos– Tomás María Vizmanos Quintela, quien se mantuvo en ella hasta el 31 de diciembre de 1851³². Por cierto, el plan Subercase introdujo las asignaturas de Mineralogía, Geognosia y Caminos de hierro, que son, justamente, las materias de las que se ocupa el manuscrito de referencia, junto al Derecho Público y Administrativo. Los epígrafes siguientes abordarán con detenimiento la biografía de Vizmanos y el contenido de sus *Lecciones*.

Le sucedió en la cátedra Gabriel Rodríguez Benedicto, que la ocupará hasta su baja por enfermedad en 1884, si bien disfrutó de excedencias (sustituido por Francisco Carvajal, Mauricio Garrán y Manuel Peironcely) para dedicarse a tiempo completo a la actividad pública (en el Ministerio de Gobernación durante el Bienio Progresista) o privada (ingeniería ferroviaria, abogacía)³³. Durante este largo periodo, la materia sufrirá variaciones. Los moderados aprobaron un nuevo plan en 1848, que duplicaba su duración, lo que es altamente indicativo de la importancia que atribuían a la Administración como proyecto político. La asignatura pasó así a ser bianual, cursada durante el quinto y sexto año de la carrera, si bien, a instancias del propio Rodríguez Benedicto, sus contenidos se ampliaron correlativamente; pasaron a integrar la economía política, estudiada durante el último año. El nuevo plan progresista de 1855 recuperó con algún cambio la sus-

³² Así consta en el Real Decreto de 6 de diciembre 1856, estimatorio de una reclamación salarial del propio Vizmanos, *Gaceta de Madrid*, 1456, de 29 de diciembre de 1856. Puede consultarse en *Colección completa de las decisiones y sentencias dictadas a consulta del Consejo Real desde su instalación en 1846 hasta su supresión en 1854*, t. V. Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación, 1859, págs. 531-535.

³³ M. Martín Rodríguez (2006), «La economía política en la Escuela Especial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, 1855-1936», estudio introductorio a la reedición facsimilar de E. Orduña Zarauz, *Lecciones de economía matemática*. Madrid: Funcas, págs. 9-35.

tancia del plan Subercase, lo que, en lo que aquí importa, supuso la configuración de la asignatura de «Derecho Administrativo y economía política» como materia anual del sexto y último curso. Los planes sucesivos mantendrán este esquema³⁴.

La figura de Gabriel Rodríguez es fascinante. Intelectual multidisciplinar (ingeniero, economista, jurista, profesor, compositor, político, filósofo), fue el máximo exponente de la llamada Escuela economista española. Junto a Manuel Colmeiro y Laureano Figuerola, todos ellos profesores de Administración o Derecho Administrativo y Economía Política, representó a España en el II Congreso de economistas de todos los países celebrado en Bruselas (1856). Cultivó el individualismo político, y con él, una postura antiesclavista y feminista en *El Economista*, la *Revista de obras públicas*, las conferencias librecambistas del Ateneo (1862-1863) y el *Boletín de la Institución Libre de Enseñanza*, entre otros lugares. Se opondrá al contencioso-administrativo en el Congreso jurídico español de 1886, que tanto influirá en la célebre Ley Santamaría de Paredes de 1888. El texto de su intervención, publicado en la *Revista de España*, expresaba no solo el dominio de la teoría política liberal, sino también una amplia experiencia forense³⁵. De hecho, tras cursar los estudios de Derecho en un solo año y recibir el título en 1872, se convirtió en el primer abogado de Madrid en asuntos contencioso-administrativos. Llegó a tener al mismo tiempo en el Consejo de Estado más de cien asuntos en tramitación. Maestro de José Echegaray (lo tuvo como alumno de la Escuela especial) y Joaquín Costa (lo tuvo como pasante en el despacho), fue conocido en su tiempo como «el único español que no quiere ser ministro», pues rechazó los ofrecimientos que le hicieron al efecto el general Prim y Ruiz Zorrilla³⁶.

La biblioteca de la Escuela de caminos (hoy integrada en la Universidad Politécnica de Madrid) conserva unas *Lecciones de Derecho Administrativo aplicado á las obras públicas* impartidas por Rodríguez durante los cursos 1857/1858 y 1858/1859. Se trata de dos volúmenes manuscritos, que he podido consultar directamente y leer sin dificultad; la caligrafía es excelente, posiblemente de un copista profesional, quien empleó cursiva inglesa, elegante técnica común en aquella época. Quizá por el gusto hacia la economía política del autor (fue él quien propuso asociarla al Derecho Administrativo) o por su pensamiento declaradamente individualista, lo cierto es que las *Lecciones* dejaron fuera aspectos nucleares del Derecho Administrativo doctrinario propio de su tiempo (como la justicia

³⁴ Véase el exhaustivo análisis de A. Soro Oroz (2015), *La formación del ingeniero de caminos y el entorno político, social y económico*, tesis doctoral, Universidad de Burgos.

³⁵ G. Rodríguez Benedicto (1890), «Lo contencioso-administrativo. Discurso pronunciado en el Congreso jurídico español de 1886 en la sesión de 11 de diciembre», *Revista de España*, t. 127, págs. 246-264.

³⁶ Tomo los datos sobre la dimensión política y forense de Rodríguez Benedicto del libro homenaje que preparó su hijo: A. G. Rodríguez (1917), *Gabriel Rodríguez. Libro en cuyas páginas resplandece el genio y recto carácter de un gran español*. Madrid: Imprenta helénica, págs. 15, 16, 22-23.

contencioso-administrativa, las facultades de control de los gobernadores civiles o la centralización de los municipios y las universidades), limitándose a la presentación de algunas normas relevantes para el ingeniero civil del Estado precedidas de unos breves apuntes sobre el contrato social y el régimen constitucional. Por tal razón no revisten el interés que sin duda atesoran las de su predecesor. Varias lecciones de este insigne profesor aparecen en la obra *Apuntes para las clases de legislación, administración y contabilidad de las obras públicas* del curso 1892/1893, publicada en Madrid (imprenta de Ricardo Álvarez, 1893).

V. TOMÁS MARÍA VIZMANOS QUINTELA

Tomás María Vizmanos Quintela nació en Ribadavia (Orense) el 21 de septiembre de 1809, fruto del matrimonio entre Manuel Leonardo y Francisca³⁷. Tuvo varios hermanos, entre ellos dos varones, José y Casimiro, que hicieron carrera militar, pese a la fuerte vinculación familiar al mundo del derecho. El padre, natural de Enciso (La Rioja), fue alcalde mayor de Castrojeriz (Burgos), puesto que abandonó por no jurar a José Bonaparte, refugiándose en Ribadavia, donde fue nombrado capitán de «alarma» y juez censor. Tras la guerra, fue nombrado regente de la Real Jurisdicción de Arganda, alcalde mayor en Santander, corregidor de Medina del Campo, fiscal del Consejo de Navarra, fiscal y oidor de la Real Audiencia de Aragón y, finalmente, ministro de la Audiencia Territorial de Madrid³⁸. Por otro lado, un Antonio Vizmanos, posiblemente tío carnal de Tomás María, era abogado de los Reales Consejos cuando fue elegido por las Cortes de Cádiz para juzgar al exregente Lardizábal³⁹.

El biografiado casó con Julia Bourbaki Rica, hija de un coronel natural de Cefalonia (pero de origen cretense) capturado y decapitado por los turcos en la guerra de la Independencia de Grecia. Por lo que después diré, es importante retener que Julia Bourbaki, a la edad de dieciocho años, fue prohibida por su tía carnal, Antonia Potizoti, y el esposo de esta, José Agustín Larramendi, célebre ingeniero civil antes citado, por entonces director general de Correos⁴⁰. En abril

³⁷ El estudio más destacable sobre Tomás María Vizmanos es un breve artículo redactado por Blanca Sáenz de Santamaría Gómez Mampaso en el *Diccionario Biográfico electrónico* de la Real Academia de la Historia (en red, <http://dbe.rah.es/>). La exposición que sigue recoge la investigación propia desarrollada a partir de él.

³⁸ Véase R. Palacio Ramos (2014), «Trayectoria profesional de los Alcaldes mayores de Santander (1736-1833)», *Altamira: Revista del Centro de Estudios Montañeses*, 85, págs. 69-97, especialmente págs. 82-83.

³⁹ Sesión del 17 de octubre de 1811. Véase *Diario de las discusiones y actas de las Cortes*, t. IX. Cádiz: Imprenta Real, 1811, pág. 315.

⁴⁰ El consentimiento otorgado en 1833 por Carlota Rica, madre biológica de Julia y viuda del coronel Bourbaki, puede consultarse en AHPM, 20T.25561, 20, pág. 173.

de 1840, Vizmanos y Bourbaki tuvieron una niña, llamada Matilde, de la que Larramendi fue padrino⁴¹.

La carrera judicial del padre fue, posiblemente, lo que llevó a Tomás María Vizmanos a Zaragoza. En la Universidad de esta ciudad obtuvo los grados de bachiller, licenciado y doctor en leyes e impartió alguna cátedra como sustituto. Realizó prácticas en el despacho de un abogado de los Reales Consejos, posiblemente en Madrid, lo que en 1832 le permitió solicitar para sí aquel título⁴². Al año siguiente se incorporó al Colegio de Abogados de la Villa.

En 1835, a la edad de veintisiete años, despegó su trayectoria intelectual y profesional: participó en la sesión fundacional del Ateneo científico y literario de Madrid, del que será socio durante aproximadamente una década⁴³; fue nombrado promotor fiscal de uno de los juzgados de primera instancia de la Corte, lo que puede estar relacionado con la condición de ministro y de fiscal de la Real Audiencia de Madrid de su padre y de su (posible) tío, respectivamente; por último, obtendrá un cargo que determinará para siempre su carrera profesional y por el que es conocido en la actualidad: auxiliar y luego vocal de la Comisión formada en el Ministerio de Gracia y Justicia para la redacción de un proyecto de Código Civil. La Comisión, pese a estar integrada por tan solo tres vocales, uno de edad muy avanzada (el presidente, José Ayuso Navarro), logró sacar adelante una gigantesca labor al presentar en poco tiempo (el 16 de noviembre de 1836) un proyecto con 2.458 artículos agrupados en cuatro libros y un título preliminar. El presidente hizo constar que Vizmanos «ha trabajado con tesón y esmero en esta Comisión, habiendo contribuido mucho al método y más pronta conclusión de este encargo»⁴⁴.

Debió de ser tal la capacidad y compromiso mostrados por Vizmanos que a finales de 1837 fue nombrado auxiliar y después secretario de la comisión conjunta creada para coordinar los trabajos de las comisiones de procedimiento civil y código civil. Permaneció en ella hasta su disolución en mayo de 1841, si bien se incorporará a las comisiones de códigos de 1843 (secretario de la sección civil en

⁴¹ Así resulta del Real Decreto Sentencia de 8 de marzo de 1860, el cual, oído el Consejo de Estado, desestima la demanda de la viuda de Vizmanos instando la declaración de nulidad de la subasta de una huerta que correspondió al convento de los capuchinos (*Colección legislativa de España. Sentencias del Consejo de Estado. Año de 1860*, Ministerio de Gracia y Justicia, Madrid, 1860). Hay también la Decisión de 26 de junio de 1864 por la que se niega a Bourbaki el derecho a una pensión por haber sido el causante vocal de la Comisión de Códigos y ministro del Tribunal Supremo contencioso-administrativo (*Gaceta* de 23 de septiembre de 1864, en *El faro nacional*, t. II, pág. 556).

⁴² ES.28079.AHN//CONSEJOS, 12108, Exp. 21.

⁴³ Vizmanos figura en todas las listas de socios elaboradas por el Ateneo hasta 1844 y deja de hacerlo en la siguiente, que es de 1847. Las listas digitalizadas son accesibles en: <https://ateneodemadrid.com/listas-de-socios/>.

⁴⁴ J. F. Lasso Gaité (1970), *Crónica de la codificación española*, t. IV, vol. 1. Madrid: Ministerio de Justicia, pág. 108.

sustitución de Ortiz de Zúñiga), 1846 (vocal de la sección penal a partir 1853) y 1854 (vocal de la sección penal y de la encargada del informe de inamovilidad de jueces y magistrados)⁴⁵. Fruto de esta experiencia son los *Comentarios al nuevo Código penal de 1848*, posiblemente su obra más importante. Muy leída en su momento, contó con una segunda edición⁴⁶.

El origen de la preocupación de Vizmanos por la Administración puede hallarse en los conocimientos de policía o gobierno político que hubo de adquirir para acceder a la condición de abogado, exigidos desde mediados del siglo XVIII⁴⁷. La Comisión de códigos habría apuntalado esta inclinación por dos razones. En primer lugar, nuestro autor coincidió allí con algunos de los principales estudiosos del fenómeno administrativo como Manuel Ortiz de Zúñiga, Francisco Cárdenas Espejo, Pedro Gómez de la Serna y Florencio García Goyena. En segundo lugar, la Comisión hubo de afrontar una decisión crucial, que encerraba una postura favorable a un nuevo Derecho de la Administración entendido como Derecho especial, diferenciado del Derecho civil. Me refiero a la elección entre seguir regulando dentro del código civil la organización, funciones y medios de las autoridades gubernativas, como había hecho el proyecto de 1821, o, por el contrario, limitar la codificación a las relaciones *interprivatos*, que fue la solución adoptada en 1836, según se verá.

Es muy posible que contribuyera también a afianzar el gusto de Vizmanos por el naciente Derecho Administrativo la frenética actividad intelectual del Ateneo. Nuestro autor conocía y tuvo muy en cuenta las cátedras de aquella sociedad científica, de lo que son indicadoras las elogiosas citas que su curso dedica a ínclitos ateneístas que todavía no habían publicado sus lecciones y que, por tanto, el jurista ribadaviense debió de escuchar directamente. Me refiero a las conferencias sobre Política constitucional, Derecho político o Derecho político constitucional de Alcalá Galiano (1836, 1837-1840) y a las de ciencia de la Administración de Puche Bautista (1837-1838).

⁴⁵ Además del trabajo apenas citado, véase: J. M. Antequera (1886), *La codificación moderna en España*, Madrid: Imprenta de la Revista de Legislación. También, más reciente: D. M. Sánchez González (2012), «La codificación en España durante la Década moderada y el Bienio progresista», *Revista de Derecho UNED*, 11, págs. 745-772.

⁴⁶ T. M. Vizmanos Quintela y C. Álvarez Martínez (1848), *Comentarios al nuevo Código penal*, 2 vols. Madrid: Imprenta de J. González y J. A. Vicente; 2ª ed. de 1853 (Madrid; Imprenta de José María Alonso). La obra presenta la particularidad de que cada uno de los autores firma los comentarios o partes que le corresponden. La enjundiosa introducción es de Vizmanos.

⁴⁷ A. F. Puig Gilabert (1784), prólogo a la traducción de *Elementos generales de policía*, J. H. G. von Justi. Barcelona: Imprenta de Eulalia Piferrer, pág. V; L. Jordana de Pozas (1944), «Los cultivadores españoles de la Ciencia de la policía», *Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, pág. 141; A. Gallego Anabitarte (2002), *Formación y enseñanza del Derecho público en España (1769-2000). Un ensayo crítico*. Madrid: Marcial Pons, págs. 123-127.

No lejos de aquí, con gran maestría y brillante elocuencia, se desenvuelven y explican las teorías parlamentarias por uno de nuestros más célebres diputados, y allí pueden mis oyentes adquirir conocimiento de un orden superior que no entra en el programa de este curso (Parte 1ª, Lección 10ª).

Deben exceptuarse [de la afirmada ausencia de una cátedra de Derecho Administrativo hasta la creación de la Escuela de caminos] algunas pocas pero luminosas lecciones dadas en el Ateneo de esta Corte por D. Miguel Puche y Bautista (Parte 1ª, Lección 1ª, nota a pie).

El dato cierto es que dos años después de emprender la labor codificadora y contribuir a la fundación del Ateneo, Vizmanos fue nombrado catedrático de Derecho Administrativo de la Escuela especial de caminos (febrero de 1838). Nótese, por lo demás, que la conexión entre el Ateneo y la Escuela de caminos era por entonces casi física: si el primero tenía su sede en la plazuela del Ángel (hoy plaza del Ángel), la segunda se hallaba en la contigua plazuela de la Leña (predecesora de la actual calle de la Bolsa)⁴⁸.

Hay que subrayar que el suegro de Vizmanos era el ya mencionado José Agustín Larramendi, ínclito discípulo de Betancourt y máximo responsable de la organización de la ingeniería civil del Estado. En 1833, al crear la Dirección General de Caminos como órgano independiente de Correos, Javier de Burgos colocó en ella a Larramendi, quien la desempeñó hasta su jubilación en 1840. Larramendi contribuyó así a la ordenación de esta importante parcela de la naciente Administración y, con ello, a la puesta en marcha de las obras de los principales caminos. Él fue autor material de la división provincial que Javier de Burgos llevó a término como titular del Ministerio de Fomento y, en lo que ahora más importa, promotor de la refundación de la Escuela especial, de la que fue director hasta 1837⁴⁹.

Pues bien, es muy probable que esta circunstancia esté relacionada con la elección de su yerno como catedrático de la Escuela. Una primera hipótesis es que Tomás María Vizmanos conociera a Julia Bourbaki después de (y precisamente por) obtener plaza de catedrático en la Escuela que había dirigido su suegro, aunque es improbable; el matrimonio debió de celebrarse antes, pues su hija Matilde nació en abril de 1840, esto es, transcurridos pocos meses desde el inicio del primer curso académico impartido por Vizmanos. Otra posibilidad es que Larra-

⁴⁸ El traslado de la sede del Ateneo a la plazuela del Ángel se produjo en 1839. Las anteriores sedes (calles Prado y Carreras) tampoco estaban distantes de la Escuela especial. Por cierto, Tomás María Vizmanos vivía por la zona, posiblemente en la calle Magdalena 22 (el Archivo de la Villa conserva un escrito suscrito por Vizmanos en 1843 por el que pide permiso para edificar una segunda planta en una casa de su propiedad sita en la indicada dirección postal, signatura: 4-7-61).

⁴⁹ Véase el artículo sobre Larramendi de F. Sáenz Ridruejo, en el *Diccionario Biográfico electrónico* de la Real Academia de la Historia (en red, <http://dbe.rah.es/>), así como la amplia bibliografía allí citada.

mendi favoreciera de algún modo la adjudicación de la cátedra a su yerno. Ahora bien, el nombramiento se produjo después de que Larramendi dejara el cargo de director en el contexto de la profunda transformación de la Escuela acometida por su nuevo director, Juan Subercase, célebre por su «moral ascética» y rigurosa disciplina militar, así como por el afán de superar en calidad a los demás centros europeos de ingeniería⁵⁰. Pienso por ello que, más que nepotismo, pudo ocurrir que el nuevo director valorase no solo la experiencia docente y acreditados conocimientos generales de Derecho y Administración de Vizmanos, sino también los específicos de caminos, posiblemente adquiridos a través de Larramendi, al que quizá asesoró en temas jurídicos de la Dirección General; conocimientos que, de hecho, están muy presentes en sus Lecciones 4ª, 5ª y 10ª de la Parte 2ª del curso.

Vizmanos recibió la cátedra como un gran honor, según afirma en la Lección 1ª, Parte 1ª. La colocó por encima de otras ocupaciones cuando firmó como catedrático de Derecho Administrativo un libro de aforismos⁵¹. El caso es que se tomó este nuevo encargo muy en serio, de lo que es prueba la sistemática y contenidos del curso. Tras la llamada Revolución de 1840, la Junta provisional de gobierno de la provincia de Madrid tuvo a bien suspender provisionalmente a Vizmanos de su destino en la Escuela especial⁵², lo que puede tener que ver con su defensa pública de la Ley de ayuntamientos, que puede leerse en la Parte 2ª, Lección 9ª del curso. Fue rehabilitado después, manteniéndose en la cátedra hasta el 31 de diciembre de 1851. Sus conocimientos sobre Derecho Administrativo y su prestigio de jurista comprometido con el servicio público (recibió la Gran Cruz de la Orden de Isabel la Católica el 26 de febrero de 1856) fueron posiblemente determinantes de su nombramiento como vocal del Tribunal Supremo administrativo, que es el órgano administrativo que asumió las funciones contenciosas del Consejo Real durante el Bienio progresista.

Poco después, el 16 de enero de 1859, le sorprendió la muerte, a la edad de cuarenta y nueve años, antes de que pudiera cumplir su propósito de publicar un tratado de Derecho Administrativo para devolver la confianza que el gobierno había depositado en su condición de administrativista:

⁵⁰ Véase el artículo sobre Subercase de M. Lucena Giraldo en el *Diccionario Biográfico electrónico* de la Real Academia de la Historia (en red, <http://dbe.rah.es/>), así como la amplia bibliografía allí citada.

⁵¹ T. M. Vizmanos Quintela (1841), *Aforismos legales o diccionario de las reglas del Derecho acerca de todas las materias de este, colocadas según orden alfabético*. Madrid: Compañía tipográfica.

⁵² Véase el precitado Acuerdo de la Junta provisional de gobierno de la provincia de Madrid de 12 de octubre de 1840. Unos días antes la Junta había suspendido a su padre del puesto de ministro de la Audiencia Territorial de Madrid (véase *Reseña histórica del Glorioso Alzamiento de 1840. Primera parte*. Madrid: Imprenta de Vicente de Llama, 1840, págs. 239, 255), muriendo al año siguiente.

Imperfecta sin duda será esta enseñanza [del Derecho Administrativo] cuando nos hallamos faltos de un guía seguro en el intrincado laberinto de nuestra legislación administrativa por otra parte tan incompleta, pero el estudio reflexivo suplirá en lo posible y con el tiempo tal vez podamos presentar al gobierno en pago de la confianza con que nos honró y al público un libro en que se hallen consignados los principios de la administración, coordinadas las leyes que deben regirla y que están por hacer para algunos de sus diversos ramos (Parte 1ª, Lección 1ª).

VI. LAS LECCIONES DE DERECHO PÚBLICO Y ADMINISTRATIVO

1. CUESTIONES GENERALES Y DERECHO PÚBLICO

Las *Lecciones* son, ante todo, eso, lecciones, esto es, una exposición clara y plástica que presenta sistemáticamente un segmento del Derecho español. La prosa es viva, repleta de imágenes que facilitan el aprendizaje del estudiante de ingeniería. Para ilustrar la separación de poderes, aparece un triángulo «cuyo vértice ocupa el legislativo, y los otros dos ángulos el ejecutivo y el judicial», abrazando «los tres la sociedad civil» (Parte 1ª, Lección 3ª). Para explicar la división del territorio en provincias y municipios brotan círculos concéntricos (Parte 2ª, Lección 6ª). Para introducir el estudio de la responsabilidad ministerial emergen «esas agujas que se colocan para atraer así el elemento de las tempestades, descargar la nieve y preservar la soberbia cúpula de nuestros monumentos» (Parte 1ª, Lección 14ª).

La estructura es igualmente nítida. El curso se compone de dos partes, de 14 y 10 lecciones cada una, respectivamente. La primera se ocupa del Derecho Público, materia que por entonces se entendía estrictamente como Derecho Político, esto es, como conjunto de leyes que arreglan los fundamentos de la sociedad civil. Lo aborda en su dimensión tanto filosófica o general (Lecciones 2ª a 7ª) como positiva o jurídico-constitucional (Lecciones 8ª a 14ª). La segunda explica el Derecho Administrativo distinguiendo: (i) cuestiones generales sobre el concepto, los principios fundamentales de la organización administrativa y los modos de la actividad administrativa (Lecciones 1ª y 2ª); (ii) el análisis detallado de la organización central —con particular referencia a las estructuras relacionadas con la ingeniería de caminos— (Lecciones 3ª a 5ª), la provincia (Lecciones 6ª y 7ª), el municipio (Lecciones 8ª y 9ª); y (iii) los varios ramos del servicio público, con especial atención a los vinculados a la ingeniería civil (Lección 10ª).

La ordenación interna de las *Lecciones* responde primariamente a la consideración de que el Derecho Administrativo es concreción o derivación del Derecho Público o Político:

[...] el derecho político forma los epígrafes, el encabezamiento de los capítulos del derecho administrativo; el uno es el antecedente, el otro la consecuencia.

Y la verdad [es que] desde los principios constitutivos del gobierno hasta las reglas prescritas para el último funcionario o agente de este todo guarda coherencia y los sistemas materiales de la sociedad no pueden separarse de sus derechos políticos, porque estos son la fianza de aquellos (Parte 1ª, Lección 1ª).

No quiera verse en esta concepción deductiva la voluntad de justificar límites a la omnipotencia del legislador administrativo. Es sintomático que al explicar el proyecto de ley que atribuía al gobierno supremo la elección de los alcaldes (Parte 2ª, Lección 9ª), Vizmanos no plantea si ello es compatible con la Constitución de 1837, conforme a la que los ayuntamientos deben ser «nombrados por los vecinos, a quienes la ley conceda este derecho» (art. 70). Nuestro autor, en línea con el pensamiento europeo de la época, no reconoce siquiera vínculos derivados del Derecho Natural, por más que se ocupe profusamente del estado de naturaleza y de aquella «primera convención necesaria para formar una sociedad» (Parte 1ª, Lección 2ª). El contrato social no sirve ya para alumbrar una asociación política con un poder de coacción limitado por derechos naturales previos, como razonaba el iusnaturalismo clásico (por ejemplo, Vázquez de Menchaca, Mariana, Locke, Grocio, Kant) y seguirá afirmándose en el entorno anglosajón, desde luego en los Estados Unidos de América. El contrato social es ahora el instrumento que permite superar los inconvenientes de un estado de naturaleza donde el «hombre era dueño absoluto de su persona y de lo que poseía, mientras otro más fuerte no esclavizaba aquella y la despojaba de su posesión», una situación en la que «puede decirse que [los llamados derechos naturales] no existían porque era difícil que el fuerte no oprimiera el débil y que no se erigiera la fuerza en derecho» (Parte 1ª, Lección 2ª). De modo que todos los derechos son posteriores a la asociación política, creaciones de ella destinadas a evitar las consecuencias de una libertad natural incondicionada. Por eso Vizmanos, siguiendo a Bentham, califica de «sofismas anárquicos» las «máximas sentadas por los legisladores franceses con el título de derechos naturales e imprescriptibles del hombre», «palabra que tanta sangre ha hecho verter» (Parte 1ª, Lecciones 2ª y 9ª). Los antiguos derechos naturales pasan así a ser «derechos públicos» concedidos por el Estado (Parte 1ª, Lecciones 6ª, 8ª y 9ª).

Volviendo a la sistemática adoptada, por encima de la estricta lógica formal, hay las razones de fondo. El autor aclara específicamente que el estudio previo del Derecho Público responde también y sobre todo al objetivo de dar a conocer la Constitución recién aprobada:

[...] no solo para proceder con orden lógico he creído necesario sentar los principios antes de ocuparme de las consecuencias y por consiguiente hablar del derecho público antes del administrativo; sino también para difundir el conocimiento del Derecho público positivo me ha parecido conveniente ocupar algunas lecciones de este curso en tratar de aquel en su teoría y aplicación (Parte 1ª, Lección 1ª).

El autor se identifica plenamente con la Constitución de 1837 porque, en su concepto, ha superado «los defectos de las dos que han regido a la España en el presente siglo» y se ha convertido en «el vínculo de unión entre todos los españoles amantes de la libertad de su patria» (Parte 1ª, Lección 7ª). No se trata, pues, únicamente de «estudiar particularmente [nuestro Código político] para deducir de él los principios de nuestro derecho administrativo», sino también de que «cuanto mejor se comprenda, tanto más será respetado y con mayor esfuerzo defendido» (Parte 1ª, Lección 14ª).

Estamos ante un militante del régimen constitucional y del texto transaccional promovido por los progresistas. Lo defiende de los ataques del tradicionalismo político y de quienes los están minando desde dentro por su espíritu partidario. Precisamente por eso Vizmanos desciende a los pormenores jurídico-constitucionales, sin limitarse a la teoría del contrato social y a las formas de gobierno, introduciendo comparaciones con la Constitución de 1812 y otras reflexiones jurídicas, en llamativo contraste con las *Lecciones de Derecho político* impartidas en el Ateneo (Donoso Cortés⁵³, Alcalá Galiano⁵⁴, Pacheco⁵⁵), de indudable altura intelectual, pero con escaso contenido jurídico-positivo⁵⁶. No participa, pues, del tono excesivamente especulativo y abstracto por entonces característico de toda la ciencia europea del Derecho Político (que en España no se abandonará prácticamente hasta la aprobación del texto constitucional de 1978), algo de lo que era plenamente consciente el autor, que lo achacaba al carácter incipiente del sistema representativo:

El derecho público o político, es decir, las reglas por [las] que se rige o debe gobernarse la sociedad civil apenas han existido hasta ahora entre nosotros más que como una ciencia especulativa sobre la cual han disertado los filósofos y los jurisconsultos, buscando en la sagrada escritura, en Platón o en Aristóteles algunos axiomas inaplicables por lo general a la sociedad moderna, o comentando los sistemas de la escuela filosófico-política del siglo XVIII. De las teorías, sin embargo, se ha hablado bastante en algunas épocas, pero del derecho público-positivo, como han sido tan cortos los periodos de libertad que hemos gozado, y esa jamás unida con

⁵³ J. Donoso Cortés (1837), *Lecciones de Derecho político*. Madrid: Compañía tipográfica, reeditadas por el CEPC (Madrid, 1984).

⁵⁴ A. Alcalá Galiano (1843), *Lecciones de Derecho político constitucional*, Boix, Madrid, reeditadas por el CEPC (Madrid, 1984).

⁵⁵ J. F. Pacheco (1845), *Lecciones de Derecho político constitucional*, Boix, Madrid, reeditadas por el CEPC (Madrid, 1984).

⁵⁶ Lo ha subrayado: J. Varela Suanzes-Carpegna (1999), «¿Qué ocurrió con la Ciencia del Derecho constitucional en la España del siglo XIX?», *Boletín de la Facultad de Derecho*, 14, pág. 108. Sobre aquellos ilustres ateneístas, además: A. Garrorena Morales (1974), *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía liberal (1836-1847)*. Madrid: Instituto de Estudios Políticos.

la paz, apenas se ha hecho uso sino por un reducido número de personas (Parte 1ª, Lección 1ª).

Las *Lecciones* encierran una oposición firme tanto al tradicionalismo ultramontano como al liberalismo revolucionario, así como una defensa del gobierno representativo, entendido como justo medio que combina los elementos monárquico y democrático a través de un poder ejecutivo fuerte, el sufragio censitario, la confesionalidad católica del Estado y el reconocimiento del «derecho público» a la seguridad de las personas y de las propiedades y los derivados de este: la igualdad legal y la libertad de opinión y prensa. Las *Lecciones* desarrollan el eclecticismo dominante, si bien en sus *Comentarios al nuevo Código penal de 1848* Vizmanos precisa que el suyo no es el de la Restauración francesa:

[...] ¿y cuál es el sistema filosófico en esta obra? [...]. Pero no puede ser tampoco el eclecticismo de la restauración francesa, formulada por Cousin, la filosofía del siglo XIX; no basta reunir por vínculos artificiales, en un orden más ó menos ingenioso, cierto número de ideas y de hechos; no basta formar un mosaico filosófico, moral ó social, porque partes entre sí distintas fácilmente pierden su ensamblaje. Si la unión ha de ser durable es necesario asimilar los elementos, bien así como la planta nace y se nutre y engrandece y en la tierra puede traer contacto. Otro eclecticismo que el de Cousin es necesario, si el siglo XIX ha de tener una filosofía peculiar (*Comentarios al nuevo Código penal de 1848*, t. I, págs. L-LII).

Las *Lecciones* defienden la instauración de lo contencioso-administrativo y la centralización (incluido el Proyecto de Ley de ayuntamientos de 1840), coincidiendo, por tanto, con el programa político impulsado (a lo largo del periodo de regencias) y puesto en marcha (a partir de 1843) por los moderados. Tan es así que su proximidad a los postulados conservadores podría ser la razón de que, tras el golpe progresista de 1840, fuera apartado provisionalmente de la cátedra.

Con todo, no parece dominar en Vizmanos el espíritu de partido a la vista del tratamiento dispensado a la Constitución de 1812 (que cita profusamente, critica ponderadamente y elogia en alguna ocasión), la firme defensa de la Constitución de 1837 (por completo ausente en las mencionadas *Lecciones* del Ateneo) y su trayectoria profesional (trufada de responsabilidades y algún premio otorgados por gobiernos de ambos signos). Estamos, posiblemente, ante un perfil inusual de jurista *técnico*, comprometido con el régimen constitucional, pero desvinculado de las pugnas partidarias. Al menos así se presentaba el autor:

[...] desde ahora lo advierto, no voy a predicar las doctrinas de un partido, sino a presentar sencillamente el resultado de mi lectura, y reflexiones, y si alguna vez pudieran estas desagradar, espero no encontrar intolerantes (Parte 1ª, Lección 8ª).

No entraré yo a examinar con severa crítica aquella Constitución [la de 1812] tan encomiada por algunos, tan despreciada por otros. Defectos graves contiene indudablemente, márcase en ella la reacción desde un gobierno absoluto a uno

liberal, y el anhelo de poner fin a la dominación del despotismo e imposibilitar que la nación volviese a caer bajo la coyunda de un privado para cuyo objeto se fijaron con escrupulosa minuciosidad las reglas que asegurasen los derechos tan nobles reconquistados por el pueblo (Parte 1ª, Lección 7ª).

Las leyes civiles y penales no deben ser consecuencia de las exageraciones de un partido político, ni el ensayo de una teoría filosófica, ni el absoluto trasunto de la rutina venida de los tiempos antiguos, sino la expresión del estado de la ciencia y del resultado de la experiencia, el fruto de la meditación sobre el estado social, sobre las necesidades públicas, y su comparativa importancia, el producto en fin de un debate entre varios individuos, que hayan estado en posición de recoger gran número de hechos, que tengan habilidad para compararlos, para generalizar las ideas resultantes, y posean finalmente la elocuencia necesaria para expresarlas de un modo que sea perceptible al pueblo (*Comentarios al nuevo Código penal de 1848*, t. I, pág. XLVII).

2. ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

La Administración se aborda con enfoque jurídico en contra de la tendencia dominante durante todo el periodo de regencias. Tomás María Vizmanos es más jurista que político, lo que entonces no era habitual entre los estudiosos del fenómeno administrativo, según se ha visto. Su trayectoria profesional antes y después del curso 1839/1840 es la de un hombre de leyes vinculado a la docencia (en la Universidad de Zaragoza y la Escuela de caminos) y al foro (fiscal, abogado y juez) que pone sus conocimientos al servicio de la codificación civil y criminal. Además, el sentido de la cátedra de la Escuela especial es sobre todo que los futuros funcionarios del cuerpo de ingenieros de caminos conozcan la Administración tal como es, no como debe ser. Se entiende por todo ello que las *Lecciones* cultiven más la ciencia jurídica que la ciencia de la Administración, razón por la cual Vizmanos puede ser considerado fundador de los estudios de Derecho Administrativo junto a Manuel Ortiz de Zúñiga, José Posada Herrera y Pedro Gómez de la Serna.

Ahora bien, no por ello las *Lecciones* adoptan el enfoque tendencialmente descriptivo que era propio de los estudios franceses. Al contrario, Vizmanos defiende la Administración fuerte y centralizada que está por venir y, anticipando la tendencia de varios de los tratados de Derecho Administrativo que aparecerán poco después, adopta un enfoque sistemático, crítico y valorativo del Derecho establecido:

Recoger por consiguiente materiales esparcidos, depurarlos, señalando lo que sobra o lo que falta en nuestra legislación administrativa aplicada a las obras públicas, indicar las bases y principios generales sobre que debe trabajarse para su reforma, será grave empresa aunque no acometamos la enseñanza de un curso completo de Derecho Administrativo, porque este se haya circunscrito a dar a los ingenieros de caminos y canales aquellos conocimientos que han de servirles de reglas generales de conducta cuando desempeñen la importante y difícil misión de representar los intereses públicos, y evitarles el recurrir con frecuencia a voluminosas coleccio-

nes que acaso no podrían consultar, así como facilitarles la inteligencia de las leyes administrativas (Parte 2ª, Lección 1ª).

Como no podía ser de otra manera, el régimen administrativo francés está presente en las *Lecciones*, que citan a Montesquieu, Rousseau, Royer-Collard, Constant, Henrion de Pansey y Rossi, junto a autores españoles (conde de Aranda, Campomanes, Martínez Marina, Puche Bautista, Alcalá Galiano) y anglosajones (Bacon, Gibbon, Blackstone, Bentham), además de algún clásico (Platón, Aristóteles, Cicerón, Tácito). Ahora bien, en consonancia con los estudios administrativos de la época, no hay servilismo, sino apropiación selectiva y adaptación propia de algunos elementos de aquel sistema. Vizmanos se opone a quienes «dando vuelta a sus febriles imaginaciones critican con ligereza algunas de nuestras leyes, tal vez muy sabias, y quisieran sustituirlas [por] otras que abstractamente les parecen perfectas, o trasplantar sin modificación alguna las que en extraños países vieron establecidas» (Parte 1ª, Lección 2ª). En suma, no cree en principios universales en materia de Administración ni, por tanto, en la conveniencia de importaciones masivas al margen de nuestros intereses y circunstancias:

Esperamos que estos puntos cardinales aquí indicados se desenvolverán con el tiempo en otros proyectos de ley, y que aprendiendo de los extraños sin olvidar lo bueno que hayamos tenido dentro de casa se reformará y completará nuestra organización administrativa como las instituciones políticas que nos rigen y los intereses públicos demandan (Parte 2ª, Lección 3ª).

Hay que llamar la atención sobre la utilización misma del vocablo «Derecho Administrativo». Inventado en Francia, los estudios españoles publicados entre finales de los años veinte y principios de los treinta, de cariz más político que jurídico, no lo usaban en absoluto, hablaban todo lo más de «leyes administrativas». Su uso extensivo empieza en cierto modo con estas *Lecciones*⁵⁷. Al emplear la novedosa expresión y plantear uno de los primeros tratamientos científicos de la disciplina, Vizmanos sabía que entraba en un territorio desconocido. Si Ortiz

⁵⁷ Antes de Vizmanos, al oponerse a la Instrucción de 1823, José de Llanos empleó en una ocasión la expresión «derecho político y administrativo»: J. de Llanos (1837), *Examen imparcial de la Administración Municipal y reflexiones sobre la Instrucción de 3 de febrero de 1823*. Madrid: Imprenta de M. de Burgos, pág. 10. En 1839, Francisco Agustín Silvela seguía tratando de «leyes administrativas», pero, tras reclamar la creación del contencioso-administrativo, utilizó la nueva fórmula al razonar una propuesta adicional: «Si á estas medidas se añadiese la de la enseñanza del derecho político y administrativo en las universidades, vendría á hacerse más rápida y más sólida nuestra regeneración administrativa»; sería conveniente «establecer en las universidades cátedras de derecho administrativo». F. Silvela Blanco (1839), *Colección de proyectos, dictámenes, leyes orgánicas o Estudios prácticos de administración*. Madrid: Imprenta Nacional, págs. XXXIX y 344.

de Zúñiga dijo en sus *Elementos de Derecho Administrativo* que estaba abriendo «un camino del todo nuevo y desconocido»⁵⁸, nuestro autor afirmó antes en igual sentido:

Al comenzar la particular explicación de este [nuestro Derecho Administrativo], puedo decir que entro en una región todavía monstruosa o inculta para nosotros, y que a cada paso encontraremos graves obstáculos (Parte 2ª, Lección 1ª).

La «cosa» aparecía así casi a la vez que la «palabra» para designarla, pues Vizmanos —al igual que Ortiz de Zúñiga— era perfectamente consciente de que la Administración y el Derecho Administrativo estaban *in fieri*:

Al tratar de nuestras leyes administrativas muchos vacíos encontraremos, muchos defectos habremos de señalar, porque han faltado los conocimientos de la ciencia al promulgarlas o regían principios políticos totalmente opuestos a los que en el día se hallan consignados en nuestra Constitución política (Parte 1ª, Lección 1ª).

Lo importante, sin embargo, es que las *Lecciones* evidencian el nacimiento del Derecho Administrativo como paradigma, esto es, como óptica o ventana a través de la cual empiezan a examinarse, no solo las innovadoras propuestas de reforma administrativa, como la instauración de lo contencioso-administrativo y la centralización, sino también las viejas leyes de policía:

Tenemos una inmensidad de leyes administrativas que es muy difícil considerar y clasificar, porque carecen de unión y conformidad entre sí, porque las unas se dictaron bajo el régimen de la monarquía pura, o del absolutismo, las otras bajo el de la monarquía representativa, y el influjo de la democracia, porque las unas revelan un plan económico diverso del que existía cuando las otras se dictaron; en fin porque se repiten, se modifican o destruyen recíprocamente unas a otras, llegando a tal la confusión o incoherencia de las leyes administrativas esparcidas en nuestros códigos antiguos, en la Novísima Recopilación, en las colecciones de cédulas de Carlos III y Carlos IV, y en los 34 tomos de decretos que a ellas con exactitud puede aplicarse lo que dijo Bacon de la acumulación de las leyes en general: «que no eran antorchas que alumbran los pasos del ciudadano, sino más bien redes tendidas para hacerle caer». (Parte 2ª, Lección 1ª).

Hay que destacarlo porque hasta hacía no tanto aquellas leyes de policía se veían como parte del Derecho Civil, sin que existiera mínimamente la idea de ley administrativa o Derecho Administrativo. El *Ensayo de los elementos de la ciencia de buen gobierno* presentado a las Cortes de Cádiz por Luis Pereyra de la Guardia y el proyecto de Código Civil de 1821 lo expresaban con toda claridad. El pri-

⁵⁸ M. Ortiz de Zúñiga (1842, t. I, pág. XVIII).

mero razonaba que «de las leyes diré que se dividen en tres clases á saber, políticas, civiles, y criminales», siendo las segundas las que «determinan el justo equilibrio, ó relación, que deben guardar los miembros del estado recíprocamente entre sí, y respecto del cuerpo general»⁵⁹. El segundo fue concebido en esta línea como un desarrollo de la Constitución gaditana relativo tanto a los particulares como a la denominada «Administración General del Estado»⁶⁰.

Será precisamente el proyecto de Código Civil de 1836, redactado en buena parte por Vizmanos, el que circunscriba la codificación civil a «las relaciones de los individuos del Estado entre sí, para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones respectivas», excluyendo «las leyes políticas y todas las relativas a la administración pública en sus diferentes ramos» (Discurso preliminar). En perfecta consonancia con este planteamiento, las *Lecciones* enfatizan la *especialidad* del Derecho Administrativo frente al Derecho Común y, con ello, la dicotomía que manejarán y exacerbarán prácticamente todos los administrativistas del siglo XIX.

El carácter especial del derecho administrativo es ser más variable que el público, aunque de él emana, porque necesita modificarse frecuentemente según las circunstancias de los tiempos y lugares y así proporciona a este una aplicación más completa e inmediata: diferénciase también del derecho común, sea civil o criminal, porque este determina tan solamente los derechos y las obligaciones de las personas privadas y el administrativo aquellas en que la sociedad tiene un interés inmediato directo: el derecho común es estricto, absoluto y riguroso, el derecho administrativo se refiere más bien a la noción de equidad natural, y tiende a conciliar, contrapesar los intereses que se chocan y que se destruirían absolutamente por salvarse en su totalidad (Parte 2ª, Lección 1ª).

Por eso he dicho que Tomás María Vizmanos personifica el nacimiento del Derecho Administrativo. El nuevo dualismo, expresado ya en las *Lecciones*, distingue entre un Estado poder sometido al Derecho Administrativo y a la Jurisdicción contencioso-administrativa (por el momento en proyección) y una Administración que actúa en pie de igualdad con los particulares con sujeción al Derecho Civil y a la jurisdicción ordinaria. Se opone en consecuencia al judicialismo gaditano en términos muy similares a los que había usado poco

⁵⁹ L. Pereyra de la Guardia (1811), *Ensayo de los elementos de la ciencia de buen gobierno, dedicado al pueblo español, y presentado al Augusto y Supremo Congreso Nacional*. Cádiz: Imprenta de Manuel Bosch, pág. 73.

⁶⁰ En diciembre de 1821 se hizo público un folleto titulado *Proyecto de Código civil que presenta la Comisión especial de las Cortes nombrada en 22 de agosto de 1820*, que incluía un Discurso preliminar y parte del articulado (467 artículos de la Parte primera). Con toda probabilidad la Comisión redactó más artículos, pero se han perdido irremediamente. El folleto puede consultarse en C. Petit Calvo (2020), *Un Código civil perfecto y bien calculado. El proyecto de 1821 en la historia de la codificación*. Madrid: Dykinson, págs. 267-378.

antes Antonio Gil de Zárate⁶¹, lo que es un elemento relevante para el moderno debate historiográfico⁶²:

¡Ni cómo sería dable, sin grande perjuicio para la cosa pública, sujetar al gobierno a las formas lentas y solemnes de la jurisdicción ordinaria! Mal circunstancia se presentaría en que el Estado sufriera enormes males si no se empleara una instrucción y examen más rápido para ciertos negocios, si estos no se decidieran por una autoridad cuya marcha se acomodase a las necesidades de la sociedad. Dese a la jurisdicción ordinaria la facultad de conocer en aquellos casos en que el gobierno exige la enajenación forzosa de la propiedad por motivos de utilidad pública, sea esta autoridad la que pronuncia acerca de la utilidad de una carretera y acerca de su dirección, y es bien seguro que en 100 años no podría emprenderse la construcción de un camino, aunque una provincia o la nación toda espere con ansia ver realizado un medio de comunicación tan importante para la prosperidad de la agricultura la industria y el comercio (Parte 2ª, Lección 2ª).

[...] al desaparecer los privilegios con la Constitución de 1812 se destruyeron los tribunales privativos como privilegiados y pasaron a los ordinarios los negocios de que hasta entonces conocieran aquellos. Un poco más extendidos ahora en los principios administrativos se ha conocido que la destrucción, con especialidad de algunos de estos tribunales, como el que nos ocupa [el de caminos], dejaba a la administración sin fuerza, aumentando su desconcierto, y si bien al restablecerse el Código de 1812 pereció en el común naufragio el de caminos, volvió a revivir por otra Real Orden y continúa como antes existiera, si bien con alguna modificación (Parte 2ª, Lección 5ª).

⁶¹ A. Gil de Zárate (1838), «De los tribunales contencioso-administrativos», *Revista de Madrid*, t. I, pág. 99: «al desaparecer los privilegios con la constitución de 1812, desaparecieron los tribunales privativos á fuer de privilegiados, y todos los negocios que los ocupaban pasaron al conocimiento de los tribunales ordinarios»; «la administración se vio de repente sin fuerza y acometida de una paralización espantosa, no le fue dado ya ejercer en bien de la sociedad ninguna de sus funciones»; «la recaudación de las contribuciones, las obras públicas, los servicios de toda clase quedaron entorpecidos».

⁶² Me refiero al célebre debate entre Alfredo Gallego Anabitarte y Juan Alfonso Santamaría Pastor, entre otros: A. Gallego Anabitarte (1971), *Administración y jueces: gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional y los fundamentos del Derecho Administrativo español*. Madrid: Instituto de Estudios Administrativos; J. A. Santamaría Pastor (1972), *Sobre la génesis del Derecho Administrativo español en el Siglo XIX (1812-1845)*. Sevilla: Instituto García Oviedo. Tiempo después han intervenido historiadores del derecho aportando otros enfoques: C. Garriga Acosta y M. Lorente Sariñena (1998), «Responsabilidad de los empleados públicos y contenciosos de la administración (1812-1845). Una propuesta de revisión», en *Constitución en España, orígenes y destinos*. Madrid: CEPC, págs. 215-272; C. Muñoz de Bustillo y F. Martínez Pérez (2009), «Justicia y administración en el primer experimento constitucional», en *Cuadernos de derecho judicial*, 7 (ejemplar dedicado a «La jurisdicción contencioso-administrativa en España. Una historia de sus orígenes»), págs. 184-221.

La Administración que dibujan las *Lecciones* cuenta con las facultades que hoy denominamos de autotutela, captadas como consustanciales a la condición de «poder» del ejecutivo:

[...] si el poder ejecutivo no tuviera el derecho de resolver por sí mismo las dificultades que entorpecen la ejecución de las medidas por él adoptadas, dejaría de ser poder, y tampoco pudiera ser responsable, porque la responsabilidad supone la libertad de obrar, y no gozaría esta si tuviere imposibilidad de mandar y ejecutar según las circunstancias exigieren. Sometiéndose el poder ejecutivo en tales casos a la decisión de la autoridad que juzga las contiendas de los particulares, para cada medida que quisiera tomar encontraría obstáculos insuperables, y la administración de hecho se transferiría a la autoridad judicial, quedando así ajustado el poder ejecutivo.

Obrando siempre atenta la administración al interés general, sea para la defensa del Estado o la conservación del orden, para la aplicación de las leyes o ejecución de las medidas de utilidad pública, no debe encontrar ningún obstáculo insuperable, y por consiguiente necesario es darle la facultad de pronunciar acerca de los intereses de los particulares, facultad limitada por la responsabilidad ministerial, y que al gobierno principalmente interesa aplicar con justicia y prudencia» (Parte 2ª, Lección 2ª).

Reconocida así, con carácter general, la facultad de la Administración para imponer por sí, sin colaboración judicial, las decisiones que coadyuvan al interés general, el contencioso-administrativo promovido por Vizmanos es ya necesariamente una especie de segunda instancia, esto es, un proceso revisor de actos administrativos previos y ejecutivos, lo que constituye también un elemento de sumo interés para el debate historiográfico⁶³:

Las decisiones contenciosas de la administración suponen siempre la existencia previa de un acto administrativo que da motivo a la reclamación por consecuencia del perjuicio que pretende haber sufrido el particular. La sociedad está interesada

⁶³ Me refiero a la discusión académica sostenida entre Ramón Parada Vázquez y Alejandro Nieto García: R. Parada Vázquez (1968), «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», *RAP*, 55, págs. 65-112; A. Nieto García (1968), «Sobre la tesis de Parada en relación con los orígenes de lo contencioso-administrativo», *RAP*, 57, págs. 9-34; R. Parada Vázquez (1969), «Réplica a Nieto sobre el privilegio de decisión ejecutoria y el sistema contencioso-administrativo», *RAP*, 59, págs. 41-70; A. Nieto García (1977), «Del Consejo Real como elemento del Gobierno constitucional», *RAP*, 84, págs. 537-552. Después han terciado con nuevos datos y perspectivas autores como I. Borrajo Iniesta (1990), «La autotutela administrativa en el bicentenario de la Revolución francesa», en *El poder judicial en el bicentenario de la Revolución francesa*, Ministerio de Justicia, págs. 231-232; A. Betancor Rodríguez (1992), *El acto ejecutivo*. Madrid: CEPC; J. R. Fernández Torres (1998), *La formación histórica de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1868)*, Madrid: Civitas (2007), *Historia legal de la jurisdicción contencioso-administrativa (1845-1998)*. Madrid: Iustel; y S. Muñoz Machado (2006, págs. 297-302).

en el litigio, es la parte contraria del reclamante, porque la contienda se versa entre el interés común y el interés privado e individual; pero si la reclamación se funda en algún título perteneciente al derecho común, la administración debe abstenerse y remitir su fallo a la autoridad judicial, que aplica las reglas del derecho común (Parte 2ª, Lección 2ª).

La Administración de Vizmanos es, por descontado, una Administración fuertemente centralizada y negativamente vinculada a la ley con amplios poderes discrecionales y potestad reglamentaria independiente:

Un rey con poder, no un despreciable autómatas, y dos cuerpos colegisladores de diversa naturaleza son, por consecuencia de lo dicho, los elementos necesarios para constituir bien el gobierno representativo (Parte 1ª, Lección 6ª).

La autoridad judicial debe aplicar las leyes a los casos previstos, y la administración necesita extender sus mandatos y prohibiciones a casos que aquellas no han querido o podido proveer. La primera debe pronunciar entre las personas o cosas privadas, la segunda acerca de los intereses públicos, o entre estos y los intereses individuales; la autoridad judicial debe ser provocada para decidir, la administración hacerlo muchas veces espontáneamente; aquella pronunciar sobre hechos pre-existentes, esta proveer el porvenir y hacer reglamentos generales para él; idearse la una de forma rigurosa, lenta y solemne para dar toda seguridad a los derechos particulares sobre que determina, y la otra proceder con rapidez y según las circunstancias urgieren (Parte 2ª, Lección 2ª).

La caricaturización de la monarquía de los Austrias y los Borbones como sistema de gobierno intervencionista, absoluto y despótico, junto a la idealización historicista y romántica de la Edad Media, contribuirá a difuminar que esta poderosa Administración, todavía en ciernes, era, en realidad, un proyecto político carente de precedentes; se daba así a entender que un amplio poder administrativo estaba ya presente en el Antiguo Régimen y que el nuevo sistema representativo habría logrado al fin embridarlos mediante el reconocimiento de libertades y la separación de poderes⁶⁴:

[...] esforzose [Carlos I] con aridez en destruir por todos medios la Constitución española y las libertades del pueblo para regirle con despótica mano.

Tales desmanes produjeron aquel movimiento nacional conocido con el nombre de Guerra de las Comunidades. Suceso fue este de la mayor importancia, pero no nos detendremos en hacer su historia, bastará decir que la Liga de los Comunes concluyó en la batalla de Villalar, y allí también la libertad de España [...].

La Dinastía Borbónica no era de presumir que fuere más favorable a las libertades patrias, y mal podía prometerse la representación nacional, recobrar su anti-

⁶⁴ El mismo fenómeno se dio en otros países europeos. Véase L. Mannori (2007), «Justicia y administración entre Antiguo y Nuevo Régimen», *Revista Jurídica de la Universidad Autónoma de Madrid*, 15, págs. 125-146.

gua influencia, reinando un nieto de Luis XIV que había visto entrar a este con el látigo en la mano en el Parlamento (Parte 2ª, Lección 7ª).

A pesar de tal opresión y aun por efecto de ella misma las ideas de libertad fueron ganando terreno durante el despotismo y continuaron sin duda aumentando su influjo hasta que ellas, más bien que las bayonetas, consoliden nuestra regeneración política tan combatida por los que viven de abusos, por la clase ignorante y proletaria y por el absolutismo de la Europa del Norte, que pelea entre nuestros enemigos porque quiere de todos modos retardar la inevitable conflagración que le amenaza [...].

Pero si al desgraciado que gime bajo el yugo del déspota le dijeran que en cierto país vecino existe una ley que protege la vida y la libertad de sus habitantes contra los abusos de la autoridad, que pone sus bienes al abrigo de las depredaciones de los gobernantes, que permite al más oscuro ciudadano obtener la reparación de cualquier injusticia, de cualquier atentado a sus derechos, aunque se haya cometido por el jefe del Estado o sea por los primeros mandatarios; este hombre cuya vida y sus haciendas se hallan a la merced de cualquiera que fuere más poderoso que él no comprendería como pudiese haber en ese país quien ignorarse absolutamente esa ley, o quien, habiendo de ser justo o consejero de sus conciudadanos no tuviera un pleno y cabal conocimiento de tan preciosos derechos (Parte 1ª, Lección 1ª).

Pero es claro en cualquier caso que el pensamiento de Vizmanos, como, por lo demás, el de todos nuestros primeros administrativistas, se imbuía del liberalismo dominante entonces, que era el ecléctico o conservador, esto es, un pensamiento declaradamente contrario al iusnaturalismo abstracto, al puro individualismo, al Estado mínimo, al *laissez faire, laissez passer*; y proclive al sufragio censitario, al reforzamiento del poder monárquico y al Estado administrativo. El liberalismo puramente individualista operaba únicamente en el terreno del derecho privado, y ni siquiera del todo, a la vista de las dificultades que halló siempre entre nosotros el movimiento codificador. Cosa distinta es que solo en las postrimerías del siglo antepasado el decidido intervencionismo estatal dejará de servir a intereses de clase, promoviendo la redistribución de riqueza y la protección social. En suma, ya en las *Lecciones* de Vizmanos se halla *in nuce* el devenir del XIX como siglo, no del ciudadano y sus derechos, sino de la Administración y sus poderes.