

Vicente Santamaría de Paredes, político y administrativista

Sumario: El derecho público: político y administrativo.—*El Curso de derecho político de Santamaría de Paredes.*—*El Curso de derecho administrativo.*—Apéndice.

En años anteriores la historia de las universidades había empezado a superar enfoques apologéticos o la mera acumulación de datos y materiales legales —escasamente explicativos, aunque algunos siguen en ello—; además se había separado y liberado del ámbito de la historia de la iglesia, en que hasta entonces estuvo. Tratábamos de encontrar un lugar de encuentro para diversos grupos de investigadores sobre universidades, ya que esta parcela de la historia no tenía un área, ni una revista especializada que agrupara estos trabajos. Sus cultivadores proceden de diversas disciplinas, lo que representa una ventaja por la amplitud de su campo, y los enfoques y perspectivas con que se estudia... Es un sector que, a mi juicio, posee notable interés para poder comprender las ideas y las ciencias insertas en su realidad social... Sólo desde la historia de las universidades y de las ciencias o doctrinas cabe entender las dificultades que España vivió y que llegan hasta nuestros días... Los congresos, conmemoraciones, coloquios, jornadas, simposios y otras reuniones varias se han multiplicado en los últimos años (...). Quizá haya demasiados, pero no de historia universitaria, que son menos frecuentes...

Mariano Peset,
Aulas y saberes, Prólogo, 2 vols., Valencia
2003, I, pp. 15-16.

En los años de la restauración los catedráticos más notables son hombres de prestigio, que unen a sus tareas docentes la política y el bufete, la clínica o el cargo público. Sus bajos sueldos condicionan su dedicación. No existe una especialización semejante a la actual, aunque también los vemos dedicados a la política y a sus despachos; pero hoy, quien trabaja en una cosa, no puede desempeñar otra con mediana aplicación...

Mariano Peset, «Eduardo de Hinojosa. Historiador y político», Estudio preliminar en *El régimen señorial y la cuestión agraria en Cataluña durante la edad media*, Pamplona, 2003, pp. IX-X.

Santamaría de Paredes no fue una excepción en la época de la Restauración y posteriormente así, estuvo en la universidad, en las academias, en la política, y en el ejercicio, pero fue además un gran investigador, en la vuelta entre los siglos XIX y XX. Como también lo es, hoy, Mariano Peset quien ha desempeñado varias líneas de investigación con gran aplicación. Pero es sin embargo en la historia de nuestra universidad donde Peset ha sido el pionero, ha agrupado en torno a su persona un numeroso grupo de investigadores que trabajan sobre su pasado y presente. Nadie mejor podía hacerlo. El catedrático Mariano Peset es un hombre que reúne en sí todos los elementos de prestigio académico y humano, es un gran docente y un gran investigador pero además es un buen maestro y amigo. Es una de las excepciones dentro de la universidad actual, forma parte del grupo de personas que han elevado los estudios históricos. Por eso en este homenaje tan emotivo que se le tributa al «maestro» le damos las gracias.

* * *

La enseñanza del derecho se transforma en la edad contemporánea¹. Dicho cambio se percibe claramente, en las universidades españolas, con la reforma de Espartero en 1842, en donde aparecen las nuevas disciplinas del derecho nuevo, aunque ya surgieron en el arreglo de Quintana de 1836². La sociedad de la revolución liberal exige un nuevo derecho, más ajustado a la realidad, lo cual con-

¹ Una visión general de las asignaturas de derecho y sus profesores fue presentada, junto con el profesor Jorge Correa, en la *Historia de la Universidad de Valencia*: J. Correa y Y. Blasco, «La Facultad de Derecho», *Historia de la Universidad de Valencia*, 3 vols., Valencia, III, pp. 211-234. Por otra parte, muchos de los datos que aparecen en el presente trabajo están recogidos en mi tesis doctoral, Y. Blasco, *La Facultad de derecho de Valencia durante la Restauración (1875-1900)*, 2 vols., leída en Valencia, 1996, datos extraídos del segundo tomo inédito, pp. 582-622 y apéndice documental sobre los profesores en pp. 738-743. El primer volumen parcialmente publicado y ampliado con nuevos capítulos en el libro con el mismo título, Y. Blasco, *La facultad de derecho de Valencia durante la Restauración (1875-1900)*, Valencia, 2000.

² Decreto de 1 de octubre de 1842, *Decretos de la reina Isabel*, 29, pp. 358 y ss. Sobre el reinado de Isabel II, M. Peset y J. L. Peset, *La universidad española (siglos XVIII-XIX). Despotismo ilustrado y revolución liberal*, Madrid, 1974; A. Álvarez de Morales, *Génesis de la universidad española*

lleva enormes cambios en el ordenamiento del antiguo régimen. De esta manera, se implanta en las universidades el estudio del derecho patrio, de las constituciones, de los códigos y de las leyes especiales administrativas y civiles que se elaboran hasta la aparición del código. Conlleva, además, un cambio del objeto de estudio y de los contenidos, en una universidad que es mediocre, y que significó cierto descenso en los niveles de enseñanza³. La ciencia jurídica española decimonónica resultaba pobre y limitada, y se alimenta sobretodo de la doctrina alemana, y poco a poco de la francesa e italiana que especialmente llegan a España. Los métodos de la exégesis francesa, de la escuela histórica y la pandectística alemana o las ideas de la nueva sociología llegan paulatinamente. Además una nueva filosofía jurídica y política, que aparece en los manuales de derecho civil, así en la concepción del derecho de propiedad. Con el surgimiento en estos años del socialismo y del comunismo, y los estudios sobre colectivismo agrario de Costa o de Altamira⁴.

contemporánea, Madrid, 1972. Acerca de la facultad de derecho, M. Peset, «La enseñanza del derecho y la legislación sobre universidades durante el reinado de Fernando VII (1808-1833)»; «Universidades y enseñanza del derecho durante las regencias de Isabel II (1833-1843)»; « El plan Pidal de 1845 y la enseñanza en las facultades de derecho», *Anuario de Historia del Derecho Español*, 30 (1968) 229-375; 39 (1969) 481-544; 40 (1970) 613-651. Sobre la época de Alfonso XII y la regencia de María Cristina, mi libro, *La facultad de derecho...*, citado en nota anterior.

³ Un intento de medición, sobre sus escritos, M. Peset, «Cuestiones sobre la investigación de las facultades de derecho durante la segunda mitad del siglo XIX», *I seminario de historia del derecho y derecho privado. Nuevas técnicas de investigación*, Bellatera, 1985, pp. 327-396.

⁴ Sobre colectivismo agrario véase, J. Costa, *Oligarquía y caciquismo como la forma actual de gobierno en España: urgencia y modo de cambiarla*, 2 vols., Zaragoza, 1982. También R. de Altamira, *Historia de la propiedad comunal*, Madrid, 1890. En 1848, el libro de Thiers sobre la propiedad es una defensa del nuevo modelo, traducción de la sociedad literaria, Madrid, 1848; *De la propiedad*, traducida al castellano por J. Pérez, y adicionada con un prólogo y una carta escrita sobre la misma materia por Vicente Vázquez Queipo, Madrid, 1848. Estas cuestiones sobre la propiedad en M. Peset, «Derecho y propiedad en la España liberal», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 5/6 (1976-1977) 463-507 y «Fundamento ideológico de la propiedad», *Historia de la propiedad en España, siglos XV-XX*, Madrid, 1999, pp. 443-470.

El derecho público: político y administrativo

Con la revolución liberal se impone esta rama en los estudios jurídicos. Era el otro amplio sector de los estudios universitarios, contrapuesto al privado. Estaba más dirigido a jueces y funcionarios que a los abogados en ejercicio, por el escaso desarrollo de la jurisdicción contencioso-administrativa, reservada al consejo de estado, y que no se normalizaría hasta 1888⁵. En los planes moderados se unieron derecho político y derecho administrativo, y así continuaron hasta 1900, en que los separa García Alix. Antes, desde el ministro Claudio Moyano en 1857, se formó una especialidad de derecho administrativo que se mantendría hasta Germán Gamazo, en 1883⁶.

Durante el reinado de Isabel II, y en parte de la Restauración, brillarían estos estudios con algunos nombres destacados. Así, por ejemplo, sobresale Posada Herrera⁷, gran político, que dictó unas *Lecciones de administración* en la escuela fundada por Espartero en 1841, y que quiso separar estos estudios de la facultad de derecho, pero gracias a Moyano se incorporaron⁸. Manuel Colmeiro fue el gran espe-

⁵ Fue Santamaría de Paredes autor de la ley que equilibró los tribunales contencioso-administrativos con miembros del consejo de Estado y de la judicatura, véase Martín Retortillo, *El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso de 1888*, Madrid, 1975. Sobre la enseñanza jurídica y su sentido, B. Clavero, «Arqueología constitucional: empleo en la universidad y desempleo del derecho», *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico*, 21(1992) 37-87.

⁶ J. Sarrión, «Los licenciados y doctores en administración en la universidad española del siglo XIX. Su ingreso en la función pública», *Doctores y escolares*, II, pp. 401-414.

⁷ Sobre la biografía de José Posada Herrera véase L. de Taxonera, *Posada Herrera*, Madrid, 1946. Así como, J. Posada Herrera, *Lecciones de administración trasladadas por sus discípulos Juan Antonio de Rascon, Fco. de Paula Madrazo y Juan Pérez Calvo*, 4 vols., Madrid, 1843; *Relaciones de la legislación con la política*, discurso pronunciado en la academia matritense de jurisprudencia y legislación, Madrid, 1861.

⁸ Su obra citada *Lecciones de administración trasladadas por sus discípulos...*, significa un estudio de la administración, de la acción administrativa, y no exactamente de derecho administrativo. M. Peset, *Historia y actualidad de la Universidad española*, 6 vols., inédito de la Fundación March, III, pp. 299-327. También de esta época P. Gómez de la Serna, *Instituciones del derecho administrativo español*, 2 vols., Madrid, 1843; y *Apéndice a las instituciones del derecho administrativo español*, Madrid, 1847.

cialista de derecho administrativo, que redactó algunos manuales estimables⁹ y dedicó un gran interés a la historia de las cortes o de los arbitristas españoles de los siglos XVI y XVII. Esta línea continuaría en la Restauración con otros profesores cercanos a la Institución libre de enseñanza, como son Gumersindo de Azcárate o Adolfo Posada¹⁰.

⁹ M. Colmeiro, *Derecho político. Elementos de derecho político y administrativo de España*, Madrid, 1877; la primera ed., 1858; la segunda ed., 1865; la tercera ed., 1870; la cuarta ed., 1875; la quinta ed., 1877, es la que utilizo, corregida y aumentada y ajustada a la legislación vigente; la séptima ed., 1887. También, *Derecho administrativo español*, 2 vols., 4.^a ed. ajustada a la legislación vigente y aumentada con nuevos tratados y un apéndice de jurisprudencia administrativa, Madrid, 1876; 1.^a ed., 1850; 2.^a ed., 1858; 3.^a ed., 1865.

¹⁰ G. de Azcárate, *Estudios filosóficos y políticos*, Madrid, 1877; *El self government y la monarquía doctrinaria*, Madrid, 1877; *Tratados de política. Resúmenes y juicios críticos*, Madrid, 1833; *El régimen parlamentario en la práctica*, Madrid, 1885; «Indiferencia política», *Boletín de la Institución libre de enseñanza*, 1894, pp. 79-86; «Un libro sobre el problema social», *La España moderna*, Madrid, 1897, pp. 53-70. Acerca de su biografía, P. de Azcárate, *Gumersindo de Azcárate: estudio biográfico documental, semblanza epistolar*, Madrid, 1969. Sobre Posada véase: F. J. Laporta, *Adolfo Posada: política y sociología en la crisis del liberalismo español*, Madrid, 1974. J. F. Lorca Navarrete, *El derecho en Adolfo Posada*, Granada, 1971; *Adolfo Posada: Teoría del estado*, Sevilla, *Anales de la universidad Hispalense*, n.º 15, 1973; *Autonomía y libertad de cátedra en Adolfo Posada*, Málaga, 1980. J. C. Castillo, «Sociedad y nación en Adolfo Posada», *Revista de Estudios Políticos*, 1960, pp. 159-173. También, R. Gutiérrez, «Adolfo Posada: Reformismo y eclecticismo», *Historia de la sociología española*, s.a. Entre sus obras más importantes: A. Posada, *La enseñanza del derecho en las universidades de España. Estado actual de la misma en España y proyectos de reforma*, Oviedo, 1889; *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, vol. I, Madrid, 1897; *Política y enseñanza*, Madrid, 1904; *Teorías políticas*, Madrid, 1905; *Derecho político comparado: capítulos de introducción*, Madrid, 1906; *Tratado de derecho político*, Madrid, 2 vols., 1928; *El régimen constitucional: esencia y forma, principios y técnica*, Madrid, 1930; *Hacia un nuevo derecho político*, Madrid, 1931; *La crisis del estado y el derecho político*, Madrid, 1934; *Ciencia política*, Barcelona, s.a.; *La administración política y la administración social: exposición crítica de las teorías y legislaciones administrativas modernas más importantes*, Madrid, s.a.; *Estudios sobre el régimen parlamentario en la práctica*, Oviedo, 1996. En colaboración, A. Posada, G. Azcárate, V. Romero Girón, *Estudios políticos y sociales*, Madrid, 1896.

En Valencia, en la facultad de derecho, cabe destacar por su indudable renombre a Vicente Santamaría de Paredes, que estuvo desde 1876 a 1883 en que pasa a Madrid, y que explicó en la cátedra de derecho político y administrativo¹¹.

El Curso de derecho político de Santamaría de Paredes

Santamaría de Paredes trató cuestiones acerca del derecho penal¹² y del derecho de propiedad, en algunos concursos de la academia de ciencias morales y políticas¹³. Problemas que estaban en boga en los años revolucionarios de la Gloriosa, en que se querían mejorar las cárceles —Rafael Salillas, Concepción Arenal, etc.¹⁴—,

¹¹ Nació en Madrid el 17 de mayo de 1853 y murió en la misma ciudad el 26 de enero de 1924. En 1876, el 12 de junio, por real orden es nombrado catedrático numerario de derecho político y administrativo de la universidad de Valencia, mediante oposición —obteniendo el primer lugar de la terna—. Tomó posesión el 20 de junio de 1876, con sueldo de 3.000 ptas. anuales. En 1883, 26 de noviembre, y en virtud de concurso, pasó a la universidad central, tomando posesión el 30 de noviembre de dicho año. Fue también uno de los profesores de Alfonso XIII e intervino en política, aunque no de modo activo: en 1886, fue elegido diputado por primera vez, con el carácter de fusionista; en 1889, 1893 y 1898, lo fue de nuevo; en 1901, es elegido senador; en 1903, senador vitalicio. Desempeñó, además, los cargos de consejero de instrucción pública y presidente de este consejo, director general de instrucción pública y ministro del ramo. Finalmente, en 1920, se le concedió el título de Conde. Véase en Archivo de la Universidad de Valencia, libro de registro: libro 1; expediente académico Derecho/634/núm. 8. También Fco. de P. Monblanch Gonzálves, *Cien abogados ilustres del colegio de Valencia*, Valencia, 1961, pp. 172-173.

¹² V. Santamaría de Paredes, *Principios del derecho penal, con aplicaciones al código español*, Madrid, 1871; 2.^a ed., corregida y aumentada, Madrid, 1872.

¹³ Santamaría de Paredes, *La defensa del derecho de propiedad y sus relaciones con el trabajo*, obra premiada por la real academia de ciencias morales y políticas, en el concurso extraordinario de 16 de marzo de 1872, Madrid, 1874. Un análisis en M. Peset, «Fundamento ideológico...», pp. 457-461.

¹⁴ C. Arenal, *La beneficencia, la filantropía y la caridad*, memoria premiada, Madrid, 1861; *El reo, el pueblo y el verdugo, o la ejecución pública de la pena de muerte. Opúsculo*, Madrid, 1867, folleto; *Las colonias penales de Australia y la pena de deportación*, memoria premiada, Madrid, 1878; *Ensa-*

o aparecen los primeros movimientos obreros¹⁵. La llamada cuestión social hacía presagiar enfrentamientos de clase, si no se lograba encauzar¹⁶. Pero es a través de su manual, *Curso de derecho político, según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*, de 1880 —con prólogo de Eduardo Pérez Pujol—, donde podemos conocer sus explicaciones, de cuño liberal, con un sentido histórico indudable¹⁷. Obra decla-

yo sobre el Derecho de gentes, con una introducción de D. G. de Azcárate, Madrid, 1879; *Congreso penitenciario internacional de San Petersburgo*, informe, Madrid, 1890; *El derecho de gracia ante la justicia, el reo, el pueblo y el verdugo*, Madrid, 1893; *El delito colectivo*, Madrid, 1893. En general, véanse sus *Obras completas*, Madrid, 1894-96, XIV tomos. También, R. Salillas, *La antropología en el derecho penal: exposición*, Madrid, 1888; *La vida penal en España*, Madrid, 1888; *Anuario penitenciario, administrativo y estadístico de 1888*, publicado por el ministerio de gracia y justicia, Madrid, 1889; *El delincuente español. El lenguaje (estudio filosófico, psicológico y sociológico)*, con dos vocabularios jergales, Madrid, 1896. En colaboración, Salillas, Azcárate y Sánchez Moguel, *Doña Concepción Arenal en la ciencia penitenciaria en el derecho y la sociología y en la literatura*, Madrid, 1894.

¹⁵ Santamaría, *El movimiento obrero contemporáneo*, discurso leído en la real academia de ciencias morales y políticas, y de contestación de Melchor Salvá, Madrid, 1893; también pronunció en la academia, *El concepto de organismo social*, discurso leído en la real academia de ciencias morales y políticas en el aniversario de su fundación, Madrid, 1896.

¹⁶ Sobre la cuestión social, E. Pérez Pujol, *La cuestión social en Valencia*, dictamen presentado a la sección de ciencias sociales de la Sociedad económica de amigos de país y retirado después por su autor, Valencia, 1872; *La sociología y la fórmula del derecho*, discurso leído en la sesión inaugural del Ateneo de Valencia, Valencia, 1875. J. Moreno Nieto, *La sociología*, Academia matritense de jurisprudencia y legislación, Madrid, 1871. También sobre la cuestión social, la traducción del discurso de Monseñor Mermillod sobre *La Cuestión obrera*, acompañada de la conferencia pronunciada en los salones del Ateneo barcelonés por Ignacio M. de Ferrán, sobre *Principios de ciencia social*, y precedida de una introducción por el traductor Pedro Sañudo, Barcelona, 1873. Otro discurso de la época de J. M. Millet, *La cuestión social*, Sevilla, 1871. Se hizo otra edición con el título: *La cuestión social. Su examen y el de los varios problemas económicos, morales y políticos que comprende: importancia del estudio y de la propagación de las ciencias que enseñan a resolverlas*, Madrid, 1872.

¹⁷ *Curso de derecho político, según la filosofía política...*, prólogo de Eduardo Pérez Pujol, Madrid, 1880; 2.^a ed. 1883, 3.^a ed. 1887, 4.^a ed. 1890,

rada de mérito especial para el ascenso de la carrera de Santamaría¹⁸.

En la introducción, explica el concepto de derecho político y su relación con las demás ciencias. Teoriza acerca del derecho considerándolo como «ley de armonía entre el fin individual y el fin social»¹⁹. Divide los contenidos de la materia en tres grandes apartados: los principios generales del derecho político, la historia del derecho político español y la legislación política vigente en España. Eran los tres enfoques que, entonces, se consideraban imprescindibles para el estudio del derecho.

En cuanto a los principios generales, trata de filosofía política, a saber: la naturaleza del estado y su manifestación en ese momen-

5.^a ed. 1893, 6.^a ed. 1898, 7.^a ed. 1903, 8.^a ed. 1909, 9.^a ed. 1913. He consultado la edición de 1903 que es más amplia, ya que desarrolla algunos puntos y está actualizada a la legislación vigente. En la asignatura de derecho político, una primera aproximación a su enseñanza la realicé en mi trabajo «La enseñanza del derecho político en Valencia durante la Restauración», *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e iberoamérica*, Valencia, 2001, pp. 219-238.

¹⁸ Al comienzo del manual se recoge una copia de la real orden de 26 de julio de 1882 por la que el ministro de fomento la declara obra de mérito especial, para el ascenso de la carrera del autor. «Sobre esta obra ha informado el Consejo de Instrucción pública, en 7 de Julio de 1882, analizando las novedades científicas que contiene, expresando que no solamente es utilísima para la enseñanza, sino que además esta llamada a ejercer, por el conjunto orgánico de sus doctrinas, verdadero influjo en la cultura científica del país, y proponiendo sirva de *mérito especial* a su autor para el ascenso en su carrera, como así lo declara la real orden de 26 del propio mes y año, que aprueba este dictamen». En el programa de la obra aparece, además del dictamen del consejo de instrucción pública, el juicio crítico del Maurice Block acerca de la importante repercusión que tuvo esta obra. Maurice Block en un artículo del *Journal des économistes* de abril de 1883 examina esta obra, calificando por ella a su autor como sabio de mucho mérito, que aunque habite en la extremidad de Europa, dice, está al corriente de todo lo nuevo del norte y oeste del continente. También en el Archivo general de la administración (A.G.A.), sección educación y ciencias, expediente personal de V. Santamaría de Paredes, caja 31, legajo 16733, en el extracto de certificación de méritos y servicios, en el apartado acerca de la publicación de obras y trabajos científicos; su oposición, caja 32, legajo 7292.

¹⁹ Santamaría, *Curso de derecho político...*, pp. 49-60.

to; sus relaciones con el individuo y con la sociedad; la organización del estado; y la vida política normal y anormal del estado²⁰.

Respecto de la naturaleza del estado, señala el concepto filosófico que engloba todas las células sociales: familia, ciudad, nacionalidad²¹. Se manifiesta estatalista, en el sentido de configurar estado y nación como punto culminante de la evolución de una ley del progreso. Es contrario a los federalismos —tégase en cuenta el momento en que escribió la obra, 1880—. Examina los fines del estado, porque el estado tiene una función teleológica, sirve a y para determinados fines. Estudia las diversas teorías y escuelas —socialismo, individualismo filosófico y económico, eclecticismo, krausismo, positivismo, etc.—. Y expresa su propia teoría: el estado tiene fines de carácter permanente y fines de carácter histórico. Ambos se unen en el derecho y en el concepto de nación, con personalidad jurídica propia, y derechos y obligaciones que el estado debe hacer cumplir. Introduce la teoría de los medios del estado, apuntada ya, aunque con diferente idea, por Bluntschli²². El poder del estado, la soberanía, une fines y medios del estado. Para Santamaría, el origen primario de la soberanía es dios y ésta descansa en la sociedad organizada para realizar el derecho.

Expone los derechos y deberes de las personas, de los ciudadanos: unos son individuales, otros políticos y otros mixtos. El sufragio es, a la vez, derecho y función²³. Determina las relaciones entre el estado y toda clase de asociaciones o cuerpos sociales, poniendo como ejemplo las relaciones entre el estado libre y la iglesia libre²⁴.

²⁰ Santamaría, *Curso de derecho político...*, pp. 83-436.

²¹ Véase el Estado en A. Posada, «El concepto de estado», *Boletín de la institución libre de enseñanza*, 1890, núm. 321, pp. 181-186; núm. 322, pp. 203-208.

²² J. G. Bluntschli, *Derecho público universal*, 3 vols., Madrid, 1880.

²³ El sufragio como función también en A. Posada, «El servicio administrativo de la función de sufragio», *La Administración*, 1897.

²⁴ Véase el discurso de E. Montero Ríos, «Doctrina de la Iglesia sobre sus relaciones con el Estado en las diferentes épocas de la historia», en la Academia matritense de jurisprudencia y legislación, Madrid, 1875. También F. de León y Olarieta, «Las universidades consideradas en sus relaciones con la iglesia y el estado», oración inaugural leída en la apertura del curso de 1864-1865 en la universidad de Valencia, Valencia, 1864. También F. Ayala, *Las funciones sociales de estado según el señor Posada*, Madrid, 1931.

El fundamento se encuentra en Santo Tomás y Suárez. La finalidad es la realización de los fines temporales y eternos del hombre.

El estado se debe organizar mediante la representación expresa o tácita, directa o indirecta, individual o social. Critica el atomismo del sufragio moderno, aunque lo defiende para determinadas corporaciones. Además, realiza un estudio del régimen de las minorías en relación con la proporcionalidad y la representatividad. Estudia el poder legislativo y su organización, optando por un sistema bicameral: el congreso representa a los individuos del estado, y el senado a los órganos sociales de la nación. En el poder ejecutivo distingue entre medios y fines, con lo que aporta una nueva definición de las fuentes administrativas. El poder judicial lo considera como definidor del derecho en concreto, siguiendo a Hegel. Su organización se inspira en la antigua Roma y en el antiguo Aragón. Finalmente, trata del poder armónico o regulador, es decir, una suerte de magistratura suprema que representa, como dice Hegel, con su personalidad «la unidad abstracta del Estado»²⁵. Se trata del jefe del estado, según la terminología actual, utilizada ya por Santamaría. Tiene su propia naturaleza y función que no puede ser absorbida por ninguna de las que ejercen los tres poderes admitidos usualmente —legislativo, ejecutivo y judicial—. Es un poder moderador o regulador que debe mantener la independencia, equilibrio y armonía entre los otros tres poderes, y así participa en los demás poderes: impulsando, vigilando y representando la unidad suprema del poder en el ejercicio de cada una de sus funciones. Lo admiten expresamente las constituciones de Brasil y Portugal, por lo que censura, de los demás países, el no haberlo definido.

Respecto de las formas del estado, distingue entre formas orgánicas y sociales; establece la relación de monarquía y república con aristocracia, democracia y mesocracia. Asigna al rey la función del poder armónico o regulador e impulsa la monarquía constitucional al compatibilizar el principio hereditario de la monarquía con la soberanía del estado.

En la vida del estado, estudia su nacimiento, crecimiento, decadencia y muerte. Configura la federación como medio o instrumento para alcanzar la unidad nacional, por lo que la vuelta a los federalismos es un retroceso en la evolución de la ley del progreso.

²⁵ Santamaría, *Curso de derecho político...*, p. 351.

Manifestaciones de la vida política normal son la opinión política, el espíritu público y los partidos políticos. Respecto de la vida política anormal se ocupa de la anarquía, el despotismo, los golpes de estado y las revoluciones.

En esta parte trata de asentar las bases del derecho político, mediante unos esquemas sencillos que trazan un cuadro general del funcionamiento del estado de derecho. Serían los principios comúnmente aceptados en las naciones civilizadas de Europa, con cierta preferencia por los que rigen en España —centralismo frente a federalismo— y una descalificación de las enfermedades del sistema: la anarquía, el despotismo, los golpes de estado, etc. Para los alumnos eran esquemas fáciles de retener y que, además, destacan los valores liberales que el profesor quiere imbuirles. ¿Son principios de derecho natural? Evidentemente no, sólo principios racionales extraídos de la vida política española y europea. Esta sería una buena forma de comenzar la exposición.

Luego, las otras dos partes —histórica y de legislación vigente— completan conocimientos y detalles. La parte de historia del derecho político español es muy extensa²⁶. Por vez primera, en opinión de Pérez Pujol, se expone «la unidad especial y total de la existencia histórica del Estado... en España, aparece ahora por primera vez y se le aplican las leyes de la vida normal y anormal...»²⁷. Estudia la evolución del estado español, desde la España primitiva hasta la monarquía constitucional o representativa. Se extiende acerca de la España musulmana, de los reinos de León y Castilla, Navarra, Aragón y Valencia, el Principado de Cataluña y las provincias de Álava, Vizcaya y Guipúzcoa²⁸. Es muy minucioso, sin duda, aunque una visión histórica no era usual en este sector del derecho —basta comparar los manuales de Posada o de Colmeiro, quien, por otra parte, cultivó ampliamente la historia²⁹—. Así como el derecho civil y otros llevaron durante largos años una historia previa; el político o constitucional, como algo nuevo, con unas constituciones nuevas, no

²⁶ Santamaría, *Curso de derecho político...*, pp. 439-660.

²⁷ Santamaría, *Curso de derecho político...*, prólogo p. 34.

²⁸ El resto de su exposición, desde la página 663 hasta el final, p. 743, versa sobre la legislación política vigente en España.

²⁹ M. Colmeiro, *De la constitución y del gobierno de los reinos de León y de Castilla*, Madrid, 1855; y *Curso de derecho político, según la historia de León y Castilla*, Madrid, 1873.

parecía requerirla, como tampoco el administrativo, eran obra reciente de la revolución liberal. Los profesores de derecho político se atenían a principios y citas constitucionales. ¿De dónde procede, pues, este enfoque de Santamaría, que no comparte con Posada ni con Rafael de Olóriz?³⁰ Quizá es influencia de Pérez Pujol³¹ o el convencimiento de que sólo con un estudio histórico cabe entender la constitución interna de España, como querían Colmeiro o Cáno-

³⁰ Véanse fundamentalmente los inacabados estudios de R. Olóriz, *Estudios de derecho político, resumen de algunas lecciones explicadas a los alumnos*, Valencia, 1897. También su discurso de apertura del curso 1899-1900, *Concepto de la política y sus relaciones con el derecho político*, Valencia, 1899. Sobre Posada, un análisis de su derecho político, véase M. Peset, *Historia y actualidad...*, III, pp. 351-354; también, M. Soria Moya, «La enseñanza en Adolfo Posada», *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e iberoamérica...*, pp. 239-254; «Los catedráticos ante la autonomía Silió», *Aulas y Saberes*, VI Congreso internacional de historia de las universidades hispánicas (Valencia, 1999), 2 vols., Valencia, 2003, II, pp. 477-491, en especial p. 478; también su tesis doctoral, *Adolfo Posada: Teoría y práctica política en la España del siglo XIX*, inédita, Valencia, 2003. M. Martínez Neira, «La cuestión pedagógica. Adolfo Posada y la enseñanza del derecho», *Aulas y Saberes...*, II, pp. 161-172.

³¹ En Pérez Pujol su interés por la historia ya se pone de manifiesto en «Orígenes y progresos del estado y del derecho en España», discurso de apertura de curso en la universidad de Valencia, publicado en la *Revista general de legislación y jurisprudencia*, Valencia, 1860. Otras obras del autor «El concepto de la sociedad en sus relaciones con las diversas esferas del derecho», *Anales de la universidad de Valencia*, 1884; *Historia del derecho español*, Valencia, 1886; *Historia de las instituciones sociales de la España goda*, obra póstuma en 4 vols., publicada por su yerno Bernabé Herrero, con prólogo de V. Santamaría de Paredes, Valencia, 1896. Su vida y obra ya están suficientemente estudiadas, véase S. Romeu Alfaro, «Notas sobre Eduardo Pérez Pujol», *Filosofía y derecho. Estudios en honor del profesor José Cortés Grau*, Valencia, 1977, pp. 383-393; también *Eduardo Pérez Pujol: vida y obra*, Valencia, 1979. Y. Blasco, «Las explicaciones de Eduardo Pérez Pujol en la cátedra de historia del derecho», *Saitabi*, vol. extraordinario (1996) 283-298; «Las fuentes del derecho civil en Eduardo Pérez Pujol», *Las universidades hispánicas de la monarquía de los Austrias al centralismo liberal*, VI Congreso internacional sobre historia de las universidades hispánicas, 2 vols., Salamanca, 2000, II, pp. 77-89. También el trabajo de investigación de A. Villarreal Moreno, *Estudios sobre la vida y la obra de Eduardo Pérez Pujol*, inédito, leído en Valencia en 2002.

vas³². Pero, por la fechas, con esa búsqueda de la identidad hispana, que tanto entusiasmo en aquellos años. Creo, sobre todo, que se debe a ese triple método que tanto se extiende en nuestras facultades, de examinar las materias de modo filosófico, histórico y con la legislación vigente³³. Y así se ve arrastrado a un amplio examen de la historia. Por lo demás, es una historia correcta, pero sin investigación propia, aunque no desdeñable, orientada hacia el presente, ensalzando la corona y los avances que se producen a lo largo del tiempo. Procurará la continuidad que la ruptura liberal rompió —como también pretendió hacer el discurso preliminar de la constitución de Cádiz de 1812³⁴—, como se quiso hacer ver en las nuevas formas de organización. Por último, con más brevedad expone la constitución vigente de 1876, de la Restauración³⁵.

El manual de Santamaría de Paredes establecía los principios y conceptos —con gran claridad y orden, dentro de una mentalidad muy liberal—, pero, por la tradición de Colmeiro, con gran atención a la historia, aunque a veces se exceda, cuando quizá interesaba más el análisis de la constitución.

El Curso de derecho administrativo

Nos hemos asomado a cómo se estudiaba el derecho político. Ahora veremos la otra disciplina del derecho público, a través del

³² Véase en Y. Blasco, «Una reflexión en torno a las primeras cátedras de Historia general del derecho español» (1883), *Cuadernos del Instituto Antonio de Nebrija*, 6 (2003) 1-21, en particular p. 10.

³³ Y. Blasco, «Vicente Calabuig y Carrá, un civilista valenciano», *Aulas y Saberes...*, I, pp. 255-265, en especial p. 263, también aquí se ven los tres enfoques utilizados por la doctrina en la época: filosófico, histórico, positivo, en este último se hace legislación comparada.

³⁴ Véase M. Peset y P. García Trobat, «La constitución de 1812 o cómo educar a un pueblo», *La enseñanza de las ideas constitucionales en España e Iberoamérica*, Valencia, 2001, pp. 23-61. Así como P. García Trobat, «Las primeras cátedras de Constitución», *Homenaje a Joaquín Tomás Vilarroya*, 2 vols., Valencia, 2000, II, pp. 889-905.

³⁵ En general sobre este periodo, M. Artola, «El sistema político de la Restauración», *La España de la Restauración, política, economía, legislación y cultura. I coloquio de Segovia sobre historia contemporánea de España*, Madrid, 1985, pp. 11-20. También en M. Espadas Burgos, entre sus varios trabajos, más recientes, sobre esta época: «La época de la Restauración (1875-19002)», en *Historia de España de Menéndez Pidal*, vol. 36, Madrid, 2000.

manual que se dio en Valencia durante muchos años. De hecho cuando Santamaría marchó a Madrid, en las aulas valencianas se siguió estudiando por sus páginas. En este sector, su *Curso* fue avance sobre otros anteriores —quizá sólo puede ser comparado con Adolfo Posada³⁶—. No hay aquí referencias a la historia, ni tampoco una visión desde puros principios: la amplitud de la legislación administrativa le lleva a conformarse con su exposición, debidamente elaborada en sus diversos aspectos.

Santamaría de Paredes cultivó los estudios administrativos junto con el derecho político, como hemos visto, por la reunión de esta doble especialidad —la disciplina conjunta de político y administrativo—, que desaparecerá en 1900. Entre sus obras figuran unos *Principios del derecho penal; La defensa del derecho de propiedad y sus relaciones con el trabajo*; y el *Curso de derecho político*, que hemos visto³⁷. Tenía, por tanto, una amplia formación, como es usual en los grandes juristas de la época³⁸. No obstante, lo que ahora nos interesa es el *Curso de derecho administrativo*³⁹ que se caracteriza por una visión más técnica de la materia administrativa que la de sus predecesores, y por su estructura sistemática y ordenada, con la que coordina las diferentes partes. Además, es una obra conceptual, donde analiza la organización administrativa; clasifica según los fines del estado, los medios y las relaciones entre ambos⁴⁰, es decir,

³⁶ Sobre Colmeiro y Posada, M. Peset, *Historia y actualidad...*, III, pp. 351-382; también hay una visión general en A. Nieto, «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española del derecho administrativo», *Anales de la Universidad de La Laguna*, La Laguna, 1966, pp. 5 y ss.; para el XIX, M. Peset y J. L. Peset, «Las universidades españolas del siglo XIX y las ciencias», *Ayer*, 7 (1992) 19-49. El mismo Posada tiene un artículo sobre Santamaría, A. Posada, «Don Vicente Santamaría de Paredes», *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 1924, pp. 132-136.

³⁷ Véanse las obras citadas en notas 12, 13 y 17 respectivamente.

³⁸ M. Peset, «Estudios de derecho y profesiones jurídicas», *El tercer poder. Hacia una comprensión histórica de la justicia contemporánea en España*, Frankfurt, Max-Planck-Institut, 1992, 349-380.

³⁹ Santamaría, *Curso de derecho administrativo, según los principios generales y la legislación actual de España*, prólogo de E. Pérez Pujol, Madrid, 1885.

⁴⁰ F. Ayala, analiza esta relación, desde una época anterior, en su artículo «Análisis de la relación entre estado y derecho administrativo a partir del s. XVIII», *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 1935, pp. 316-350.

organiza las funciones administrativas del estado; y por último se ocupa del procedimiento administrativo. Voy a intentar ver el sentido y orden que sigue el autor para enseñar la materia administrativa.

Santamaría va a seguir también, a lo largo de su obra, ideas de Giner⁴¹. Comienza su manual con una introducción, donde da el concepto de derecho administrativo que aparece, ya preparado, en el *Curso de derecho político*. Lo define como la «rama del derecho referente a la organización, funciones y procedimientos del poder ejecutivo, según la constitución, para el cumplimiento de la misión del estado en la vida»⁴². Con ello, considera al derecho administrativo como una rama derivada del derecho político, concretamente del poder ejecutivo⁴³. Existe, como vemos, una conexión lógica entre ambas ramas, debido a la doble especialidad de la asignatura. Esta unión la pone de manifiesto cuando se ocupa de la referencia del concepto de derecho administrativo al del poder ejecutivo:

De suerte, que para nosotros el concepto del derecho administrativo es fácil de determinar por deducción sintética de principios demostrados ya científicamente. En el derecho político hemos visto que, mientras el poder legislativo y el judicial definen el derecho, el uno en abstracto y el otro en concreto —este último restableciendo además el imperio de la ley perturbada—, el poder ejecutivo —en su verdadera acepción desligado del armónico o regulador— cumple de hecho los fines del estado en relación con la vida, mediante la aplicación de los medios del mismo, ejerciendo funciones jurídicas y técnicas esencialmente prácticas. Y la multitud y complejidad de actos que supone este carácter del poder ejecutivo, exigen un desarrollo en su legislación que no necesitan los demás poderes: desarrollo que da lugar al derecho administrativo⁴⁴.

⁴¹ F. Giner de los Ríos, *Estudios jurídicos y políticos*, Madrid, 1875; también, «El individuo y el estado; el gobierno y la nación», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 1880, pp. 225-264; en general, sobre la reforma de la universidad, «La reforma de la enseñanza del derecho», *Boletín de la institución libre de enseñanza*, 1884, núm. 185, pp. 311-313.

⁴² Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 9.

⁴³ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 3.

⁴⁴ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, cita en p. 4.

Vemos que el concepto del derecho administrativo puede formarse por la deducción sintética. Añade, para completar este procedimiento, también la inducción analítica. Eran los dos métodos entonces en boga, en el campo del derecho.

Sin embargo, no toma una definición del derecho administrativo generalmente aceptada por los autores, pues mientras unos se limitan a definirlo como aquél que «establece las relaciones entre la administración y los administrados para el bien común»⁴⁵; otros se fijan en la actividad de la administración. Él va fijando el concepto de administración y del poder ejecutivo en sus relaciones con los otros poderes, para terminar definiendo el derecho administrativo, que ya vimos, como: «la rama del derecho referente a la organización, funciones y procedimiento del poder ejecutivo, según la constitución, para el cumplimiento de la misión del estado en la vida»⁴⁶. El derecho administrativo hace referencia a la organización y funciones del poder ejecutivo. Lo primero comprende el cumplimiento del derecho porque tiene lugar por la autoridad, por el poder público; y lo segundo, el cumplimiento de las funciones tutelares del estado en sus relaciones con el individuo y la sociedad, o sea, lo que forma parte de la administración⁴⁷.

Santamaría tiene una idea amplia del derecho administrativo, ya que regula toda la actividad del poder ejecutivo. Otros autores restringían la administración sólo a aquella actividad que fomenta o interviene en la riqueza, la del ministerio de la gobernación, mientras quedan fuera las relaciones con la iglesia, el ejército, o los impuestos. Como vemos, prescinde de la extensa discusión sobre su concepto. Todo lo contrario ocurre con otros, como su predecesor Royo Villanova, quien define el derecho administrativo como: «el conjunto de principios jurídicos que regulan la actividad del estado y la de todas aquellas entidades que y en cuanto se proponen la realización de fines de interés público». Después Santamaría tras definirlo como una ciencia, repasa las doctrinas acerca de qué es el derecho administrativo⁴⁸.

⁴⁵ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 4-5.

⁴⁶ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 9.

⁴⁷ A. Posada, *La administración política y la administración social: exposición crítica de las teorías y legislaciones administrativas modernas más importantes*, Madrid, s.a.

⁴⁸ Santamaría prescinde de la discusión doctrinal, a diferencia de Royo Villanova. Véase A. Royo Villanova, *Elementos de derecho adminis-*

Analiza la ciencia del derecho administrativo y dice que «el derecho administrativo es asunto de ciencia en cuanto su conocimiento descansa en la realidad del objeto, según queda demostrado, y forma un todo sistemático que tiene su unidad en el concepto del poder ejecutivo, desenvolviéndose gradual y ordenadamente», según veremos al exponer su materia. De la misma manera considera a los juristas, científicos, ya que éstos se fundan en su razonar y en la filosofía jurídica. No obstante, si bien advierte que no hay que confundir la ciencia del derecho administrativo con la de la administración, tampoco hay que separarlos de forma arbitraria. Al respecto expone sus razonamientos sobre esta diferencia entre el derecho administrativo como norma y la cuestión de la administración, continuadora de la vieja cameralística alemana.

También dedica espacio a las relaciones del derecho administrativo con otras disciplinas. Primero, con la rama del derecho político, con el que se relaciona de manera inmediata; el derecho administrativo surge del derecho político, estando la ciencia del primero subordinada a la del segundo. Después, con otras ciencias: jurídicas

trativo, 2 vols, Madrid, 1909-1910, pp. 7-15, cita en página 9. Este autor rechaza ver el derecho administrativo como exposición y comentario de las leyes administrativas, o estudio de las relaciones entre la administración y particulares —como hace Colmeiro—, o como una parte del derecho político —como Santamaría—. También Giner ve al estado dividido en tres funciones —legislativa, ejecutiva y judicial— y en su vida transitiva relacionada con los individuos, las personas sociales y consigo mismo; esta última función sería la administrativa, pero limitada a sus órganos. Mientras, los alemanes e italianos centran su concepto, examinando la constitución del estado, que es fija, y deslindándola de la administración, que es cambiante. Sin embargo será Stein quien más convenza a Royo Villanova; en cuanto ve al estado como voluntad —a través de la legislación— y actividad —a través de la administración—.

Véase también A. Posada, «Programa de elementos de derecho político y administrativo», *Revista general de legislación y jurisprudencia*, 1883, pp. 42-79; también la obra ya citada, *Tratado de derecho administrativo: según las teorías filosóficas y la legislación positiva*, vol. I, Madrid, 1897; así como, *La administración política y la administración social...*; y «El derecho administrativo según las doctrinas», *Revista de ciencias jurídicas y sociales*, 1918, pp. 164-186. Así como, M. Colmeiro, *Derecho administrativo español...*; y J. Gascón y Marín, *Tratado de derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1897; vol. II, Madrid, 1936.

—como el derecho internacional, civil, penal, o procesal—; y no jurídicas —como la sociología, la moral, la economía, la estadística y las ciencias médicas y naturales—.

Se ocupa además de las fuentes⁴⁹, recomendando la doctrina y la codificación parcial, ante la imposibilidad de la codificación administrativa. Propugna tratar las cuestiones fundamentadas en los principios generales, y dando preferencia al derecho positivo y a los antecedentes históricos. Es decir repite el triple enfoque pero no lo lleva a realidad. Si bien en el esquema que sigue, organiza los conceptos —conceptualiza debido a la diversidad de preceptos legales—, se funda en el positivismo sin apenas comentarios, jurisprudencia o doctrina que ilustren sus páginas. A veces, en su exposición dará, en ciertos casos, una visión histórica. Termina el capítulo introductorio realizando un método y plan científico de la obra. Considera que debe aplicarse el derecho administrativo siguiendo un método dogmático, y según un plan racional. No obstante, cuando la legislación lo exija podrá utilizarse la exégesis. El desarrollo del contenido de la materia requiere ser: unitario, gradual y completo⁵⁰.

Comienza el desarrollo de la parte general con la división tradicional en la organización administrativa y las materias, que llama funciones.

La organización administrativa forma una parte fundamental. Santamaría se cuestiona la organización administrativa general, como un todo orgánico, antes de proceder al estudio de las distintas partes que forman la administración. La administración no es sólo el acto de administrar, sino también la persona que administra y el organismo del estado que administra. Este organismo es el poder ejecutivo, encargado de «realizar hechos, dirigiendo y practicando los fines permanentes y tutelares del estado en todos los órdenes de la vida social —física, intelectual, moral y económica—, y adquiriendo, conservando y aplicando los medios necesarios para conseguirlo»⁵¹.

A continuación, señala las características de la administración del poder, a saber: independencia y responsabilidad, según los principios de la ciencia política moderna —cita autores como Montes-

⁴⁹ Sobre las fuentes del derecho administrativo, A. Posada, «Doctrina filosófica de las fuentes del derecho administrativo», *Boletín de la institución libre de enseñanza*, 1896, pp. 273-280.

⁵⁰ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 10-18.

⁵¹ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 22, cita en p. 23.

quieu, Rousseau—. De otra parte, la administración como poder del estado tiene la facultad de obrar con autoridad, y ésta a su vez se desdobra en otras varias, llamadas potestades. Así, las potestades administrativas son: la reglamentaria, la imperativa, la correctiva, la ejecutiva —*stricto sensu*— y la jurisdiccional. Por potestad reglamentaria entiende aquella que tiene la administración de dar reglas para cumplir las leyes o disposiciones administrativas. Puede manifestarse bien en forma de reglamentos, o bien de reglas aisladas. A este respecto señala que aparece con la división de poderes, ya que en el antiguo régimen, donde el poder legislativo y ejecutivo se confunden, no tiene sentido distinguir entre los principios fundamentales que constituyen la ley y las reglas de pormenores y detalles que facilitan su ejecución. Continúa con la delegación del poder ejecutivo en favor de la administración para ejecutar la ley, que puede ser tácita o expresa. Sin embargo, la mayoría de los autores no aceptan las diferencias de reglamentos, y él recoge parte de esta doctrina italiana y francesa que conoce bien, señalando entre otros autores a: Perico, que la cree arbitraria; Rigaud y Maulde, que la consideran ineficaz y sutil; y Ducrocq que habla de ellos indistintamente, con Serrigni y Batbie. Los límites de la potestad reglamentaria se señalan por la ley —y hace referencia a M. A. Trolley—, la cual debe comprender los preceptos fundamentales y generales. Los reglamentos, mientras, deben comprender las reglas de aplicación, que aparecen como detalles y dependen de circunstancias complejas y muy poco conocidas⁵². Los reglamentos deben ser expedidos por la autoridad competente y con las formas requeridas —en su tiempo es el rey según la constitución, una vez oído el consejo de estado—. Contra los reglamentos inconstitucionales caben recursos directos ante las cortes o el rey, y también indirectos ante los tribunales de justicia, que defienden algunos tratadistas —menciona aquí a Dufour, Colmeiro, etc.—. También el artículo 92 de la constitución de 1869, que decía que los tribunales no aplicarán los reglamentos generales, provinciales y locales si no están conformes con las leyes.

Continúa estudiando otras potestades como la imperativa o de mando, que es la facultad que tiene la administración de dar órdenes y obligar a su cumplimiento⁵³. La forma puede ser verbal o

⁵² Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 28-29.

⁵³ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, en p. 32 aparece en la nota a pie de página.

escrita. Los mandatos administrativos —decretos y órdenes— se notifican publicándolos en la *Gaceta* y boletines de las provincias, por pregones o bandos. Señala Santamaría las formas de los actos de mando de la administración central: reales decretos, reales órdenes y órdenes de las direcciones generales. Así como, al fijarse en el contenido de la potestad de mando, la divide en discrecional y reglada. Sobre esta división se extiende, y hace resaltar su importancia para la materia contencioso-administrativa.

En cuanto a la potestad correctiva y disciplinar, llama correctiva a la facultad que tiene la administración para corregir las infracciones de sus mandatos; y disciplinar, a la que tiene el funcionario superior para corregir las faltas de los inferiores que dependen de él⁵⁴. El código penal reconoce y limita esta facultad de la administración. La potestad ejecutiva «comprende en sentido estricto la actividad de la administración, es decir, la serie de hechos que puede realizar en el ejercicio de sus funciones, el cumplimiento de lo legislado y de lo que reglamenta, la efectuación de lo que manda y sanciona dentro de su esfera». Esta potestad se desarrolla en una serie de actos: de representación, de fe pública y registro, de investigación y clasificación, de información y apreciación, de instrucción, de dirección e impulsión, de vigilancia, de inspección y comprobación, de fuerza, de tutela, de gestión económica, de gracia y de dispensa⁵⁵. Por último, la potestad jurisdiccional, presente en la vía gubernativa y en la contencioso-administrativa. Esta última vía la deja para más adelante, haciendo notar que puede ser o no comprendida dentro de la jurisdicción administrativa. Esta surge para dirimir conflictos entre la administración y el particular. La define como la reclamación contra una resolución de la administración, que vulnera su derecho, bien porque ha actuado con ligereza en la vía gubernativa, o bien porque no quiera reconocer ese derecho. Así pues, vemos cómo todas estas potestades forman el poder administrativo, que se ejerce a través de una variedad de órganos, que van a ser estudiados en la parte general, de una manera ordenada y clara.

El siguiente capítulo lo dedica a la división del territorio nacional, como base de la organización del poder administrativo. Existe una variedad de organismos sociales que comprenden el territorio

⁵⁴ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 35.

⁵⁵ Santamaría, *Curso de derecho administrativo ...*, cita en pp. 36-37, actos de la potestad ejecutiva en pp. 37-39.

nacional. Así, se encuentra el municipio que define como: «la comunidad natural y permanente de familias que viven en un mismo lugar, relacionándose unos con otros para el cumplimiento en común de todos los fines de la vida que trascienden inmediatamente de su esfera privada»⁵⁶. Hay otros organismos sociales superiores al municipio —que están entre la nación y éstos—: son las provincias, unidades de territorio, que comprenden varios municipios caracterizados por tradiciones, elementos y necesidades comunes. También el poder administrativo se divide en relación con el territorio. Enumera las reglas generales para la división del territorio, según Colmeiro, y hace referencias a países extranjeros⁵⁷. No olvida la división territorial en España, donde se ocupa de las provincias —según el real decreto de 30 de noviembre de 1833, que planteó la actual división del territorio—; la subdivisión de las provincias en municipios —según la ley municipal de 2 de octubre de 1877—; la posible alteración de los límites y capitalidad de las provincias por medio de ley —consignado por la ley provincial de 1882—; operaciones de deslinde y rectificación de límites, y otras divisiones territoriales de carácter especial —señala la eclesiástica, militar, marítima, judicial, electoral, fiscal, universitaria, etc.—.

La jerarquía normativa es otro de sus temas. En la esfera administrativa es la jerarquía la que expresa las relaciones de subordinación y coordinación entre los órganos, para mantener la armonía entre la variedad y la unidad de los mismos. La equipara a un árbol genealógico, con líneas —expresan la ramificación del poder ejecutivo que enlaza un centro de autoridad con otros inferiores— y grados —que es el lugar numérico que le corresponde a un determinado centro de autoridad respecto de otro superior, por los intermediarios que existen—. Considera que en España el primer grado lo ocupan los órganos de la administración central; en el segundo están los gobernadores; y en el tercero, los alcaldes. Señala y define al respecto las diversas clases que existen de jerarquía administrativa: común y especial, territorial o no, activa, consultiva y deliberante. Del mismo modo, nos habla de las condiciones esenciales que se deben cumplir para que exista la jerarquía: los deberes

⁵⁶ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, p. 40-46.

⁵⁷ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 47-54. Cita al respecto M. Colmeiro, *Derecho administrativo español...*

de obediencia y correspondencia en las relaciones de inferior a superior, y la facultad del superior para suspender, revocar o reformar los actos del inferior⁵⁸. Enumera las condiciones formales de la jerarquía, para la buena organización de la administración como poder: la uniformidad, con la desaparición del régimen foral —ley de 21 de julio de 1876—; la residencia de la acción en órganos unipersonales, y de la deliberación o consejo en órganos corporativos; el deslinde de atribuciones, y la sencillez y facilidad de relaciones entre los funcionarios. También, la relación de atribuciones entre los grados de la jerarquía: centralización o descentralización, y según el grado de la jerarquía corresponderá un orden de atribuciones u otro. Y por último, respecto de este punto, expone la responsabilidad de los órganos administrativos, sus clases y la autorización previa —que aparecía en la constitución de 1845, y que la de 1869 suprimió—; la constitución de 1876, en su artículo 77 señalaba al respecto que «una ley especial determinará los casos en que haya de exigirse autorización previa para procesos, ante los tribunales ordinarios, a las autoridades y sus agentes»⁵⁹. Según afirma Santamaría, la constitución prometía una ley que, a pesar del tiempo transcurrido, no existía aún.

A los funcionarios administrativos los define, según el artículo 416 del código penal, como: «todo el que por disposición inmediata de la ley, o por elección popular, o por nombramiento de autoridad competente, participa del ejercicio de funciones públicas». Pero también da un sentido más restringido, según el cual es «la persona que participa de las funciones administrativas, no en virtud de una representación legalmente temporal, sino prestando un servicio permanente que constituye su profesión o modo habitual de vida, mediante la retribución correspondiente». En sentido estricto vendría a ser un empleado público.

Analiza aquí los antecedentes históricos —sobre todo en el siglo XIX— y el estado del momento de las leyes españolas. Decretos, como el de 1825 de Fernando VII, el de 1852 de Bravo Murillo y el de 1866, son objeto de su estudio. Resalta que esa ley general tantas veces prometida, todavía no se ha dado. Pero, sin embargo, hay carreras especiales que exigen conocimientos técnicos, para desem-

⁵⁸ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 60-71.

⁵⁹ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 71-83, cita en pp. 82-83.

peñar cargos públicos, que sí han sido reguladas por los poderes del estado:

Así han sido objeto de reglamentación especial, a lo que debe acudir en cada caso particular de los que a ellas pertenezcan, las carreras civiles de la judicatura y magistratura, del ministerio fiscal, de registradores de la propiedad, del profesorado oficial, del cuerpo diplomático, consular y de intérpretes, de ingenieros civiles, de caminos y canales, montes y minas, del cuerpo pericial de aduanas, del cuerpo de telégrafos, de archiveros y bibliotecarios, de oficiales del consejo de estado, etc.⁶⁰.

Establece las condiciones generales de organización, con una muy buena y clara estructuración: clasificación de personal —categorías, escalafones y registros de empleados públicos—; ingresos; ascensos; preferencias en favor de los militares; incompatibilidades; traslados; destinos en comisión; responsabilidad; amovilidad⁶¹. Distingue los deberes y derechos de los funcionarios públicos. Los deberes de los funcionarios los divide en: generales, como ciudadano, que consisten en acreditar, en su caso, el servicio militar y que estén proporcionando a los hijos mayores de seis años la instrucción primaria; jerárquicos, de obediencia y correspondencia; de residencia, licencias; prohibiciones penales, por anticipación, prolongación y abandono de funciones públicas, por denegación de auxilio, por usurpación de atribuciones y nombramientos ilegales, por prevaricación, cohecho, infidelidad en la custodia de documentos, violación de secretos, malversación de caudales públicos, fraudes y exacciones ilegales, negociaciones prohibidas. Por otra parte, los funcionarios tienen derecho a: honorarios, consideraciones y sueldos⁶².

Otras cuestiones también serán abordadas, como las clases pasivas: cesantías, jubilaciones, pensiones del montepío, pensiones del

⁶⁰ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, citas en pp. 85-88.

⁶¹ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 85-97.

⁶² Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, los derechos de los funcionarios en pp. 97-101, los deberes en pp. 101-104. En A. Posada, «Los funcionarios públicos y el régimen representativo», *Boletín de la institución libre de enseñanza*, 1911, núm. 617, pp. 248-256; «Derecho especial de los funcionarios públicos», *Boletín de la institución libre de enseñanza*, 1911, núm. 620, pp. 316-352.

tesoro, pagas de supervivencia, pensiones remuneradas y de gracia. En estas cuestiones, como en las anteriores, no entraré para no extenderme demasiado en la materia, si bien Santamaría las analiza. Termina, de esta manera, la organización administrativa en general, para pasar en especial a las diversas esferas de la administración: central, provincial y municipal.

Como puede apreciarse es indispensable una cierta minuciosidad en esta rama del derecho, que Santamaría procura atenuar con el buen orden y la claridad. Quizá mi presentación, tan condensada, no refleja esta cualidad del manual; por ello la resalto. Pero, al menos, nos deja percibir la riqueza de las cuestiones tratadas y la extensión de sus conocimientos.

Divide la administración central en dos apartados, uno dedicado a los ministerios y otro al consejo de estado. Trata en primer lugar de los ministros, jefes superiores del poder ejecutivo, que representan la unidad nacional, sujetos a la ley. De ellos dependen otros organismos como subsecretarías, direcciones generales, etc. Sobre el origen de los diversos ministerios y su descripción, así como del consejo de estado, se extiende ampliamente desde una perspectiva histórica. Respecto del consejo de estado estudia la ley de 1860 que lo regula, así como otras posteriores, en cuanto a su composición, organización y atribuciones. Según esta ley, el consejo de estado es cuerpo consultivo del gobierno, tribunal de conflictos entre la administración y la justicia, y tribunal de los negocios contencioso-administrativos —aunque aclara que, con la ley de 1888, en la que él participó, se crean unos tribunales especiales, a tenor del artículo 8—, sin perder nunca su carácter de órgano consultivo.

El estudio de la administración provincial va referido a cuatro cuestiones relativas a los gobernadores de provincias, a las diputaciones provinciales, a las comisiones y dependencias de la diputación provincial y a las disposiciones comunes de la ley provincial. Hace una descripción bien ordenada al tratar de la ley provincial de 29 de agosto de 1882, así como de las comisiones provinciales. La administración provincial corresponde a los gobernadores, a las diputaciones y a la comisión provincial. Los gobernadores se nombran por real decreto, y su cargo es incompatible con cualquier otro y con el ejercicio de otra profesión. Sus funciones pueden ser de carácter general —cumplir las leyes— o particular —orden público—. Como jefe provincial, preside la diputación y la comisión pro-

vincial, comunicando sus actos al gobierno y redactando una memoria anual. Además, tiene obligación de residencia y una facultad disciplinaria con un límite en la cuantía de las multas. En caso de urgencia, el gobierno puede nombrar delegados especiales en algunas poblaciones, salvo capitales de provincia. Las diputaciones son las administradoras de las provincias, sus órganos de representación popular; y también son los superiores jerárquicos de los ayuntamientos. La elección se realiza por sufragio universal —por la ley de 26 de junio de 1890, adaptada al real decreto de 5 de noviembre—, pudiendo ser elegidos los que sean diputados a cortes, con cuatro años de residencia. De este modo, describe las elecciones, el funcionamiento, las atribuciones, incapacidades y responsabilidades, etc. Finalmente describe los recursos gubernativos existentes contra la administración central, señalando tres reglas al respecto: la notificación de la providencia o acuerdo al interesado, la interposición del recurso —plazo, autoridad y recibo— y la remisión del recurso al ministerio. Hace una consideración especial de los recursos contra las providencias de los gobiernos, señalando que éstas serán reclamables por vía contenciosa dentro de treinta días.

Dos apartados abarca Santamaría al tratar la administración municipal: los alcaldes y los ayuntamientos. Para ello estudia la ley municipal de 2 de octubre de 1877. Se compone de un órgano unipersonal, controlado por el poder central, y de una asamblea deliberante elegida por los electores del municipio. A continuación expone los alcaldes, su carácter y nombramiento. El alcalde tiene un doble carácter, como representante del gobierno y como jefe de la administración municipal. Completa la exposición con una amplia nota referida al nombramiento de alcalde en los principales países de Europa —Alemania, Austria, Bélgica, Francia, Hungría, Inglaterra, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal, Rusia, Suecia, Suiza—, que resume en dos sistemas opuestos: nombramiento directo por el gobierno, o por el ayuntamiento entre sus concejales. Asimismo, contempla la legislación en España —según la reforma de 1876—, que obedece a tres sistemas distintos, dando una solución mixta: el rey nombra libremente al alcalde de Madrid; puede nombrarlo entre sus concejales, en capitales de provincia, en las cabezas de partido judicial, y en los pueblos con igual o mayor vecindario que aquéllas del mismo partido, siempre que no bajen de 6.000 habitantes; en los demás casos, son elegidos por los propios ayuntamientos entre sus concejales. También describe las atribuciones de

los alcaldes, los tenientes de alcalde y los alcaldes de barrio. Termina esta primera parte con un apéndice final, relativo a la organización administrativa en Europa.

La parte segunda de la obra la dedica a las funciones administrativas. La verá con más celeridad, para no alargarme demasiado. Así, definido el derecho administrativo como la rama del derecho que se refiere a la organización, funciones y procedimiento del poder ejecutivo, según lo determina la constitución, Santamaría aborda en la segunda parte de su *Curso*, las funciones de la administración o del poder ejecutivo. Tales funciones se corresponden con los fines que el estado debe cumplir; de tal manera que hay una relación causal entre la existencia de la administración y los fines que se deben cumplir y una relación funcional entre tales fines y una determinada función administrativa. Santamaría distingue fines tutelares de la vida física, intelectual, moral y económica y funciones finales, mediales y mixtas. Las funciones finales pueden ser permanentes —de carácter jurídico— y tutelares —de carácter social—. Mas para alcanzar dichos fines es necesario un conjunto de medios —funciones mediales— y la relación o conexión entre tales fines y medios —funciones mixtas—. El conjunto de funciones se pone en marcha mediante la acción administrativa, concepto común a todas las funciones, la cual se aplica ya a las cosas, ya a las personas, fundamentalmente a través de los registros inmobiliario y civil y de las estadísticas.

Las funciones administrativas las ordena de la siguiente manera:

- a) Funciones relativas a la vida jurídica. Son las relativas al orden público, tanto en su aspecto preventivo cuanto en el aspecto represivo-defensivo. Atribuye las de mantenimiento del orden total jurídico, a la policía gubernativa y judicial y al régimen penitenciario, en cuanto función reparadora del orden público⁶³. Dedicar igualmente un capítulo a las prisiones en general, y otro a la cárcel-modelo de Madrid.
- b) Funciones relativas a la vida física. La organización administrativa tutela la vida física de los ciudadanos, colmando las lagunas que dejan los individuos y la sociedad, median-

⁶³ Véase también A. Posada, «El servicio administrativo de la policía judicial y penitenciaria», *La Administración*, 1897, pp. 435-450.

te la policía sanitaria. La higiene, la salud, por tanto, es uno de los fines de la administración. Esta función se estructura en: policía sanitaria rural y urbana; policía de cementerios; de enfermedades contagiosas; sanitario-epidémica interior y exterior; y policía sanitaria alimenticia y médica.

- c) Funciones relativas a la vida intelectual. La función básica es la instrucción-pública, en todos los grados de la enseñanza, desde la primaria a la universitaria, y tanto la enseñanza pública como la privada.
- d) Funciones relativas a la vida moral. Supone el mantenimiento de la moralidad y, por tanto, la represión de las conductas contrarias. Regula las diversiones públicas —espectáculos públicos, teatro— los juegos, loterías y rifas. Igualmente los fines de beneficencia, tanto pública como particular, son propios de la vida moral. En estos capítulos se expone el régimen de los establecimientos públicos y particulares de beneficencia, y, dentro de éstos, el protectorado y el patronazgo.
- e) Funciones relativas a la vida económica. El fomento de la riqueza nacional es también función del poder ejecutivo. Así, producción, industria, el cambio —pesos y medidas y comercio exterior—, agricultura y pesca y consumo, están dentro de este epígrafe⁶⁴.

En relación a los medios del estado —funciones mediales—, distíngue los medios personales y los medios materiales⁶⁵. Aquéllos son el servicio militar y el servicio naval: fundamento, obligación, organización, formación de las fuerzas militares y navales, procedimiento para el reemplazo y sanción penal y declaración de prófugos. Los medios materiales pueden ser de la nación y del estado. Los de la nación son los caminos ordinarios y las vías férreas, las aguas —marítimas y terrestres— las minas y los montes. Los del estado son los bienes del estado —mostrencos, edificios del estado, minas, etc.— así como los recursos del estado —procedentes de las desamortizaciones, las contribuciones, etc.—. Igualmente, los bienes y recursos provinciales y municipales, la expropiación forzosa y las servidumbres públicas.

⁶⁴ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 104-480.

⁶⁵ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 481-525 y 526-706.

Finalmente, las funciones mixtas, es decir, aquéllas referentes a la relación entre los fines y los medios del estado configuran la materia presupuestaria del estado y los servicios públicos. En sede de relación entre los gastos y los ingresos, analiza los presupuestos y la contabilidad del estado, de las provincias y de los municipios, así como el tribunal de cuentas del reino. Igualmente analiza el régimen jurídico de la hacienda pública: personalidad jurídica, gestión, etc. Respecto de la ejecución de los recursos públicos, aborda las obras públicas y las concesiones y los contratos de obras y servicios públicos⁶⁶.

Santamaría conoce bien la ciencia administrativa de su tiempo. Los grandes temas, como las potestades de la administración, la jerarquía o las funciones, anteceden a los dos grandes sectores en que se dividía el derecho administrativo: organización y funciones administrativas, perfectamente organizados como vemos. En cualquier apartado se percibe el buen conocimiento de la legislación y el esfuerzo ordenador que realiza. No obstante, es excesivamente amplio su manual, si lo comparamos con lo que realmente se explicaba en clase, a través de unos apuntes manuscritos de 1890⁶⁷, escritos por un auxiliar.

La tercera parte del *Curso* la dedica al procedimiento administrativo: procedimiento gubernativo, reclamaciones económico-administrativas y el procedimiento contencioso-administrativo⁶⁸. Santamaría intervino en la ley de 13 de septiembre de 1888, que estableció el sistema mixto. Hasta ese momento, el procedimiento contencioso-administrativo se sustanciaba ante el consejo de estado. Con la ley de 1888 se establece el sistema mixto; el tribunal quedaba formado por un lado por jueces, y por otro, por consejeros de estado⁶⁹. Pero no me extenderé más en esta tercera parte. Finaliza con un último capítulo sobre las competencias de jurisdicción, por exceso de atribuciones del poder ejecutivo y los recursos de queja por exceso de atribuciones de la administración.

⁶⁶ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 526-802.

⁶⁷ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 805-818. Las explicaciones de clase a través de apuntes manuscritos de 1890, escritos por un auxiliar, en M. Peset, *Historia y actualidad...*, III, pp. 392-395. También escribe sobre Colmeiro en pp. 368-382 del mismo volumen.

⁶⁸ Santamaría, *Curso de derecho administrativo...*, pp. 819-844.

⁶⁹ Véase al respecto Martín Rebollo, *El proceso de elaboración de la ley de lo contencioso de 1888...*

Santamaría supone una buena síntesis en derecho administrativo, de una calidad científica muy superior a la de los autores que le precedieron. Se trata de un manual didáctico, con una sistemática clara y ordenada que facilita el aprendizaje a los alumnos. Sin duda, es Santamaría uno de los grandes administrativistas del XIX español e inicios del XX. Su valor estriba en sus buenos conocimientos de la materia, de las leyes y la doctrina —igualmente la extranjera, sobre todo la francesa.

Como manual, cabe destacar dos aspectos esenciales:

1. Aquí por la amplitud de la materia prescinde de la historia. La ciencia jurídica del XIX consideraba que un análisis del derecho exigía su historia, junto a una visión filosófica o conceptual. Luego se estudiaba el derecho positivo y, si acaso, la legislación comparada. Santamaría, que ha utilizado la historia con generosidad en el *Curso de derecho político*, aquí prescinde de ella, aunque a veces la use —por ejemplo, al explicar los ministros o al tratar de los alcaldes utiliza derecho comparado.
2. Lo conceptual o filosófico —si se le quiere llamar de esta forma— es esencial en su construcción, pero no lo coloca aparte, sino embebido en cada uno de sus apartados o cuestiones. De esta manera logra una gran claridad. Es posible que la materia sea muy extensa, excesiva, pero, en todo caso, su simplificación es excelente.

* * *

El derecho político y administrativo tenía amplia presencia en los estudios de derecho —no tanta como los derechos privados, más útiles, más desarrollados en sus doctrinas—. Los alumnos, si estudiaban, saldrían pertrechados de una serie de conceptos sobre el estado y la soberanía, los poderes, los partidos; incluso tendrían unas nociones amplias de la constitución de 1876. Están en el *Curso de derecho político* de Santamaría y, sin duda, Olóriz los explicaba, pues sus *Estudios* no son exhaustivos, sino «algunas lecciones». Adquirirían, pues, una formación jurídico-política indudable, con una orientación liberal y abierta. En las clases de otros profesores —como Rafael Rodríguez de Cepeda, en derecho natural— aprenderían, en cambio, versiones más tradicionales y católicas, pero, en

todo caso, dentro de la legalidad constitucional. Por tanto, recibían las ideas claves que estaban en la ideología de la Restauración. Luego, la adscripción a uno u otro partido —ya asomando el socialismo y el republicanismo, como fuerzas del sistema— se debería a conciencias familiares o personales, a intereses de clase o grupos. Pero al menos habían visto diversidad en las posturas de los profesores —podrían leer con provecho—. Sin embargo, la formación memorista y oratoria —como decía Olóriz en su informe en el claustro^{70a}— les preparaba más para la discusión y el debate, para sostener o refutar los principios y soluciones, que para una preparación científica, de estudio. Pero la sociedad de inicios del siglo XX todavía no había consagrado esta posibilidad. Apenas la Institución libre de enseñanza o algunos estudiosos aislados en las universidades o las academias, respondían a ese patrón o silueta. Habrá que esperar todavía a la creación de la junta para ampliación de estudios de 1907^{70b}.

No obstante, el *Curso* de Santamaría no cabe duda de que representaba un buen resumen del derecho administrativo: ordenado, completado, bien informado y estructurado conforme a la doctrina de la época. La administración y sus potestades, la organización y las funciones del estado, proporcionan al estudiante una guía en la gran maraña de las disposiciones administrativas. Desde luego para los alumnos debía ser una materia farragosa: no creo que pudieran dominarla —en todo caso la tradición administrativa de Posada, Royo Villanova y Gascón y Marín después, son análogos—. Todo esto cambiará en los años más recientes como hemos estudiado con García Trevijano, Villar Palasí o Gar-

^{70a} Libros de actas de la facultad de derecho de la universidad de Valencia, de 1 de mayo de 1878 a 16 de mayo de 1885 y otro volumen de 1885 hasta 1910, que se encuentran en la facultad. En especial véase el volumen de mayo de 1885 a 1910, donde en sesión de 10 de mayo de 1899 —al no estar paginado hago referencia a las fechas de reunión— se trata la cuestión de las reformas en la facultad de derecho. Posteriormente, en sesión de 8 de noviembre de 1899, se presenta el informe elaborado por Olóriz, que se discutió dos días después. El 11 se procedió a su lectura. En las actas de juntas aparece reflejado el malestar por el estado de la enseñanza.

^{70b} Véase D. Comas Caraballo, *Autonomía y reformas en la Universidad de Valencia (1900-1922)*, Madrid, 2001, pp. 68-74; y E. Sánchez Santiro, *Científics i professionals. La facultat de ciències de València (1857-1939)*; Valencia, 1988, pp. 154-172.

cía de Enterría. Quizá en la carrera de todo estudiante no era tan importante como el derecho privado, civil o mercantil, pero ya es necesario conocer la acción del estado. Para la política, o para algunas carreras de la administración, no cabe duda de su ventaja. Los juristas del XIX y principios del XX están formados, sobre todo, en el derecho civil; pero les convenía conocer también el derecho administrativo.

En este trabajo, sobre el derecho público, me he ocupado de los manuales de Santamaría de Paredes. En político, su manual, más organizado que otros que se dieron —como los inacabados *Estudios de derecho político* de Olóriz, muy conceptuales, pero que abarcan grandes cuestiones de derecho político—, nos presenta las ideas generales del derecho político, con breves dosis de historia. Santamaría contrasta con los krausistas, Rafael Rodríguez de Cepeda y Adolfo Posada. En administrativo, su otro manual es, sin duda, uno de los más notables en la época, con claridad, sistema y —como siempre ocurre en esta rama del derecho— con enorme acumulo de disposiciones.

En fin, estaba empezando una ciencia jurídica nueva que se acerca al mundo europeo con profesores como Colmeiro, Posada o Santamaría. Hay conciencia de cambiar los métodos pedagógicos y de la importancia de la labor científica; un testimonio es el informe de Olóriz y la discusión sobre la reforma de la enseñanza que aparece en las actas de la facultad de fines de fines de siglo, en 1899. Tres años después, cuando se celebra el cuarto centenario de la universidad de Valencia, en 1902, en la asamblea de profesores se percibe ese deseo de reformas, así como de una nueva estructura universitaria ^{70c}. Esa mejora era general en las universidades españolas, pero la guerra civil acabaría con ella.

He intentado acercarme a estas asignaturas de derecho público y sus problemas, para entender qué y cómo se exponen algunas materias que formaron a los juristas de la época, para que el análisis de las leyes y realidades de una facultad como la de derecho —sus alumnos y profesores— se complete con un análisis de los contenidos de sus enseñanzas. Una ojeada al derecho público, a través de las obras de Santamaría de Paredes. Es también un

^{70c} Véase D. Comas Caraballo, *El IV Centenario de la fundación de la Universidad de Valencia*, Valencia, 2002.

sector interminable, en donde existen unas aportaciones notables, primero de Colmeiro, después, en la época de Posada, Azcárate, etc., es decir, liberales cercanos a la Institución libre. En fin, he presentado una primera acotación sobre las doctrinas jurídicas en la vuelta entre los siglos XIX y XX.

Yolanda Blasco
Universidad de Valencia

*Apéndice sobre datos biográficos de Vicente Santamaría de Paredes*⁷¹

Catedrático de Derecho Político y Administrativo, Conde de Santamaría de Paredes

Nació el 17 de mayo de 1853 en Madrid.

Murió el 26 de enero de 1924 en Madrid.

Estudios:

Profesor mercantil (11 junio 1869). Aprobado.

Licenciado en derecho civil y canónico (12 septiembre 1872). Aprobado. Premios ordinarios: historia universal, literatura española, primero y segundo curso de derecho romano, derecho político y administrativo, derecho civil español, derecho mercantil y penal, disciplina eclesiástica, ampliación de derecho civil, procedimientos judiciales y filosofía del derecho.

Accésits: derecho canónico, práctica forense, legislación comparada e historia de la iglesia.

Doctor en derecho civil y canónico (28 junio 1873). Aprobado, siéndole expedido por premio extraordinario.

Licenciado en derecho administrativo (16 diciembre 1875). Sobresaliente.

Doctor en derecho administrativo (27 abril 1878). Sobresaliente.

⁷¹ Libro de registro 1; expediente académico D/634/8, del A.U.V. También en Fco. de P. Monblanch, *Cien abogados ilustres...*, pp. 172-173. En el A.G.A., sección educación y ciencias serie oposiciones: el expediente personal de Santamaría de Paredes, caja 31, legajo 16733, en el extracto de la certificación de méritos y servicios; su oposición en caja 32, legajo 7292. Para elaborar los apartados o epígrafes de este apéndice he tomado como referencia el realizado por los autores franceses Ch. Charle y E. Telkes, *Les professeurs du collège de France. Dictionnaire biographique (1901-1939)*, París 1988; *Les professeurs de la faculté des sciences de Paris. Dictionnaire biographique (1901-1939)*, París, 1989.

Carrera:

—Catedrático auxiliar de procedimientos y práctica forense de la facultad de derecho de Madrid, por nombramiento del rector y sueldo de 2000 ptas. Anuales (23 abril 1875).

—Profesor auxiliar de la facultad de derecho de Madrid, con sueldo de 2000 ptas. anuales (1 septiembre 1875).

—Catedrático numerario de derecho político y administrativo en Valencia, mediante oposición, sueldo de 3000 ptas. anuales (20 junio 1876).

—Catedrático de derecho administrativo y político y nociones de lo contencioso de la universidad central, mediante concurso, sueldo de 4000 ptas. anuales (30 noviembre 1883).

Otras actividades:

—Abogado del ilustre colegio de abogados de Madrid (18 mayo 1874).

—Juez del Tribunal de oposiciones a la cátedra de derecho político y administrativo de la universidad de Oviedo, servicio gratuito (29 diciembre 1877).

—Secretario de la facultad de derecho de la universidad de Valencia, nombrado por el rector a propuesta del decano (2 mayo 1878).

—Impartió conferencias gratuitas en la universidad de Valencia, sobre «Sistemas filosóficos del derecho», servicio especial (1878-1879).

—Presidente de la sección de ciencias sociales del Ateneo de Valencia (23 octubre 1879).

—Juez del tribunal de oposiciones a las plazas de profesores auxiliares de derecho de la universidad de Valencia, servicio gratuito (1881).

—Vicepresidente general del Ateneo de Valencia (1880-1882).

—Representante del Ateneo de Valencia en la Junta directiva, para la construcción de las nuevas cárceles de Valencia, nombrado por el gobernador de la provincia (20 abril 1881).

—Comisión científica, con carácter gratuito, concedida para residir en Madrid, viajar al extranjero y registrar archivos y bibliotecas, con el fin de escribir una obra sobre administración comparada (1 marzo 1882-31 mayo 1883).

—Juez del tribunal de oposiciones a la cátedra de derecho romano de la universidad de Salamanca, con carácter gratuito (5 mayo 1883).

—Profesor de Alfonso XIII.

—Intervino en política: diputado (en 1886 con el carácter de fusionista, y de nuevo en 1889, 1893 y 1898); senador (1901); senador vitalicio (1903).

—Consejero de instrucción pública, director general de instrucción pública y presidente del consejo de ministros (1905).

Premios u Honores:

—En el concurso extraordinario de la Real academia de ciencias morales y políticas obtuvo por su memoria titulada *La defensa del derecho de propiedad y sus relaciones con el trabajo* el premio único, consistente en una medalla, 2000 ptas. y doscientos ejemplares de la colección académica (16 marzo 1872).

—Alfonso XIII le premió al salir de la presidencia con el título de Conde de Santamaría de Paredes (1920).

—Miembro del Ateneo científico de Valencia; de la Academia de ciencias morales y políticas; del Instituto de reformas sociales; así como de otras corporaciones.

Principales obras:

—*Principios del derecho penal con aplicaciones al código español*, Madrid, 1871; 2.^a ed., Madrid, 1872.

—*Curso de derecho penal español*, de V. Santamaría y L. Villarrazo, Madrid, 1871.

—*La defensa del derecho de propiedad y sus relaciones con el trabajo*, Madrid, 1874.

—*Curso de derecho político, según la filosofía política moderna, la historia general de España y la legislación vigente*, con prólogo de E. Pérez Pujol, Valencia, 1880-81; 2.^a ed., Madrid, 1883; 3.^a ed. Madrid, 1887; 4.^a ed., Madrid, 1890; 5.^a ed., Madrid, 1893; 6.^a ed., Madrid, 1898; 7.^a ed., Madrid, 1903; 8.^a ed., Madrid, 1909; 9.^a ed., Madrid, 1913.

—*Curso de derecho administrativo según principios generales y la legislación actual de España*, con prólogo de E. Pérez Pujol, Madrid, 1885; 2.^a ed., Madrid, 1888; 3.^a ed., Madrid, 1891; 4.^a ed., Madrid, 1894; 5.^a ed., Madrid, 1898; 6.^a ed., Madrid, 1903; 7.^a ed., Madrid, 1911; 8.^a ed., Madrid, 1914.

—*El movimiento obrero contemporáneo*, discurso leído en la Real academia de ciencias morales y políticas, Madrid, 1893.

—*El concepto de organismo social*, Madrid, 1896.

—Prólogo a la obra póstuma de E. Pérez Pujol, *Historia de las instituciones sociales de la España goda*, Valencia, 1896.

—*Sentido general en que debe llevarse a cabo la reforma de la enseñanza en España*, extracto de los discursos pronunciados en la academia, Madrid, 1900.

—*El concepto de sociedad*, discurso leído en la universidad central, Madrid, 1901.

—Informe acerca de un *Proyecto de ley relativo a los niños y adolescentes dedicados a la mendicidad o abandonados por sus padres*, Madrid, 1899; discurso sobre el mismo tema, Madrid, 1903.

—*Informe acerca del conflicto obrero patronal de Gijón* por Santamaría de Paredes, Fco. Mora, Pedro Pablo de Alarcón y J. M.^a González Pérez, Madrid, 1910

—Tiene además numerosos artículos, contestaciones a discursos de diversos autores, dictámenes, etc.⁷²

⁷² Otros trabajos de Santamaría; «La profesión del abogado en general y en España», artículo del *Diccionario de legislación española* dirigido por Mas y Abad; «Las penitenciarias de jóvenes delincuentes», dictamen para la Sociedad económica matritense; «La misión social de la mujer», discurso pronunciado en el Ateneo de Valencia; «La libertad de la cátedra», carta publicada y dirigida al Sr. Moreno Nieto sobre su proposición de ley en esta materia; «La iglesia y el estado», artículo publicado en *Las Provincias*, con motivo de un sermón del Arzobispo Antolín Monescillo; «Las cajas de imposiciones», dictamen para la sociedad económica de Valencia; «El estado y la agricultura», conferencia agrícola; «La biología jurídica», conferencia en la sociedad del estudio del derecho de Valencia; «Examen del positivismo», discurso en el Ateneo de Valencia; «Medios prácticos para hacer compatible el orden con la libertad», discurso en el Ateneo de Valencia; «Comunidades religiosas», discurso en el Ateneo de Valencia; «Armonía entre las ciencias y el arte», discurso en honor al Sr. Echegaray y contestación de éste en el Ateneo de Valencia. Todo ello recogido en el A.G.A. caja 31, legajo 16733, las obras y trabajos que se citan están en el expediente personal de Vicente Santamaría de Paredes.