

Os conceitos de “centralização” e “descentralização” na doutrina de Direito Administrativo espanhol do Século XIX: entre o projeto federal e a unidade estatal

The concepts of “centralization” and “decentralization” in 19th century Spanish administrative law doctrine: between the federal project and state unity

Livia Solana Pfuetzenreiter de Lima Teixeira¹

Universidade Federal do Paraná (Brasil)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-3936-8745>

Recibido: 16/10/2025

Aceptado: 09/12/2025

Resumo

Este artigo pretende analisar como os conceitos de centralização e descentralização foram mobilizados elaborados e mobilizados pela doutrina do direito administrativo espanhol ao longo do século XIX, em diálogo com o turbulento contexto político e institucional da época, marcado pela monarquia constitucional, experiências republicanas e a restauração. O objetivo central é explicar por que tais conceitos serviram tanto para legitimar a construção de um Estado centralizado quanto para sustentar demandas descentralizadoras, no processo de configuração de um modelo federativo, ainda que breve. Parte-se da hipótese de que os discursos acadêmicos não foram neutros, refletindo disputas políticas e institucionais. A doutrina administrativa atuou como instrumento de legitimação de diferentes arranjos estatais, oscilando entre uma fase inicial centralizadora, vinculada ao moderantismo e à formação do Estado administrativo, e outra fase descentralizadora, influenciada pelo krausismo e pelo liberalismo harmônico. Utiliza-se metodologia histórico-jurídica e comparada, com base em fontes doutrinárias do período.

Palabras-clave: Federalismo, centralização, descentralização, liberalismo harmônico, krausismo.

¹ Doutora em Direito pela Universidade Federal do Paraná (UFPR, Brasil) e Universidad de Huelva (Espanha), no ano de 2025. Participou do programa de Guest Researchers do Max Planck Institute, em Frankfurt, na Alemanha, no ano de 2024. Professora na Universidade FURB, em Blumenau, Santa Catarina, Brasil, desde 2016. Sitio web: <http://lattes.cnpq.br/7644151317318672>

Abstract

This article examines how the concepts of centralization and decentralization were developed and applied by Spanish administrative law doctrine throughout the nineteenth century, in constant dialogue with the turbulent political and institutional context of the period, marked by the constitutional monarchy, republican experiments, and the restoration. The aim is to explain why these concepts served both to legitimize the construction of a centralized state and to support decentralizing demands, within the brief configuration of a federal model. The hypothesis is that academic discourses were not neutral, but reflected ongoing political and institutional disputes. Administrative doctrine acted as an instrument of legitimation for different state arrangements, shifting from an initial centralizing phase, linked to moderantismo and the rise of the administrative state, to a later decentralizing phase, influenced by krausism and harmonic liberalism. The research adopts a historical-legal and comparative methodology, based on doctrinal sources from the period.

Keywords: Federalism, centralization, decentralization, harmonious liberalism, krausism.

1. O contexto do federalismo espanhol no século XIX

O processo de construção do Estado espanhol, ao longo do século XIX, foi marcado pela alternância entre a monarquia constitucional e um curto, porém marcante, período republicano². As questões federalistas na Espanha possuem uma história marcada por nomes como Pi y Margall, Gumersindo de Azcárate e Emilio Castelar, seus principais expoentes políticos. Esses líderes, idealizadores da Primeira República, acreditavam firmemente que a adoção de um Estado federal poderia resolver, de forma definitiva, o problema do independentismo e do separatismo em algumas regiões do país³. Os únicos quatro presidentes da Primeira República – Figueras, Pi y Margall, Salmerón y Castelar – tinham como tarefa transformar o arremedo institucional que havia sido deixado pela Gloriosa em uma República efetivamente federal⁴.

Os motivos pelos quais a Primeira República espanhola não triunfou como previsto são analisados sob vários aspectos diversos, mas é possível sugerir

² Juan Pro, & Miguel Angel Cabrera, *La Creacion de las culturas politicas modernas 1808-1833*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 1 (2014).

³ Antonio Rivera García, “La idea federal en Pi y Margall” en *Araucaria, Revista Iberoamericana de Filosofia, Política y Humanidades*, 4 (2000), pp. 1-2. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/282/28220405.pdf>> [Última consulta, 2 de fevereiro de 2024].

⁴ José Antonio Piqueras Arenas, *La Revolución democrática (1868-1874): Cuestión Social, colonialismo y grupos de presión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992, p. 318.

que o fracasso da Primeira República se deu porque o projeto constitucional desagradava ambos os lados: agitava os conservadores, e era muito lento para os progressistas. Além disso, caos e dissolução geral pairavam com guerras civis, agravado pelo fato de que a Constituição, muito imprudentemente, dava aos Estados o direito de arrecadar impostos, contratar empréstimos e manter tropas⁵.

Para além do projeto da Constituição espanhola de 1873 não houve outros arranjos institucionais que puderam, no sentido pleno do termo, ser considerados federais. Nesse aspecto, a Espanha desponta como o país cuja riqueza histórica evidencia as grandes tensões entre centro-periferia, tensões estas que marcaram a política e o direito do XIX. A perspectiva de estudos históricos em torno deste período revela-se bastante dinâmica, pois o problema iminente da desagregação territorial era um dos mais graves a ser enfrentados pelos estudiosos – e também políticos – que temiam uma desagregação total do país devido a forças centrífugas. Por isso, as localidades, ou seja, os *pueblos*, municípios e províncias, adquiriam um protagonismo difícil de ser negado.

Diante deste quadro, esforçou-se a doutrina em elaborar os discursos em torno dos conceitos de centralização e descentralização (ou *excentralización*). Esses discursos, nem sempre harmônicos entre si ou reflexos precisos da realidade, buscavam não só preencher um vazio teórico no campo jurídico, mas também serviam como fontes de discursos parlamentares e propaganda política, demonstrando a volatilidade de seus argumentos. Noutras palavras, a instabilidade política espanhola foi campo fértil para a produção acadêmica sobre os conceitos aqui escolhidos, ao mesmo tempo em que esta influenciou diretamente aquela agenda.

2. Autores, discursos e contexto: os conceitos de centralização e descentralização na análise da doutrina de direito administrativo espanhol

Nas discussões das Cortes de Cadiz é possível constatar o uso de alguns vocábulos representantes das forças centrífugas, como *federalismo*, mas vemos triunfar as palavras relacionadas ao movimento centrípeto, como “uniformidade e unidade”⁶. E no cerne desse entrave, o *federalismo* aparece como o maior temor dos congressistas, pois já associado à ideia de desagregação.

⁵ Enric Mendizábal, “Federalismo hispano e ibérico: un texto poco conocido de Gonzalo de Reparaz Ruiz”, *Cuadernos de Geografía*, Valencia, 110 (2023), pp. 313-332. Disponível em: <<https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/article/view/25233/22923>> [Última consulta, 10 de fevereiro de 2024].

⁶ Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2014, p. 386.

É aqui que se situam as duas primeiras obras analisadas neste texto: *Lecciones de Administración*, de Posada Herrera, e *Instituciones de Derecho Administrativo*, de De la Serna, ambas publicadas em 1843.

Pode-se dizer que os discursos destes autores são diretamente influenciados pelo moderantismo. No decênio de 1833 a 1843 a monarquia constitucional havia se imposto definitivamente como forma de Estado, e maior parte das medidas aprovadas nesse período significaram a liquidação da herança do Antigo Regime e a nova construção do espaço da metrópole sobre as bases de uma divisão provincial. Dentro dessa nova estrutura, os moderados viam o Estado como o grande impulsionador do crescimento econômico e social de que necessitava essa nova Espanha, de modo que um Estado forte deveria ser o objetivo a ser implementado. Durante o reinado de Isabel II foi o Partido Moderado o grande controlador do poder político, implementando um tipo de Estado que se identificava diretamente com uma administração centralizada⁷.

Esse discurso de construção de um Estado forte é percebido na doutrina do primeiro autor a ser analisado, Posada de Herrera⁸. Entre 1839 e 1841, no início de sua carreira política, fez parte do Partido Progressista, mas a partir de 1842 ingressou nas filas do Partido Moderado, e no ano seguinte, já como Professor na *Escuela de Administración*, leciona, no *Ateneo de Madrid*, um curso de sessenta e seis lições que dá origem ao livro que foi aqui estudado, *Lecciones de Administracion*. O discurso inaugural reproduzido na obra Posada de Herrera deixa muito clara sua visão onipresente e constante da administração, que deve cuidar do homem desde que nasce até sua morte, acompanhá-lo como uma *madre cariñosa*⁹. E na sua primeira lição Herrera enfatiza que a administração

⁷ Juan Pro, *La construcción del Estado en España. Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial S.A., 2019, pp. 261-263.

⁸ Catedrático da disciplina de Ciência Administrativa na Escola Especial de Madrid, José Posada de Herrera nasceu em Astúrias, no dia 31 de março de 1814, e faleceu em 7 de setembro de 1885. Foi um dos iniciadores desta disciplina no meio jurídico espanhol, destacando-se também no meio eleitoral como Ministro de *La Gobernación*, tanto que foi erguida uma estátua em sua homenagem em sua cidade natal de Llanes, visando perpetuar sua memória. Formou-se em direito pela Universidade de Oviedo, e foi admitido em junho de 1837 como advogado pelo Tribunal Regional daquela mesma cidade. Juntamente com suas atividades jurídicas, cresceu seu interesse pela política, candidatando-se às eleições para as Cortes em 1839, quando conseguiu o cargo de deputado suplente, e, em 1840, entrou para os quadros oficiais. Foi assim que, em 1841, foi nomeado Ministro do Interior, com a função de harmonizar a legislação local. Mas sua longa carreira parlamentar durou até 1891, normalmente sendo eleito por Oviedo. Ideologicamente estava ligado ao movimento progressista, partido ao qual se filiou. Mas, com o passar dos anos, acabou migrando ao partido moderado e, depois, juntou-se ao Unión Liberal, tornando-se então um dos mais ferozes oponentes dos progressistas, consagrando um itinerário ideológico bastante versátil. Em 1843 foi nomeado Professor de Ciências Administrativas na Escola Especial de Administração do Ministério do Interior, estabelecida em Madrid. Ver em Real Academia de la Historia, “José Posada Herrera”, Madrid, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2018. Disponível em: <<https://historia-hispanica.rah.es/biografias/37758-jose-posada-herrera>> [Última consulta, 10 de junho de 2024].

⁹ José de Posada de Herrera, *Lecciones de administración*, Madrid, Establecimiento Tipográfico, 1843, pp. 7-8.

é para todos os tempos e lugares, apontando a *unidade* como seu princípio fundamental, para que o governo tenha força suficiente para defender a ordem interna contra os inimigos externos.

Quando introduz os termos *centralización* e *excentralización* no texto, Herrera o faz num sentido de direcionar as instituições e atividades administrativas do país para a capital – *centralización* – ou retirar a influência desta nos negócios das prefeituras e províncias – *excentralización*. Define que são movimentos absolutamente contrários, ou seja, não há como conciliá-los, uma vez que a tendência centralizadora da capital de absorver para si todas as funções de administração e governo se choca com a vontade de emancipação das prefeituras e províncias, que buscam resolver por si próprias as questões que se apresentam¹⁰.

Misturando interesses públicos e paixões privadas, Herrera sugere que um movimento de centralização demasiado forte pode suprimir o amor e a afeição que os homens vão criando pela sua pátria¹¹. Para ele, quanto mais espaço o homem tem para fazer parte do governo em seus variados níveis, mais satisfação consegue pela perseguição de suas próprias ambições individuais, e com o florescimento desse sentimento de amor àquelas instituições que lhe governam¹².

Em sentido semelhante veio a publicação da obra de De la Serna¹³. Muito

¹⁰ José de Posada de Herrera, *Lecciones de administración*, Madrid, Establecimiento Tipográfico, 1843, p. 33.

¹¹ O discurso romântico de Posada de Herrera – que também é utilizado por outros autores do período, como se verá – tem suas raízes no *Romanticismo* que dominou o pensamento teórico da época, movimento que se inicia na Alemanha, com seu precursor Johann Gottfried Herder, ganha impulso na França, se espalha pela Europa e chega a influenciar até mesmo os autores latino-americanos. Suas ideias, que influenciaram significativamente a criação do conceito de *nação* no início do XIX, esforçavam-se em evidenciar e valorizar as qualidades individuais e particulares dos cidadãos, mas sobretudo aquelas que surgiam quando em comunidade, partindo das tendências próprias do espírito humano canalizadas a partir de sensações. Era justamente esse enfoque no papel subjetivo do homem, seja individualmente ou coletivamente, que permeia toda a obra herderiana e influencia os demais autores do período, carregando o discurso de emoções e tornando-o muito mais passional, como se pode inferir em Ronald Villamil Carvajal, “La filosofía romántica de la historia en Herder y sus aportes a La Joven Argentina del siglo XIX”, *Historia Crítica*, Bogotá, 30 (2005), pp. 139-161. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172005000200007> [Última consulta, 20 de março de 2024]. Outro exemplo do romantismo na doutrina jurídico-política da época se encontra na obra do espanhol Antonio Alcalá Galiano, *Lecciones de Derecho Político Constitucional*, lançada no mesmo ano de 1843. No texto o autor recorre diversas vezes ao amor, ao patriotismo, ao sentimento de devoção que o indivíduo deve ter por sua nação, virtudes que seriam encontradas, por exemplo, na república norte-americana. Enfim, as virtudes, paixões, clamores, são constantemente invocadas pelos autores da época, que buscam em metáforas envolvendo as relações familiares meios de justificar os vínculos entre os indivíduos e o Estado. Como se verá mais adiante, essa tendência romântica atravessa o atlântico e chega aos textos dos autores latino-americanos, que pode ser conferido em Antonio Alcalá Galiano, *Lecciones de derecho político constitucional*, Madrid, Imprenta de D. I. Boix, 1843, p. 30.

¹² José de Posada de Herrera, *Lecciones de administración* (Tomo I), Madrid, Establecimiento Tipográfico, 1843, p. 39.

¹³ Nascido em 21 de fevereiro de 1906, nas Ilhas Baleares, e falecido em 12 de dezembro de 1871, em Madrid, De la Serna cursou direito na Universidade de Alcalá de Henares, onde, ainda estudante,

embora ligado Partido Liberal, desde seu primeiro período como deputado (1841) é considerado, pelas suas intervenções parlamentares, um liberal ligado à ala mais conservadora do progressismo. Sua obra, *Instituciones del Derecho Administrativo Español*, diferente da de Posada de Herrera, não trata especificamente dos conceitos de centralização e descentralização, sendo possível apenas captar a tendência centralizadora do autor a partir das entrelinhas do texto, como neste trecho:

(...) el instinto de conservación que tienen los pueblos, hará pronto que nuestra legislación sea una en todas las divisiones territoriales, y que todas sus partes sean homogéneas, para que la acción del poder ejecutivo sea tan rápida, tan fuerte y tan extensa como es indispensable, cesando así las resistencias locales, y substituyendo la unidad y la centralización a la incoherencia.¹⁴

Seu posicionamento acadêmico vai ao encontro da sua postura política. Na sessão das Cortes de 13 de julho de 1841, por exemplo, quando são discutidos os orçamentos públicos, De la Serna expressa seu compromisso com a centralização e unificação do poder administrativo como um mecanismo para gerar eficiência nos gastos estatais¹⁵.

Neste mesmo sentido, e ainda dentro de uma fase de consolidação de um Estado administrativo, a primeira edição da obra de Manuel Colmeiro é mais um elemento de reforço do discurso centralizador que dominava as culturas política e jurídica. Colmeiro¹⁶ lança a primeira edição de *Derecho Administrativo*

lecionou Direito Romano e, mais tarde, conquistou a cátedra de Direito Civil e Prática Forense. Na Universidade de Madrid assumiu a disciplina de Legislação Comparada, dado ao seu elevado prestígio no meio acadêmico, chegando, mais adiante, a ocupar o cargo de reitor. Não bastasse a vida acadêmica, ocupou o cargo de Promotor público (em 1854) e Presidente da Suprema Corte espanhola (em 1869). E na política, foi membro das Cortes de Soria (nas eleições de 1839, 1841 e 1854), de Segóvia (em 1843) e de Orense (em 1846), e foi senador vitalício na legislatura de 1859-1860, assumindo perfil liberal e progressista, conforme. Ver em Real Academia de la Historia, “Pedro Gómez de la Serna y Tully, Madrid, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades”, 2018. Disponível em: <<https://historia-hispanica.rah.es/biografias/19846-pedro-gomez-de-la-serna-y-tully>> [Última consulta, 10 de junho de 2024].

¹⁴ Pedro Gómez de la Serna, *Instituciones del derecho administrativo español* (Tomo I) Madrid, Imprenta de D. Vicente de Calama, 1843, p. 10.

¹⁵ Antonio Ruiz Ballón, *Pedro Gómez de la Serna (1806-1871)*, Madrid, Carlos III University of Madrid, 2013, p. 166.

¹⁶ A história de Colmeiro transita entre academia e parlamento. Nascido em Santiago de Compostela em 1818, foi catedrático da *Universidad de Santiago*, ocupando a cadeira de *Economía Política, Derecho Político y Administrativo*; sócio fundador e indivíduo numerário da *Real Academia de Ciencias Morales y Políticas*, instituição fundada pela Rainha Isabel II com o propósito de cultivar as ciências morais e políticas; membro da Real Academia de Historia; nomeado Conselheiro de Estado e, ao final de sua carreira, chegou a ser nomeado Fiscal do Tribunal Supremo Espanhol. Na área política, foi eleito deputado do Congresso pela província de Pontevedra em 1865, participando, durante aquela legislatura, de numerosas comissões parlamentares onde pode realizar diversas intervenções em defesa da centralização administrativa ou da unidade da nação. Seguiu na área política na legislatura de 1871, e depois em 1879-1880 e 1880-1881, sendo que neste último ano foi senador vitalício. Essa reduzidíssima biografia já demonstra a bagagem acadêmica e política que Colmeiro carregava, além

Español em 1850, e o texto representou a culminação dos trabalhos da disciplina expostos até o momento, sendo que seu rigor técnico e sua clareza expositiva fizeram com que se convertesse na melhor obra publicada até então¹⁷. É marcada por esse viés altamente centralizador, no qual ele adota o mesmo caminho trilhado pelo francês Cormenin em sua obra traduzida ao espanhol *De La Centralización*¹⁸, e, dentre todos os autores até agora analisados, é o que emprega a linguagem mais dura contra a descentralização.

Para ele, centralizar seria “*someter todas las personas y todos los intereses à la ley da igualdad, y distribuir equitativamente los beneficios y las cargas anejas à la cualidad de ciudadanos*”¹⁹. Centralizar é resistir, é reverter a ordem múltipla, plural e “desordenada” do *ancien regimen*, que além de levar ao caos, impedia o desenvolvimento dos vínculos necessários para a criação desse sentimento “generoso” de bem público²⁰. Delimita expressamente a centralização como administrativa, ou seja, deixa claro que não se trata do conceito de centralização ou descentralização política, afirmando que não há uma exata medida para o “tamanho” da administração central, pois deve ser o caso de prudência para o governo e conveniência para os *pueblos*²¹.

Para uma época em que o poder executivo gozava de nítida preponderância, em que a maior parte do poder era exercido justamente por meio da administração, na medida em que o título de Estado administrativo é mais fiel à realidade do que Estado constitucional, a postura de Colmeiro fulmina qualquer crença primária de que o liberalismo não envolveu, desde o início, um intenso intervencionismo estatal. É que, como resultado da natural complexidade dos povos, cada vez mais esferas de atividade social apareciam e, se deixadas agir livremente, poderiam destruir a preciosa unidade nacional,

de sugerir sua posição quando se trata do tema da centralização e descentralização. Ver em Sebastián Martín, “Liberalismo e historia en el derecho político: Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 31 (2013), pp. 637-668.

¹⁷ Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2014, pp. 80-81.

¹⁸ Neste caso específico a utilização da obra de Cormenin pode ser creditada ao fato de que em 1843 circula, na Espanha, o livro *De La Centralizacion*, uma tradução da sua versão em francês realizada por “D. R. S. y F. C.” (suspeita-se que se trata das iniciais de Ramón de La Sagra e Francisco Cárdenas Espejo). Logo na advertência inicial escrita pelos tradutores é possível perceber a admiração dos espanhóis pelo modelo centralizado francês, afirmando que Cormenin é um dos homens mais notáveis da extrema esquerda da Câmara francesa, um grande estudioso do modelo centralizador, este que deveria ser verdadeiramente instaurado na Espanha. E já no prólogo Cormenin sustenta que a centralização “es la forma que mas descuelle en nuestra sociedade moderna, el lazo que une nuestras provincias, y la garantia de nuestra independencia. A su Centralizacion debe la Francia ser llamada la grande Nacion”, a ver em Ma. de Cormenin, *De la centralización*, Madrid, Imprenta Calle de Torrijos, (7) 1843.

¹⁹ Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (Tomo I), Madrid y Santiago, Librería de Don Ángel Calleja, 1850, p. 18.

²⁰ Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (Tomo I), Madrid y Santiago, Librería de Don Ángel Calleja, 1850, p. 18.

²¹ Manuel Colmeiro, *Derecho administrativo español* (Tomo I), Madrid y Santiago, Librería de Don Ángel Calleja, 1850, p. 19.

ção cara aos juspublicistas espanhóis. Por isso, a construção de um discurso sobre uma administração onipresente e altamente funcional dava o tom daquele período. Uma proposta difícil, que demandaria a instrumentalização de argumentos coerentes e fortes nesse sentido, já que dificultada pelos costumes locais, pela fragmentação política, pelas liberdades das localidades e pela falta de uniformidade cultural. Dessa forma, a centralização era um grande objetivo a ser alcançado²².

Há um período de escassez quanto à produção doutrinária nos anos que sucedem a Gloriosa e dão início ao Sexênio Democrático. Trata-se de um momento em que as tentativas de descentralizar politicamente o Estado espanhol fracassam, mas uma descentralização administrativa parcial é implantada, irrompendo no léxico jurídico-político do momento o vocábulo *autonomía* como sinônimo da descentralização política²³. Percebe-se uma aparente estabilização do quadro doutrinário, cenário este que só passa a sentir significativas alterações com a proclamação da Primeira República, em 1873.

A única obra publicada neste período que merece atenção é o aparecimento do livro de Cos-Gayon²⁴, *Diccionario Manual de Derecho Administrativo Español*. Publicado em 1860, trata-se de um dicionário dos principais termos da disciplina, redigido por um ex-membro do Partido Moderado, que depois filiou-se à ala conservadora do Partido Liberal. Interessa a esta pesquisa a explicação para o vocábulo *centralización*. Tratada como a questão mais importante do direito administrativo moderno, é conceituada como “*la concentración, en manos del Gobierno central, de todas las fuerzas políticas necesarias para dirigir los asuntos del país*”²⁵.

Com a Revolução de 1868 e o destronamento de Isabel II, promovida pela união entre os partidos progressista e democrático, a Espanha vivencia um breve retorno e reafirmação do liberalismo puro, com as ideias de soberania nacional, sufrágio universal (masculino), ampla declaração de direitos e

²² Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2014.

²³ Regina Polo Martín, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2014, p. 131.

²⁴ Formado em 1847, dedicou-se à advocacia e ao periodismo, escrevendo a maioria deles em jornais de ideologia moderada. Foi *Promotor Fiscal* de Madrid, *Oficial del Ministerio de Gobernación*, *Censor de Teatros y Administrador y Director de la Imprenta Nacional*, *Ministro del Fomento*, *Secretario General de la Real Casa y Patrimonio* e ainda *Abogado Consultor General Suplente de la Real Casa y Patrimonio*. Sua carreira, portanto, foi construída de Cánovas ocupou o cargo de *Ministro de Gracia y Justicia*. Ver em: Real Academia de la Historia, “Fernando Cos-Gayón y Pons”. Disponível em: <<https://dbe.rah.es/biografias/5175/fernando-cos-gayon-y-pons>> [Última consulta, 24 de novembro de 2024].

²⁵ Fernando Cos-Gayón, *Diccionario manual de derecho administrativo español*, Madrid, Imprenta de los Herederos de Vallejo, 1860, p. 291.

liberdades, e redução do intervencionismo estatal, agora qualificando o período moderantista de *absolutismo governamental*²⁶. Depois de já organizadas as linhas gerais do Estado moderno espanhol ao longo do reinado isabelino e com a participação direta do Partido Moderado, já não era mais tão necessário o discurso de um Estado forte, de modo que a centralização passou a ser associada à monarquia e ao absolutismo, ou seja, a uma postura retrógrada, ao passo que a descentralização ligada ao republicanismo e ao federalismo. E esse reposicionamento conceitual também é o resultado de uma república federal implantada muito mais em virtude do fracasso da monarquia do que em razão de um denso e estável projeto político.

Dentro desse novo quadro político a quarta edição do livro de Manuel Colmeiro, publicada em 1876, já dois anos depois da experiência republicana e vinte e seis anos depois da primeira edição, apresenta significativas diferenças discursivas.

Colmeiro apresenta mudanças no conceito de centralização, agora com uma definição específica para a centralização administrativa, enfatizando a diferença desta para a do tipo política, o que demonstra a absorção dessa cisão entre (des)centralização administrativa e política ao estilo de Tocqueville. De um centralizador ferrenho, Colmeiro passa a adotar uma posição muito mais moderada, transparecendo em seu texto esse câmbio argumentativo. Não é de se espantar, pois, como já mencionado, o moderno Estado espanhol já havia sido implementado, e em vinte e seis anos a Espanha havia presenciado a exaustão da monarquia isabelina, viu nascer (e morrer) um projeto federal cuja tônica era a descentralização, e testemunhou um renascimento monárquico com a Restauração Bourbônica e uma nova Constituição. Esse intenso quadro político teve reflexo na produção acadêmica.

Nos primeiros anos da Restauração o processo de juridificação dos estudos administrativos sofre um retrocesso pois, já alicerçado o Estado administrativo, boa parte dos professores deixou de lado o perfil jurídico-positivo da matéria, projetando, a partir do direito político, um enfoque mais filosófico ou especulativo²⁷. É possível presenciar essa mudança também na obra de Gumersindo de Azcárate²⁸, *El Self-government y la monarchia doctrinaria*,

²⁶ Luis Medina Alcoz, *Historia del derecho administrativo español*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 120.

²⁷ Luis Medina Alcoz, *Historia del derecho administrativo español*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 330-331.

²⁸ Exponente do Partido Democrático Progressista de Ruiz Zorrilla, Azcárate foi um jurisconsulto, mais precisamente um publicista, que dedicou quase toda a sua obra ao estudo do modelo político estadunidense, da descentralização administrativa, do conceito de *self-government*, e, enfim, do modelo federalista. Foi consultor jurídico da Embaixada Britânica em Madrid, além de ter advogado e atuado junto às Cortes. Deixou sua marca também na área acadêmica. Professor da disciplina de *Legislación Comparada* na Universidad de Madrid, em 1874 publicou o *Ensayo de una Introducion al Estudio de la Legislacion Comparada y Programa de esta Asignatura*, obra dedicada a apresentar o objeto da legislação comparada, as suas relações com outras ciências, seu método de investigação, plano de

publicada em 1877. Trata-se do único autor que manteve claramente uma postura favorável tanto à descentralização, como também ao federalismo, num texto diretamente influenciado pelo krausismo como pressuposto ideológico alternativo ao moderantismo. No ano de publicação deste livro Azcárate já havia começado sua carreira política (iniciada em 1868), fazendo parte do Partido Republicano Democrático Federal, mas teve que esperar até as eleições de 14 de abril de 1886, que disputou com o apoio dos republicanos, para se tornar efetivamente membro do Congresso dos Deputados.

Depois dele, porém, os autores voltam a adotar tons moderados quando se trata de realizar uma escolha por um modelo administrativo, socorrendo-se principalmente do artifício da divisão das esferas dos interesses públicos – se gerais ou locais – para justificar a atividade estatal tanto no centro como nas localidades. Isso se nota na obra de Fermín Abella y Blave²⁹, *Tratado de Derecho Administrativo Español*, datada de 1886, e seu capítulo II destina-se ao estudo específico do tema da centralização-descentralização.

Abella também propõe a solução para o imbróglgio da centralização-descentralização a partir dos interesses públicos, se mais ou menos gerais, deixando claro que a centralização e a descentralização devem ocorrer na esfera puramente administrativa, ou seja, não podem se referir a nada mais do que o estabelecimento de um sistema de organização em que as funções de gestão tenham por limite os interesses especiais das localidades, depois de reconhecida a existência deles, “*pero de ninguna manera la consagración de una independencia inconciliable com la unidad del Estado*”³⁰.

Estabelecida essa premissa básica, anota qual a vantagem da centralização: dotar a administração de uma força e regularidade incontestáveis, de modo que o pensamento político se realiza com vigor e energia, porque uma só vontade e inteligência é chamada a interpretar as leis³¹. Por outro lado, é o *despotismo burocrático* e o excesso de funcionários públicos as grandes desvantagens desse processo centralizador, pois concentra e acumula toda a atividade administrativa e, para resolver tantas demandas, é impossível fazê-lo sem o auxílio de muitos empregados. Além disso, Abella destaca que o excesso centralizador leva ao

curso, fontes e método de ensino. Ver em Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1984), “Gumersindo José de Azcárate (1840-1917)”. Disponível em: <<https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048>> [Última consulta, 5 de abril de 2024].

²⁹ Nascido em 7 de julho de 1832, em Madrid, Fermín Abella y Blavé foi um dos grandes administrativistas espanhóis do século XIX, conciliando seu trabalho como funcionário público com sua grande produção acadêmica. Ocupou o cargo de subgovernador da Ilha de Menorca entre 1864 e 1865, sendo reconhecido, anos mais tarde, como um de seus melhores subgovernadores. Faleceu também em Madrid, em 9 de abril de 1888, e deixou uma extensa obra de direito administrativo para a posteridade.

³⁰ Fermín Abella, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Administración: calle de Don Pedro, 1 (1886), p. 109.

³¹ Fermín Abella, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Administración: calle de Don Pedro, 1 (1886), pp. 109-110.

atrofiamento da iniciativa individual e do espírito de associação, e qualquer empresa útil ou pensamento fecundo se vê detido pela necessidade de obtenção de um interminável número de autorizações ou burocracias diversas, o que pode levar à agitação social e insurreição³². A descentralização, por sua vez, embora favoreça o desenvolvimento das iniciativas individuais e das atividades coletivas, ao enfraquecer o poder central o expõe a resistências perturbadoras da paz e ao mais lamentável desacerto administrativo³³.

Alguma novidade pode ser encontrada em Santamaría de Paredes³⁴, em 1891, na terceira edição do seu *Curso de Derecho Administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*. Muito embora siga buscando a harmonia entre os dois modelos administrativos, inova ao sugerir que a tensão centro-localidades pode ser resolvida mediante a separação por esferas hierárquicas, argumento que não tinha sido mobilizado até então³⁵. Para ele, a questão se resolve pela harmonia nas relações centro-periferia, correspondendo ao centro o general e comum, e às localidades o especial e próprio que as particulariza³⁶.

Essa busca pela exata medida entre as funções centralizadora e descentralizadora mediante uma distribuição equânime das esferas hierárquicas é um discurso que, em grande medida, pode-se afirmar condizente tanto com a base filosófica que fundamenta o seu anterior *Curso de Derecho Político*, o krausismo, como também com sua postura política, já que o autor fazia parte do grupo filiado ao chamado *liberalismo harmónico*. Durante a Restauração, essa teoria será a referência para o direito político e administrativo.

Enquanto o partido moderado era um firme defensor do Estado administrativo, inclusive defendendo a constitucionalização de uma espécie de ditadura do poder executivo, os progressistas eram mais sensíveis à ideia de autonomia local, e viram na escola krausista a possibilidade de adotarem fundamentos teóricos e ideológicos mais sólidos. Em outras palavras, com

³² Fermín Abella, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Administración: calle de Don Pedro, 1 (1886), pp. 110-111.

³³ Fermín Abella, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Administración: calle de Don Pedro, 1 (1886), p. 111.

³⁴ Catedrático de direito político e administrativo nas Universidades de Valencia e Central de Madrid, Vicente Santamaría de Paredes foi Ministro de Instrucción Pública y Bellas Artes (1905-06), deputado e senador. Nasceu em Madrid, em 17 de maio de 1853, e aos 10 anos de idade ficou órfão de ambos os pais e foi entregue aos cuidados de Pablo Canales, a quem dedicou várias de suas obras. Teve uma carreira política e acadêmica brilhante, chegando a ser tutor de Alfonso XIII. Reconhecido Professor de direito político e administrativo, também foi deputado e senador por Cuenca. Faleceu em Madrid, em 26 de janeiro de 1924. Ver em Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1984), “Santamaría de Paredes”, Disponível em: <<https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048>> [Última consulta, 10 de agosto de 2024].

³⁵ Santamaría de Paredes, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891, pp. 109-110.

³⁶ Santamaría de Paredes, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891, pp. 111-112.

a superação do momento de organização do Estado espanhol por meio do moderantismo, apresenta-se um novo momento de rearranjo do poder, que encontra suas bases teóricas e filosóficas no *liberalismo harmônico*, compreendido como uma verdadeira alternativa aos credos liberais tradicionais que enfrentavam o esgotamento durante a Restauração. Esse novo tipo de liberal buscava se opor tanto aos velhos moderantistas, como também aos progressistas ou republicanos, já ultrapassados, mas sem cair no extremo dos radicais socialistas, que também deveriam ser rechaçados por restringirem a liberdade dos indivíduos, esse cânone máximo buscado pelos *liberais harmônicos*³⁷. É possível verificar, por exemplo, que um dos argumentos de Santamaria quando se refere às desvantagens da centralização é justamente o de que, se indevida, é extremamente nociva à iniciativa individual, um desdobramento do cânone da liberdade. No final do século XIX, os administrativistas passaram a adotar um tom mais acadêmico em suas obras, reduzindo o caráter político de seus discursos, e é o que vemos nas obras de Fernando Mellado³⁸ e Cuesta y Martin³⁹, ambas publicadas em 1894.

Mellado publica o seu *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* em 1894. O tema da centralização-descentralização vem no capítulo V, e já no início do texto Mellado afirma tratar-se de um dos *puntos esencialísimos* da disciplina, deixando claro que centralização administrativa não é o mesmo que unidade política. Esta consiste na unidade do poder supremo, ou seja, na soberania, e no livre exercício dos direitos que derivam dela. Já a centralização administrativa consiste na concentração, em uma só mão, das faculdades inerentes ao Poder Executivo, enquanto este promova os interesses da comunidade. Deste modo, para Mellado a unidade política tem relação com o direito constitucional e tem caráter permanente, ao passo que a centralização administrativa obedece às leis da política e tem em conta as variáveis circunstâncias de lugar e tempo. Por

³⁷ Gonzalo Capellán de Miguel, “Liberalismo armónico, la teoría política del primer krausismo español (1860-1868)”, *Historia y Política*, Madrid, 17 (2007), p. 89-120. Disponível em: <<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/historia-y-politica/numero-17-enerojunio-2007/liberalismo-armonico-la-teoria-politica-del-primer-krausismo-espanol-1860-1868-1>> [Última consulta, 5 de março de 2025].

³⁸ Catedrático de direito político e administrativo na *Universidad Central*, foi secretário geral da *Universidad de Madrid*, deputado e senador pela província de Málaga, mas não chegou a assumir o cargo. Fernando Mellado nasceu em Madrid, em 1842, e faleceu na mesma cidade, em 1912. Conhecido por ser católico e conservador, trilhou uma importante carreira acadêmica, qualificando-se como licenciado em direito administrativo perante um tribunal presidido por Manuel Colmeiro. Paralelamente a sua carreira na *Universidad de Madrid*, foi acadêmico da *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid*, além de secretário da faculdade de direito durante dezenove anos. Ver em: *Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1984)*, “Fernando Mellado y Leguey”, Disponível em: <<https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15690>> [Última consulta, 9 de dezembro de 2024].

³⁹ Nascido em 23 de julho de 1844, Salvador Cuesta y Martín foi catedrático de direito político e administrativo da *Universidad de Salamanca*, onde também chegou a ser reitor e vice-reitor. Membro do “partido liberal dinástico” até abril de 1891, foi também integrante do movimento católico, promovendo o sindicalismo cristão e difundindo as doutrinas do catolicismo social.

isso, são incompatíveis o regime parlamentar e uma absoluta centralização administrativa, esta que tem seu legítimo lugar na forma monárquica⁴⁰.

Já Cuesta y Martín, apesar de não tomar partido de uma ou de outra forma de organização, pende para um enfoque muito mais jurídico e acadêmico da matéria. No *Principios de Derecho Administrativo*, publicado o primeiro volume publicado em 1894 e o segundo em 1896, o autor opta por conceituar centralização e descentralização, afirmando:

La palabra centralización significa, en su acepción más general, la acción de reunir en un centro común. En la administración pública es la reunión en el Gobierno, ó poder central del Estado, de todas las facultades referentes al cumplimiento de las leyes y á la vida é intereses de la sociedad entera y de sus diferentes organismos (i). La descentralización, por el contrario, consiste en atribuir á los organismos ó entidades colectivas que integran el Estado facultades propias para ordenar su actividad y administrar sus intereses, rechazando toda ingerencia del poder central, ó lo que es lo mismo, declarándolos autónomos y libres en cuanto á su propia dirección y administración concierne⁴¹.

Para chegar a um consenso entre os dois modelos, Cuesta y Martin propõe a *tutela administrativa* como meio de resolução. Para tanto, consideram-se os órgãos subordinados como menores de idade e, portanto, necessitados de supervisão e direção, mesmo em seus próprios assuntos. A tutela administrativa se limita a uma intervenção do Estado na vida dos seus órgãos análoga à que exerce na dos indivíduos, cuja personalidade plena ninguém negará só porque seus atos estão sujeitos à fiscalização e correção do Estado, a quem cabe zelar pelo cumprimento da lei⁴².

Em Santamaria de Paredes e Cuesta y Martin aparece um argumento novo, que também ressoa no momento político espanhol, e vice-versa: a corrupção como uma das *desventajas* da centralização. Santamaria de Paredes utiliza a expressão “imoralidade da influência pessoal”, enquanto Cuesta y Martin menciona “apropriação indevida das fortunas das comunidades subordinadas”. É que, na Restauração, o retorno à centralização foi umas das características fundamentais da legislação local, movimento diretamente relacionado ao chamado caciquismo, expressão que serviu para definir o regime efetivo da vida pública espanhola daquele momento. Tratava-se da prática utilizada pelos partidos políticos que intercalavam sua gestão local e asseguravam um monopólio alternativo do poder, criando uma situação de permanente corrupção

⁴⁰ Fernando Mellado, *Tratado elemental de derecho administrativo*, Madrid, Tipografía de los Hijos de M. G. Hernández, 1894, pp. 64-65.

⁴¹ Salvador Cuesta y Martín, *Principios de derecho administrativo*, Salamanca, Librería de Manuel Hernández, 1894, p. 97.

⁴² Salvador Cuesta y Martín, *Principios de derecho administrativo*, Salamanca, Librería de Manuel Hernández, 1894, pp. 98-99.

e má administração. Essa prática passou a ser vista como consequência da centralização, pois uma administração centralizada garantia ao poder central o controle sobre a administração local e provincial, que era manejada pelas elites locais. Por isso, a crise do final do século XIX aparece como um momento para moralizar a vida pública nacional e regenerar o sistema político, e os discursos favoráveis à descentralização (ou contra a centralização) surgiram como manifestações dessa luta contra o caciquismo e a corrupção⁴³.

Encaminhando-se para o fim do século, o liberalismo harmônico seguiu presente, ainda que indiretamente, na orientação política de Adolfo Posada⁴⁴ em seu *Curso de Derecho Administrativo*, publicado em 1897, última obra analisada nessa pesquisa. Com visível influência krausista, principalmente através do pensamento de Gumersindo de Azcárate, seu mentor, *consejero y guía*⁴⁵, Posada apresenta a obra com maior número de referências estrangeiras até então. Muito embora pouco sistematizados seus argumentos sobre o tema da centralização e descentralização, preferindo dedicar-se à apresentação das características dos modelos, sempre em paralelo com o conceito de *self-government*, mantém uma postura moderada, sem demonstrar inclinação a um ou outro, apesar de referir-se ao modelo descentralizado federal como um modelo *moderno*.

⁴³ Manuel Suárez Cortina, *Federalismos: Europa del Sur y América Latina en perspectiva histórica*, Granada, Editorial Comares, 2016, pp. 301-303.

⁴⁴ Discípulo de Francisco Giner de los Rios e Gumersindo de Azcárate, Adolfo González-Posada y Biesca nasceu em 18 de setembro de 1860, em Oviedo, e foi um Professor de Direito, sociólogo e senador. Posada se consagrou como catedrático de direito político e administrativo na *Universidad de Oviedo*, mas também lecionou direito municipal comparado na *Universidad Central de Madrid*, mantendo uma estreita ligação acadêmica com o *Ateneo de Madrid*, a *Academia Matritense de Jurisprudencia* e a *Institución Libre de Enseñanza*. Suas carreiras política e acadêmica são marcadas por intensas viagens internacionais para estudo e trabalho, tendo realizado sua primeira em 1886, junto de Giner de Los Rios, quando foi para França, Bélgica, Holanda e Inglaterra, com o propósito de se informar sobre os métodos pedagógicos vigentes nestes países. Em 1910 fez sua primeira viagem ao continente americano, como convidado da *Universidad Nacional de La Plata* (Argentina), para ministrar um curso de Ciência Política, e ao final do evento foi nomeado doutor honoris causa pela instituição. Com grande êxito palestrou inúmeras conferências em Buenos Aires, Montevideo, Santiago do Chile, e até mesmo Assunção, no Paraguai, sempre convidado por diferentes universidades. Regressa à Argentina em 1921 para mais uma série de cursos e congressos, escrevendo inclusive alguns livros sobre suas viagens. Sua trajetória foi intensamente noticiada nos jornais, como demonstrado no primeiro capítulo desta tese. Politicamente, Posada atuava no campo republicano-federal, tendo se incorporado brevemente, em 1913, ao Partido Reformista fundado por Azcárate e seus companheiros republicanos. Foi eleito senador pela Província de Oviedo inúmeras vezes, e em 1931, quando proclamada a República, chegou a formar parte da chamada Comissão Jurídica Assessora, criada para elaborar o anteprojeto de Constituição que seria debatido nas Cortes. Entretanto, devido a divergências internas, acabou logo abandonando o projeto. Em 1935 assume a presidência da *Institución Libre de Enseñanza*, porém em 1936, com a guerra civil espanhola, foi destituído e acabou por exilar-se na França, onde passou um período escrevendo suas memórias. Faleceu em Madrid, em 8 de julho de 1844, aos 83 anos de idade.

⁴⁵ Joaquín Varela Suanzes-Carpegna, *Siete maestros del derecho político español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015, p. 99.

A obra de Posada é lançada em uma fase do direito administrativo espanhol em que os administrativistas desenvolveram amplamente o método comparado, abrindo-se aos universos jurídicos internacionais que se mostravam ora como inspiração, como ponto de partida, ou até mesmo contexto para abordar o direito próprio⁴⁶.

3. Federalismo, centralização e descentralização: do contexto político ao texto acadêmico

A reflexão sobre o contexto político que circunda a produção acadêmica de direito administrativo espanhol, aliada às *posições políticas individuais de cada autor selecionado, faz ver que existe uma linha de argumentos que é instrumentalizada nos discursos dos administrativistas e serve a propósitos específicos, que se alteram a partir dos contextos.*

Observando os discursos empregados pelos administrativistas em seus manuais, os três primeiros autores analisados, Herrera (1843), De la Serna (1843), e a primeira edição da obra de Colmeiro (1850), se posicionam favoravelmente ao movimento centralizador, utilizando como argumentos comuns a unidade (seja na legislação, entre o povo ou no território) e a ausência do espírito de desagregação ou desordem. Trata-se de um momento de consolidação do Estado espanhol, de construção do aparato administrativo em si, e por isso *centralizar*, aqui, significava muito mais organizar a administração do que efetivamente aglutinar uma estrutura já existente. Não há como centralizar o que ainda não existe, e os autores se esforçam para desenvolver esse argumento centralizador, dentro dessa perspectiva.

Posada de Herrera e Colmeiro, no entanto, não deixam de apontar o mesmo argumento contrário a uma centralização exagerada: a rápida comunicação de uma possível revolução, que se toma o centro, toma todo o país. Sugere-se que esse discurso seja fruto da própria experiência espanhola com a invasão napoleônica, pois ao controlar Madrid o francês em alguma medida dominou todo o território espanhol. Além disso, outros argumentos contrários a centralização excessiva são aventados pelos três primeiros autores, como a apatia individual e a perda da liberdade dos cidadãos.

Neste momento embrionário do direito administrativo espanhol outro discurso que se vê tanto em De la Serna como na primeira edição de Manuel Colmeiro é o *combate à desordem* e às resistências locais como vantagem da centralização. De fato, como se viu, naquela fase o parlamento espanhol relacionava diretamente federalismo (e republicanismo) com anarquia,

⁴⁶ Luis Medina Alcoz, *Historia del derecho administrativo español*, Madrid, Marcial Pons, 2022, p. 332.

desordem, fragmentação territorial e até mesmo resquícios do Antigo Regime, ressoando no discurso acadêmico.

Depois dessa primeira fase centralizadora, que coincide com a organização e a criação do Estado espanhol em si com a profunda influência do moderantismo, percebe-se um discreto deslocamento do polo centralizador para uma postura moderada com Cos-Gayon, em 1860. Apesar disso, se faz presente novamente o adaptável argumento de divisão dos núcleos de descentralização pelas esferas de interesses públicos. Acompanhando a tendência moderada, a quarta edição de Colmeiro, em 1876, também reduziu significativamente o tom centralizador, buscando, agora, uma conciliação entre os sistemas, e defendendo mais claramente que a centralização política deve ser mantida, mas uma descentralização administrativa pode ser benéfica.

Já tendo a Espanha ingressado na modernidade, organizando um aparato administrativo próprio, ou seja, constituindo-se como Estado, a alteração no campo semântico dos conceitos se torna possível, admitindo, agora, uma cisão mais clara entre a necessidade de um centro político, mas a possibilidade de uma clara descentralização administrativa, o que coincidia com a própria ideia do aumento da máquina estatal.

A partir de 1877, cresce o número de *moderados* (Abella, Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin e Adolfo Posada), e dois autores se apresentam declaradamente favoráveis à descentralização (Azcárate e Mellado). Nenhum autor seria, ao fim do XIX e no início do XX, declaradamente favorável à centralização, mesmo depois do fim da Primeira República e da Restauração Bourbônica. Estava construído o Estado, e o krausismo influenciador do liberalismo harmônico, com propostas inclinadas ao campo progressista e sensíveis à autonomia municipal, era o vencedor. A liberdade individual desponta como o novo ideal a ser perseguido pela sociedade, e garantido pelo Estado, e isso não implicava a contenção dos seus poderes (em um movimento centralizador), mas sim o aumento dos seus polos de atuação e interferência social para, ativamente, garantirem o bem-estar social.

Os novos moderados, embora reconhecessem algumas vantagens da centralização, não mais se posicionavam declaradamente a seu favor, como na primeira fase do desenvolvimento da disciplina. Argumentos como energia do pensamento político (Abella), igualdade de direitos e robustez estatal (Cuesta y Martin) foram escolhidos para defender alguma vantagem de um poder *político* central. Mas liberdade (Azcárate) e favorecimento das iniciativas individuais (Abella) pendiam para a defesa da descentralização. Ao final, foi a reformulação dos argumentos de desvantagem do modelo centralizador que decidiram o resultado: absolutismo disfarçado (Azcárate); absorção nociva dos municípios (Azcárate, Santamaria de Paredes); prejudicial a liberdade do povo (Azcárate, Abella, Mellado); despotismo burocrático (Abella); gera apatia individual

(Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin); incompetência para decidir assuntos locais e custosa (Mellado, Cuesta y Martin); e insatisfação da vida local (Cuesta y Martin), todos esses argumentos surgiram no novo vocabulário dos manuais de direito administrativo ao final do dezenove. Além das novidades, Fernando Mellado, em 1894, retomou o argumento de Posada de Herrera e Colmeiro de que, em uma eventual guerra, a centralização leva à rápida tomada do país.

Analisando os discursos percebe-se que, depois da fase de constituição do Estado espanhol, superado o moderantismo, a nova defesa da liberdade dos cidadãos foi o argumento mais repetido entre os manuais, coincidindo com repaginado liberalismo harmônico que dominava o cenário político, além das mudanças constitucionais e legislativas. A questão territorial era uma realidade, e a tensão poder central-localidades não só estava presente como também perturbava o cenário político espanhol, portanto construir um discurso que justificasse a descentralização (administrativa) passava pela necessidade de elaborar argumentos favoráveis a ela, como a “iniciativa e vontade individual” (Abella, Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin) e “liberdade do povo” (Abella, Santamaria de Paredes); e argumentos desfavoráveis à centralização, a maioria deles com viés subjetivo e moral que envolviam combater a apatia do povo (Santamaria de Paredes, Cuesta y Martin), seus vícios individuais (Cuesta y Martin), ou proteger as liberdades das gerações futuras (Cuesta y Martin).

Nem o fracasso da Primeira República espanhola e nem a Restauração foram capazes de fazer ressurgir um discurso centralizador na doutrina de direito administrativo espanhol. Os autores mantiveram uma posição consistente na construção de argumentos contrários à centralização ou abertamente favoráveis à descentralização. Demonstraram que, mesmo em uma estrutura monárquica, o rearranjo político conseguiu acomodar as demandas das localidades. E ao defenderem a descentralização administrativa, foram capazes de desenvolver um discurso que legitimava uma maior intervenção estatal.

4. Lista bibliográfica geral

- Abella, Fermín, *Tratado de derecho administrativo*, Madrid, Administración: calle de Don Pedro, 1886.
- Alcalá Galiano, Antonio, *Lecciones de derecho político constitucional*, Madrid, Imprenta de D. I. Boix, 1843.
- Artola, Miguel, *Historia de España dirigida por Miguel Artola: La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, Madrid, Alianza Editorial Alfaguara, 1977.
- Capellán de Miguel, Gonzalo, “Liberalismo armónico, la teoría política del primer krausismo español (1860-1868)”, *Historia y Política*, Madrid, 17 (2007), pp. 89-120. Disponible em: <https://www.cepc.gob.es/publicaciones/revistas/historia-y-politica/numero-17-enerojunio-2007/liberalismo-armonico-la-teoria-politica-del-primer-krausismo-espanol-1860-1868-1> [Última consulta, 5 de março de 2025].
- Clavero, Bartolomé, “Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville”, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 24 (1995), pp. 419-468.
- Colmeiro, Manuel, *Derecho administrativo español* (Tomo I), Madrid y Santiago, Librería de Don Ángel Calleja, 1850.
- Cormenin, Ma. de, *De la centralización*, Madrid, Imprenta Calle de Torrijos, 1843.
- Cos-Gayón, Fernando, *Diccionario manual de derecho administrativo español*, Madrid, Imprenta de los Herederos de Vallejo, 1860.
- Cuesta y Martín, Salvador, *Principios de derecho administrativo*, Salamanca, Librería de Manuel Hernández, 1894.
- Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1984), “Fernando Mellado y Leguey”. Disponible em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/15690> [Última consulta, 9 de dezembro de 2024].
- Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1984), “Gumersindo José de Azcárate (1840-1917)”. Disponible em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048> [Última consulta, 5 de abril de 2024].
- Diccionario de catedráticos españoles de derecho (1847-1984), “Santamaría de Paredes”. Disponible em: <https://humanidadesdigitales.uc3m.es/s/catedraticos/item/14048> [Última consulta, 10 de agosto de 2024].

- Duarte Montserrat, Ángel, “Pi y Margall y el federalismo en España. Historia de federales, historia republicana”, *Historia y Política: Ideas, Procesos y Movimientos Sociales*, Madrid, 6 (2001), pp. 7-30. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=265182> [Última consulta, 5 de fevereiro de 2024].
- Gómez de la Serna, Pedro, *Instituciones del derecho administrativo español* (Tomo I), Madrid, Imprenta de D. Vicente de Calama, 1843.
- Martín, Regina Polo, *Centralización, descentralización y autonomía en la España constitucional*, Madrid, Universidad Carlos III de Madrid, 2014.
- Martín, Sebastián, “Liberalismo e historia en el derecho político: Semblanza de Manuel Colmeiro y Penido (1818-1894)”, *Teoría y Realidad Constitucional*, 31 (2013), pp. 637-668. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/4263464.pdf> [Última consulta, 5 de fevereiro de 2024].
- Medina Alcoz, Luis, *Historia del derecho administrativo español*, Madrid, Marcial Pons, 2022.
- Mellado, Fernando, *Tratado elemental de derecho administrativo*, Madrid, Tipografía de los Hijos de M. G. Hernández, 1894.
- Mendizábal, Enric, “Federalismo hispano e ibérico: un texto poco conocido de Gonzalo de Reparaz Ruiz”, *Cuadernos de Geografía*, Valencia, 110 (2023), pp. 313-332. Disponível em: <https://ojs.uv.es/index.php/CGUV/article/view/25233/22923> [Última consulta, 10 de fevereiro de 2024].
- Peyrou, Florencia, *La Primera República: auge y destrucción de una experiencia democrática*, Madrid, Ediciones Akal, 2023.
- Piqueras Arenas, José Antonio, *La Revolución democrática (1868-1874): Cuestión Social, colonialismo y grupos de presión*, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, 1992.
- Posada de Herrera, José de, *Lecciones de administración*, Madrid, Establecimiento Tipográfico, 1843.
- Pro, Juan, *La construcción del Estado en España: Una historia del siglo XIX*, Madrid, Alianza Editorial S.A., 2019.
- Pro, Juan & Cabrera, Miguel Ángel, *La Creación de las culturas políticas modernas 1808-1833*, Madrid, Marcial Pons Ediciones de Historia, 2014.
- Pro, Juan, “El Estado grande de los moderados en la España del siglo XIX”, *Historia y Política*, Madrid, 36 (2016), pp. 19-48.
- Real Academia de la Historia, “Fernando Cos-Gayón y Pons”. Disponível em: <https://dbe.rah.es/biografias/5175/fernando-cos-gayon-y-pons> [Última consulta, 24 de novembro de 2024].

Real Academia de la Historia, “Pedro Gómez de la Serna y Tully”. Disponible em:

<https://historia-hispanica.rah.es/biografias/19846-pedro-gomez-de-la-serna-y-tully> [Última consulta, 10 de junho de 2024].

Rivera García, Antonio, “La idea federal en Pi y Margall”, *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*, 4 (2000), pp. 1-2. Disponible em:

<https://www.redalyc.org/pdf/282/28220405.pdf> [Última consulta, 2 de fevereiro de 2024].

Ruiz Ballón, Antonio, *Pedro Gómez de la Serna (1806-1871)*, Madrid, Carlos III University of Madrid, 2013.

Santamaría de Paredes, *Curso de derecho administrativo según sus principios generales y la legislación actual de España*, Madrid, Establecimiento Tipográfico de Ricardo Fé, 1891.

Suárez Cortina, Manuel, “Radicalismo y reformismo en la democracia española de la Restauración”, *Berceo*, Logroño, 139 (2000), pp. 49-66. Disponible em:

<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/61950.pdf> [Última consulta, 5 de março de 2025].

Suárez Cortina, Manuel, *Federalismos: Europa del Sur y América Latina en perspectiva histórica*, Granada, Editorial Comares, 2016.

Suanzes-Carpegna, Joaquín Varela, *Siete maestros del derecho político español*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2015.

Villamil Carvajal, Ronald, “La filosofía romántica de la historia en Herder y sus aportes a La Joven Argentina del siglo XIX”, *Historia Crítica*, Bogotá, 30 (2005), pp. 139-161. Disponible em:

http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-16172005000200007 [Última consulta, 20 de março de 2024].