

34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario. Selección, Introducción general y Presentación, por Alejandro Nieto. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1984, pp. 1198.

La *Revista de Administración Pública* ha llegado a su número cien. Con esta ocasión el profesor Alejandro Nieto prolonga el libro arriba reseñado y selecciona 34 artículos significativos de los muchos que la Revista ha ido publicando a lo largo de su existencia. La RAP viene a constituir un reflejo de la realidad jurídica de los últimos treinta y cuatro años y este libro supone un homenaje a los autores que en ella han colaborado con sus trabajos y han dado identidad propia al Derecho Administrativo en España, a la vez que se propone también acercar al lector, des-

de una reflexión inteligente, los puntos clave en la evolución del Derecho Administrativo español.

Alejandro Nieto en su trabajo introductorio «Apuntes para una historia de los autores de derecho administrativo general español», comienza su estudio a principios del siglo XIX fecha que el autor considera apropiada para situar los orígenes del Derecho Administrativo en España. Sus comentarios se refieren a obras de carácter general sin entrar en monografías ni especificidades temáticas y están divididos en tres apartados que coinciden con tres mo-

mentos históricos claros: el reinado isabelino, la Restauración y la época de Alfonso XIII.

Según el profesor Nieto, muchas de las obras preparadas en el reinado de Fernando VII salieron a la luz en el periodo de transición al constitucionalismo. Quizá el ejemplo más significativo sea Saiz de Andino, rescatado por biógrafos y comentaristas modernos. Su trabajo es fundamental a la hora de estudiar la naciente Ciencia Administrativa española pues critica y analiza los males de la Administración Pública en aquellos momentos, al tiempo que prudentemente aporta soluciones para corregirlos. En esta obra no puede hablarse aún propiamente de Derecho Administrativo.

Los diez años clásicos

El constitucionalismo, como momento histórico de mayor libertad, posibilitó extraordinariamente los estudios de Derecho Administrativo. Claro reflejo de las ideas liberales y de la influencia francesa se abre tras la muerte de Fernando VII un periodo intenso de reformas y cambios en España. Hay un periodo fecundo, de 10 años, en el que brillantes autores dan a conocer su obra, superándose fácilmente lo limitado de nuestra bibliografía sobre Administración en su doble vertiente Ciencia y Derecho. Estos autores comienzan a crear la Ciencia Administrativa española y son clasificados por Alejandro Nieto en tres grupos uno, primero, bajo el nombre de *los ensayistas*, el segundo, de *los sistematizadores* y por último, el grupo de *los creadores*.

Los ensayistas

1. Francisco Agustín Silvela

En la introducción de su obra de Derecho Administrativo expone un sis-

tema completo de organización administrativa y plantea la necesidad de una reforma en la Administración española. Autor con fuerte influencia francesa y consciente de ello escribe «... lo que es bueno en sí no es francés, ni español ni ruso, es de todas las naciones y de todas las edades...».

2. Javier de Burgos

Considerado, sin duda, por todos como la figura más relevante de la Ciencia Administrativa. Al igual que en Silvela la influencia francesa está latente en su obra y en su quehacer político. Sustituyó por ejemplo, el clásico sistema de los corregidores españoles por el de los Subdelegados de Fomento — «uno de los instrumentos más eficaces de la Administración Napoleónica»— en opinión de García de Enterría. Su obra ha tenido gran influencia sobre la mayoría de los autores posteriores.

3. Alejandro Oliván

Al igual que los dos últimos autores mencionados su obra presenta una clara influencia francesa. Defiende el centralismo francés frente al localismo inglés y americano, y el sistema jerárquico de gobernadores de tipo napoleónico. En 1843 publicó «La Administración Pública con relación a España»; de ella ha escrito García de Enterría que «en esta obra se nos ofrece una visión de conjunto de la ciencia administrativa que es realmente única en su tiempo en España y fuera de España».

Los sistematizadores

Por un Decreto de 1842 se reorganizan los estudios de Derecho en la Facultad de Jurisprudencia y el Derecho Administrativo pasó a ser considerado una asignatura; este hecho llevó a la

proliferación de textos sobre Derecho Administrativo.

Autores como Gómez de la Serna, Ortiz de Zúñiga, Posada, ... entre otros se dedicaron a la elaboración de textos sobre la materia con fines docentes. Sin embargo, como considera el profesor Alejandro Nieto en su artículo, no son sólo objetivos docentes los que impulsan la publicación de tratados y libros de Derecho, sino la ilusión que los intelectuales españoles de aquellos momentos habían puesto en el constitucionalismo político y en la modernización de España tras la muerte de Fernando VII y la Guerra Civil.

En estos trabajos, de inspiración más administrativa que jurídica, confluyen las más variadas corrientes, aunque con claro predominio sobre toda ella de la influencia francesa.

1. *Pedro Gómez de la Serna*

Realizó una recopilación sistemática de la legislación hasta entonces vigente con el fin de que sirviese de guía a universitarios y a gobernantes. Este autor es, en opinión de Alejandro Nieto, un escritor maduro e intuitivo, con una vasta preparación jurídica y un profundo conocimiento del Derecho positivo.

2. *Manuel Ortiz de Zúñiga*

Metódico y disciplinado es autor de un Manual de Derecho Administrativo en el que tiene en cuenta a todos los autores españoles anteriores a él. Pretendió elevar los estudios administrativos a la categoría de ciencia que se vale de principios y reglas como medios para organizar la sociedad.

3. *Florencio García Goyena y Joaquín Aguirre*

Juristas liberales que han permanecido en el más completo olvido y han

sido «redescubiertos» en fecha reciente. Su obra no es comparable a la de Ortiz de Zúñiga y Pedro Gómez de la Serna, pero tiene un gran significado histórico por ser anterior a la de ellos.

4. *José María Morilla*

Es importante destacar su texto de «Derecho Administrativo general del Reino y especial de la Isla de Cuba», en el que lejos del estilo un tanto centralizador que solía caracterizar al profesorado español en territorios de ultramar, se dedica a estudiar temas administrativos poniendo gran interés en las especificidades de la Isla.

Los creadores

1. *José Posada Herrera*

Lo considera el profesor Nieto como una de las más importantes figuras de nuestro siglo XIX. Su trabajo es una auténtica «obra» de Derecho Administrativo y Ciencia de la Administración, reflejo de un análisis pormenorizado en el estudio de las instituciones y de la realidad social. Conoce los autores españoles y la mayor parte de los extranjeros, especialmente los autores franceses Bonnin, Mejan, Tocqueville, ... sobre los que recaen sus preferencias.

2. *Manuel Colmeiro*

Cierra el broche de la fecunda década de 1840. Su obra es, para Alejandro Nieto, la más completa de la literatura jurídica administrativa española y fundamental si se quiere estudiar y entender bien la evolución del Derecho en España.

Por último, el profesor Alejandro Nieto concluye el grupo de *los creadores* con la Enciclopedia de Arrazola. Obra que quedó incompleta, en la que

desde sus comienzos se publicaron serios artículos de considerable calidad.

Tras el floreciente período que hemos estudiado y como si de un descanso se tratase entre 1850 y 1886 no aparecen obras significativas de Derecho Administrativo. Durante este tiempo los autores frenan las grandes teorizaciones que habían caracterizado la época anterior para dar paso a la reflexión y al estudio de todo el material de jurisprudencia de que se dispone.

El Derecho Administrativo se orienta en esta época más a un terreno práctico: el contencioso-administrativo. Es también el momento de la publicación de diccionarios, sobre todo en el área que se relaciona con la Administración Pública, editándose varios como, por ejemplo, el Diccionario de Massa (que sigue siendo para el profesor Alejandro Nieto el más representativo de todos ellos) y el Diccionario de Alcubilla.

La restauración

Con la Restauración Alfonsina resurgen de nuevo los estudios del Derecho Administrativo general. En un primer momento, al lado de autores como Juan de Dios Vico Bravo y Fermín Orbellá que publican apuntes y manuales, existen otros como Santamaría de Paredes, Adolfo Posada, Royo Villanova... que merecen un comentario aparte.

1. Santamaría de Paredes

Es, en opinión de Alejandro Nieto, quien representa el estudio del Derecho Administrativo de la Restauración. Su trabajo claro y riguroso se centra en el análisis formal de las leyes de su época, dejando al margen la historia de las instituciones y su significado.

2. Adolfo Posada

En 1880, como había ocurrido en 1842, un cambio en los Planes de Es-

tudio Universitarios da mayor protagonismo al Derecho Administrativo. Esta razón junto con otras más profundas, como la necesidad de europeizar España y el desengaño político de muchos intelectuales, producen un nuevo enfoque científico del Derecho Administrativo.

Es el primer autor de esta línea renovadora. Trató de dar personalidad al Derecho Administrativo —considerándolo como una rama autónoma, al igual de Hauriou— alejándolo de su vinculación a textos y manuales universitarios a los que criticó duramente. Es un innovador que conoce profundamente la doctrina tradicional y extranjera. Es a partir de Posada cuando se trazan las bases del moderno Derecho Administrativo español.

3. Antonio Royo Villanova

Publicó en 1900 sus Principios de Derecho Administrativo. Aunque sin ponerlo en práctica es conocedor del método jurídico que lejos del mero comentario de leyes y preceptos administrativos considera al derecho como una ciencia jurídica. Al igual que Posada insiste con especial énfasis en el estudio del Derecho Administrativo separándolo del Derecho Político con el fin de darle una identidad propia.

Tras citar a José Nemesio Günechea el profesor Alejandro Nieto termina su estudio con José Gascón y Marín al que se debe la consagración definitiva del método jurídico. En su obra clara y didáctica predomina la influencia francesa aunque es conocedor de todas las corrientes europeas.

Una idea bastante aproximada del contenido del libro que comentamos se obtiene con la lectura del índice de los artículos escogidos por Alejandro Nieto, con ello se comprueba el criterio seguido por el profesor conocedor pro-

fundo de la doctrina administrativa española acreditado, entre otros, por sus estudios sobre el pensamiento burocrático.

A efectos de esta presentación hemos realizado una clasificación de los trabajos seleccionados distinguiendo dos grupos: uno, el relativo a temas generales de la Administración (en el que como se verá aparecen estudios sobre los planteamientos que la doctrina jurídica se hace a propósito de la promulgación de la Constitución Española), y otro segundo grupo, el de los relativos a temas específicos de las instituciones particulares del Derecho Administrativo.

1. Temas generales del Derecho Administrativo

JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ: *La actividad industrial del Estado en el Derecho Administrativo* (p. 99).

LUIS JORDANA DE POZAS: *El problema de los fines de la actividad administrativa* (p. 177).

FERNANDO GARRIDO FALLA: *Sobre el Derecho Administrativo y sus ideas cardinales* (p. 196).

MANUEL CLAVERO ARÉVALO: *La desviación de poder en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo* (p. 331).

ALFREDO GALLEGO ANABITARTE: *Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la Administración* (p. 413).

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo* (p. 486).

EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA: *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho Administrativo* (p. 534).

SEBASTIÁN MARTÍN-RETORTILLO: *Administración y Constitución* (p. 624).

JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR: *La teoría de la responsabilidad del Estado legislador* (p. 732).

ALEJANDRO NIETO: *La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo* (p. 879).

JOSÉ LUIS CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR y RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT: *La potestad reglamentaria del Gobierno y la Constitución* (p. 942).

GARPAR ARIÑO ORTIZ: *La iniciativa pública en la Constitución. Delimitación del sector público y control de su expansión* (p. 987).

ENRIQUE LINDE PANIAGUA: *Las leyes orgánicas parciales en la doctrina del Tribunal Constitucional* (p. 1180).

2. Instituciones del Derecho Administrativo

JOSÉ LUIS VILLAR PALASÍ: *Poder de policía y precio justo: el problema de la tasa de mercado* (p. 237).

JOSÉ ANTONIO GARCÍA-TREVIJANO y FOS: *Contratos y actos ante el Tribunal Supremo: la explotación del Hotel Andalucía-Palace de Sevilla* (p. 311).

JOSÉ RAMÓN PARADA VÁZQUEZ: *La responsabilidad criminal de los funcionarios públicos y sus obstáculos: autorización previa, prejudicialidad administrativa y cuestiones previas* (p. 357).

JOSÉ M.^a BOQUERA OLIVER: *El condicionamiento de las licencias* (p. 460).

FERNANDO GARRIDO FALLA: *Dictamen sobre competencia municipal sobre transportes mecánicos por carretera dentro del casco urbano* (p. 549).

LEÓN CORTIÑAS PELÁEZ: *Entes autónomos de enseñanza en Uruguay* (p. 589).

TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La reforma del régimen local inglés (el report de la comisión REDCLIFFE-MAUS)* (p. 651).

- RAMÓN MARTÍN MATEO: *El consorcio como institución jurídica* (p. 685).
- JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ: *Las notificaciones del mes de agosto* (p. 720).
- TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ: *La reforma del régimen Local inglés (el libro blanco del Gobierno Heath)* (p. 724).
- MARIO CONDE Y CONDE: *El pretendido uso público de las playas y zonas marítimo-terrestres de la propiedad particular* (p. 813).
- LORENZO MARTÍN-RETORTILLO: *Suspensión de alumbramiento de aguas subterráneas y orden público* (p. 839).
- SANTIAGO MUÑOZ MACHADO: *Las expropiaciones parciales* (p. 907).
- MARTÍN BASSOLS COMA: *La Administración deportiva: evolución y posible configuración* (p. 925).
- FERNANDO LÓPEZ RAMÓN: *Recensión al libro «Derecho Ambiental» de Ramón Martín Mateo* (p. 932).
- ALEJANDRO NIETO: *El Derecho como límite del poder en la Edad Media* (p. 1040).
- LUIS MARTÍN REBOLLO: *Bibliografía sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración* (p. 1108).
- ANTONIO CANO MATA: *La huelga de funcionarios* (p. 1140).
- FERNANDO SAINZ MORENO: *El recurso de casación y el control de los Reglamentos ilegales y de los Decretos legislativos* (p. 1162).
- LUCIANO PAREJO ALFONSO: *Recensión al libro «La jurisprudencia del Tribunal de Garantías Constitucionales de la II República española»*, de MARTÍN BASSOLS COMA (p. 1187).
- PILAR MONTÓN