

BIBLIOGRAFIA

RECENSIONES

ACTAS DEL IV SYMPOSIUM DE HISTORIA DE LA ADMINISTRACIÓN, INAP.
Colección Estudios de Historia de la Administración, Madrid,
1983, 814 págs.

En diciembre de 1982, tras una larga interrupción de diez años, volvió a celebrarse en Alcalá de Henares, en las dependencias del Instituto Nacional de la Administración Pública, un symposium sobre la historia de la Administración; el cuarto de los convocados hasta el presente, después de las reuniones de 1967, 1969 y 1972. Sus actas, objeto de esta reseña bibliográfica, han sido publicadas por el propio Instituto, al parecer en 1983. Con portada diferente a las habituales, sin ningún tipo de introducción ni presentación, se observa en ellas la existencia de numerosos errores, algunos de bulto en lo referente a los nombres de distintos participantes, aunque al menos debemos agradecer, frente a versiones precedentes, que el índice y la paginación del libro sigan un orden alfabético de autores.

Consta el volumen de treinta comunicaciones, de contenido heterogéneo y valor desigual, unidas tan sólo por el hecho de estar dedicadas al estudio de la Administración hispánica de las épocas moderna y contemporánea. Pese a lo cual, y con fines exclusivamente expositivos, es posible proceder a su agrupación en diversos apartados. Con tal motivo he estimado oportuno tratar primeramente de las relativas a las fuentes (I), para a continuación dar a conocer aquellas que se ocupan específicamente de las instituciones, bien sean estatales (II), territoriales e intermedias (III) o municipales (IV). Luego se hará referencia a los estudios que centran su atención en la función pública y en el estatuto de los oficiales públicos (V), y finalmente se reseñará aquellos cuyo contenido es más bien de carácter técnico y conceptual (VI).

I. Dentro de los trabajos sobre fuentes, Manuel Avila Romero y José Manuel Canales Aliende se proponen, según sus propias palabras, exponer la clasificación sistemática de las fuentes documentales básicas para el estudio del surgimiento y evolución de la Administración Social en España. Tarea que se reduce a seleccionar los índices de los volúmenes publicados por la Comisión y el Instituto de Reformas Sociales, sin que aparezcan otras inquietudes institucionales.

Con más pretensiones estudia Rafael Gibert los volúmenes de la Colección de Decretos y Ordenes de las Cortes de 1810 a 1813. En un ejemplo de su conocida, y ahora reiterada, metodología de la Historia del Derecho

como historia de los libros jurídicos no va a limitarse a los aspectos externos de las fuentes, sino que penetra en el contenido, y en concreto en uno de sus aspectos: la organización del poder ejecutivo, haciéndonos ver el preponderante papel adquirido por los Secretarios de Despacho, hasta el extremo de que en la guerra de la *Independencia* la verdadera triunfadora sería la burocracia.

De manera semejante a Gibert se enfrenta Antonio Merchán con las Ordenanzas de Sevilla de 1527. A lo largo de su intervención resalta el valor de las ordenanzas municipales, en cuanto libros jurídicos, para la historia del derecho español, pero al tiempo que trata de la génesis y evolución de estas ordenanzas de 1527, reimpresas en 1632, se interesa también por su naturaleza normativa, contenido institucional y vigencia, en lo que se anuncia como un anticipo de un estudio más amplio sobre el gobierno y administración de Sevilla durante la época de los Austrias.

Con una visión igualmente amplia de las fuentes Vicenta Cortés Alonso relaciona las ordenanzas del Archivo de Simancas de 1588 con el crecimiento de la *Administración* castellana y el fortalecimiento del Estado. El archivo como instrumento del Estado, y a una administración castellana «eficaz, progresista y ordenada» hubo de corresponderle una no menos buena archivística. A su entender, del análisis de las citadas ordenanzas se deduce que los principios en ella recogidos y posteriormente practicados son los mismos que hoy enseña la ciencia de los archivos a sus profesionales.

II. Podemos calificar de privilegiado el lugar que ocupan en el symposium los estudios sobre las Juntas del *Antiguo Régimen*. Más si tenemos en cuenta la situación preexistente, de práctica ignorancia de las mismas, así como la escasísima atención que se ha prestado en esta reunión a otras dos instituciones claves del aparato central de la monarquía absoluta: Consejos y Secretarios.

De entre estos trabajos es meritorio el de José Luis Bermejo —Bercuyo en las Actas— por su afán esclarecedor y sistematizador. Partiendo del dato indiscutible de la cantidad y variedad de las Juntas se esfuerza por encontrar criterios clasificatorios, a la vez que señala los caracteres de las más importantes, entre ellas las llamadas Supremas, e inserta el fenómeno de su aparición, proliferación y persistencia dentro de los esquemas de funcionamiento de la Administración de Austrias y Borbones. Los inconvenientes de su exagerado número ya fueron observados en 1643, cuando Felipe IV, mediante decreto real, intentó atajar el problema encomendando el examen de la situación a una comisión de personalidades y expertos.

Muy crítico se muestra J. M. Pelorson con la visión tradicional de las Juntas especiales al reinterpretar la significación de la Junta de Desempeño General (1603-1606), con motivo de la visita que se hace a dos miembros preeminentes de ella: Alonso Ramírez de Prado y Pedro Franqueza. Para él, siempre fijándose en la Junta de Desempeño y sus relaciones con el Consejo de Hacienda, ni eran menos decisorias que los Consejos, ni más lentas, ni interferían la vida de éstos. Su existencia respondía a necesidades obje-

tivas y sus limitaciones a las deficiencias estructurales de la *Administración regia*.

Pedro Molas Ribalta describe las vicisitudes por las que atravesó la Junta de Comercio y Moneda —creada en 1679 y titulada de Comercio y Moneda desde 1730— hasta su desaparición con la institucionalización de la Secretaría de Fomento General del Reino o Ministerio de Fomento. Una trayectoria difícil y compleja, puesto que estuvo plagada de proyectos de reforma y hubo de coexistir con numerosos organismos paralelos. Considerando Molas a estos últimos como jalones previos a la creación de un ministerio económico.

En un tema en cierto modo afín al tratado por el profesor catalán, Ana María Barrero se ocupa «de cómo y por parte de qué instituciones se llevaron a cabo las cuestiones de gobierno interno y fomento» en el período comprendido entre 1814 y 1832. De hecho, tomando como fuente a la Colección de Decretos, nos irá contando lo sucedido con los asuntos de abastecimiento, sanidad y beneficencia, fomento, enseñanza y cultura y orden público durante esos años.

Ya en la época liberal, Aurelio Guaita continúa con la materia de fomento en su estudio sobre el Ministerio del mismo nombre, desde su creación en 1832 hasta la extinción en 1931. Y si bien se centra en el punto de las atribuciones, suministra asimismo abundantes detalles sobre la historia, denominaciones y sedes que tuvo, proporcionándonos al final de su estudio un útil apéndice sobre los ministros del ramo.

En el único trabajo dedicado expresamente a asuntos de hacienda, Manuel Garzón Pareja expone el tratamiento legal dado a las Aduanas durante el trienio liberal. Que no puede comprenderse sin atender a las medidas tributarias y a la política de empréstitos seguida. Porque fracasado el establecimiento de un nuevo sistema fiscal, y abandonado el expediente de acudir a los empréstitos del exterior, no hubo más remedio para obtener ingresos que acudir a los impuestos indirectos, gravando el consumo, y aunque ello supusiese también prescindir de la añorada unión entre proteccionismo y aranceles.

Desde preocupaciones harto diferentes a las de Garzón, Fernando de Arvizu dedica unas notas a la creación y primeros pasos del Consejo de Ministros, en el último decenio de la vida de Fernando VII Tras precisar la fecha de los inicios de sus sesiones, fija la atención en la figura del Secretario del Consejo de Ministros y en su principal función: la redacción de las actas del Consejo. Un apéndice documental cierra el trabajo, clarificando diversos puntos del mismo.

Como aportación al conocimiento de los Ministerios en el siglo XIX, Emma Montanos Ferrín desarrolla en su comunicación la historia del Ministerio de Ultramar. Siguiendo muy de cerca la legislación va mostrándonos la autora sus orígenes (fue creado en 1863), estructura interna, competencias y momento de su desaparición (en 1899).

Con declaraciones metodológicas y moralizante interpretación, Manuel

Canales Aliende nos ofrece unas consideraciones sobre la Jefatura del Estado durante la Segunda República. Siendo objeto de sus reflexiones el derecho comparado de la época, las características de la presidencia de la República y la experiencia de su funcionamiento.

El Senado como tribunal de justicia es el título de la exposición de Santos M. Coronas. En ella se nos muestra la regulación legal de esta atribución de la Cámara alta en el siglo XIX, así como se ofrecen ejemplos de su virtualidad práctica. Por lo que se refiere a la regulación, será la Constitución de 1837 la que ofrezca un modelo restringido de competencias —sólo conocería el Senado de la responsabilidad de los ministros, tras acusación del Congreso—, repetido luego en las Constituciones de 1869 y 1876, mientras la Constitución de 1845, apoyada en el precedente del Estatuto Real de 1834, optaría por unas atribuciones más amplias. Pero en la práctica, y a pesar de la Ley de enjuiciamiento y jurisdicción del Senado de 1849, apenas intervino éste en procesos; dos nos menciona el autor únicamente.

III. Comienza afirmando Miguel Artola, en su breve disertación sobre la Administración territorial de los Austrias, que el Estado del *Antiguo Régimen* es el resultado de un proceso de agregación de territorios. Por lo que las llamadas monarquías nacionales se caracterizarían por combinar un poder único en manos de la Corona con una diversidad de instituciones territoriales. Siendo a éstas hacia las que se dirigen sus consideraciones, en especial al binomio constituido por virreyes y Audiencias, y en una faceta que juzga de primordial importancia: el proceso de elaboración de leyes. Para concluir constatando lo poco que sabemos de la relaciones entre el poder central y sus delegados territoriales.

De la división territorial en provincias, y más en concreto de la trayectoria seguida por la provincia de Burgos hasta 1833, se ocupa Gonzalo Martínez Díez. Para quien tal división no es una novedad del régimen constitucional, pues ya existía en la Castilla de comienzos del siglo XVI. Aunque las dieciocho provincias —luego veintiuna— existentes, y sus correspondientes partidos, no formaban demarcaciones territoriales más que para el repartimiento y recaudación de servicios. Burgos, una de las dieciocho ciudades con voto en Cortes, abarcaba entonces tres partidos: Burgos, Trasmiera y Tierras del Condestable, pero en 1799 sufrió la amputación de Santander, convertida en provincia independiente, y en 1822 la de Logroño, encerrando con ello a la provincia de Burgos dentro de unos límites que, con ligeros retoques, han llegado hasta hoy.

Un tema poco estudiado entre nosotros, pero de notoria trascendencia, es el de las relaciones de la monarquía con los señoríos en el ámbito de la *Administración*, del que ahora se encarga para Castilla Benjamín González Alonso. El autor, después de apelar al Derecho para desentrañar estas relaciones, se muestra firme defensor de incardinar el mundo de los señoríos dentro de las instancias del Estado absoluto, eliminando así presuntas incompatibilidades entre fortalecimiento del poder real y auge simultáneo del régimen señorial. Los señoríos, como cualesquiera otras instituciones de

gobierno, están subordinadas al monarca, fuente de todo poder. Precisamente una muestra de esta subordinación viene constituida por los juicios de residencia señoriales, vistos en las Chancillerías regias, de los que se nos ofrece documentación original.

Sobre la Diputación Provincial de Barcelona durante el reinado de Isabel II versa la comunicación de Pedro Voltes. Por ella nos enteramos de un conjunto de acontecimientos y noticias, como los viajes regios a Barcelona, las obras del edificio de la Diputación o lo sucedido con los cuadros de Fortuny. Pero muy pocas cosas se nos dicen de la Institución como tal.

IV. En el terreno de las instituciones municipales, Joaquín Cerdá, amén de ofrecernos una síntesis de las características generales de los concejos castellanos en el siglo XVI, estudia la figura de los jurados, particularmente en el municipio murciano, en el mismo período de tiempo. Cerdá pasa revista a su regulación normativa, requisitos para el desempeño de la función y atribuciones del cargo, más unas pequeñas referencias a las reformas de Carlos III. Sin que falte un oportuno apéndice documental.

Con más ambiciones, José Sánchez-Arcilla Bernal trata de mostrarnos la evolución del municipio del *Antiguo Régimen* al constitucionalismo, tomando como guía el ejemplo de lo sucedido en Guadalajara. Pero su trabajo nos depara una auténtica sorpresa. Porque después de habernos expuesto la crisis del viejo régimen municipal, que arranca de la Baja Edad Media, y sus intentos de reforma por Carlos III, del todo fallidos, resulta que el municipio diseñado en Cádiz, y reafirmado en el trienio liberal, es en su esencia continuador del absolutismo. El pretendido cambio es un mito y las medidas de los liberales pura demagogia.

V. Muy de actualidad están los estudios sobre el estatuto o condición de los oficiales públicos y su carrera profesional. Por lo acontecido en el Symposium podemos asegurar que aún tienen larga vida. Lo comprobaremos inmediatamente.

Margarita Cuartas es autora de un notable trabajo sobre la venta de oficios públicos en el siglo XVI. A lo largo de él se nos introduce adecuadamente en el tema: las penurias de la hacienda regia, que obliga a variar la tradicional política del oficio como merced, aunque fuera por juro de heredad; nos enteramos por el mismo de cuáles fueron los principales períodos de enajenación, así como del complicado procedimiento de las ventas; conocemos las diversas clases de oficios adquiridos por precio y la condición social de los compradores; dándonos al final el monto de los ingresos obtenidos por la Corona mediante este expediente, nada desdeñable a la vista de las cifras.

También es valioso el análisis crítico y el esfuerzo cuantificador realizado por Josep María Torras Ribé en torno a la experiencia de la venta de oficios municipales en Cataluña durante los años de 1739 a 1741. Como en el caso castellano las necesidades de la hacienda regia constituyeron el motivo de las prácticas de enajenación en Cataluña. Pero con la diferencia de que en toda la Corona de Aragón carecían de tradición al respecto a comienzos

del XVIII. Además, los inconvenientes de todo tipo que acarrearón las normas sobre enajenaciones de 1738 y 1739 forzaron al rey a derogarlas a los pocos años. Dejando importantes secuelas las ventas, especialmente para los propios municipios, como en la cuestión del rescate de los oficios enajenados.

Junto a estas dos intervenciones no ha faltado la aportación del máximo especialista hispano en la materia: Francisco Tomás y Valiente, quien en esta ocasión se ha ocupado de examinar con detenimiento la legislación sobre oficios públicos enajenados en los primeros momentos de gobierno liberal, Cádiz y el trienio, y el período absolutista intermedio. Observando una cierta continuidad con el absolutismo en el tratamiento dado por los liberales a esta cuestión. Lo que Tomás y Valiente achaca a la ausencia de conceptos generales sobre la Administración y la función pública, sólo más tardíamente elaborados. De otro modo no se entendería, por ejemplo, que todavía en 1822 se atribuyera la categoría de acreedores del Estado a los poseedores de oficios públicos.

Ser natural del reino era una condición exigida desde la Baja Edad Media a los candidatos que pretendieran desempeñar un oficio civil o un beneficio eclesiástico. De ahí las resistencias frente a los extraños, aunque fueran súbditos del mismo monarca, incluso en la Edad Moderna. Así lo pone de manifiesto Ismael Sánchez Bella en su trabajo sobre la reserva a aragoneses de plazas en Indias en el siglo XVII. Los sucesivos compromisos del rey con las Cortes aragonesas para que fueran reservadas a naturales de Aragón dos o tres plazas de justicia y otras tantas de gobierno en Indias tropezaron con serios obstáculos, procedentes algunos de la misma Cámara de Indias.

El dilema entre ciencia y experiencia como cualidad preferente de los oficiales públicos fue tema constante de debate en la España Moderna, lo mismo por la doctrina que por los propios protagonistas de la *Administración regia*. De lo que decía la doctrina en la época de los Austrias se hace ahora eco José María García Marín. De acuerdo a su exposición, frente a la inclinación bajomedieval por los letrados, fue progresivamente valorándose la experiencia, para acabar dividiéndose las opiniones o buscándose la síntesis. En todo caso no fueron raras las posturas de quienes preferían la ciencia —el Derecho— para los oficios de estricta justicia y la experiencia para los de gobierno.

Con su censo de intendentes, Fabrice Abbad y Didier Ozanam nos ofrecen una muestra muy depurada de la aplicación de los métodos cuantitativos y estadísticos a la historia de la Administración. A través de una serie de cuadros y de gráficos queda expuesta la carrera al servicio del Estado de estos importantes cargos públicos, en sus dos manifestaciones de intendentes de provincia e intendentes de ejército, así como la relación nominal de los mismos.

En un ámbito más amplio, en el de la Función Pública en Navarra, entendida como conjunto de personas que encarnan la administración pública

en este territorio, y desde una óptima confesadamente foralista, pero no ideológica, sino funcional, Joaquín Salcedo va mostrándonos en su estudio los diversos funcionarios que la componían y la función que ejercían. Y siempre en un doble plazo: qué funcionarios son propios del Estado y cuáles del territorio foral. En el primer caso estarían fundamentalmente los virreyes y los componentes del Consejo Real y la Cámara de Comptos. Mientras que como empleados del reino sitúa a los síndicos, los depositarios, los agentes generales y otros oficiales diversos.

VI. La lesión del derecho objetivo da pie a Jesús Lalinde para hacer algunas consideraciones en torno al Derecho de los españoles de ayer y de hoy. En un trabajo de clara continuidad con su larga trayectoria científica. Porque como en otras ocasiones ahora también remarca Lalinde los agudos contrastes que él observa en el Derecho de unos y otros territorios hispánicos. Así, mientras en Castilla, por su concepción jurídica autoritaria, la fórmula «obedézcase pero no se cumpla» no fue en el fondo más que un instrumento del autoritarismo regio, por encima de cualquier criterio de libertad y justicia, en la Corona de Aragón, en virtud de su concepción pactista, el *contrafuero*, la *contrafacció*, o el *contrafur*, garantizaban por sí mismos la nulidad de los actos lesivos de la Administración. Quedando otros territorios en una situación de tensión entre ambos sistemas. Y si el absolutismo borbónico no logra imponer sino ficticiamente una unidad de *talante* entre los españoles ante esta cuestión, la solución dada al problema por las constituciones, y en concreto por la actual, no responde ni a las mejores soluciones del pasado hispano ni a las del presente en otras latitudes.

Pocas nociones resisten tanto el paso del tiempo como la de orden público. Según pone de relieve Lorenzo Martín Retortillo, procede del *Antiguo Régimen* y se enquista luego en las sucesivas constituciones del siglo XIX, teniendo efectiva operatividad hasta fechas bien recientes. Sólo sería con la Segunda República cuando se produjo un claro distanciamiento del viejo concepto, abandonado ya como símbolo de poder indeterminado en la Constitución de la monarquía parlamentaria de 1978.

Finalizo esta reseña con la referencia a la comunicación de Aquilino Iglesia Ferreirós (no Fernández). A lo largo de la misma el autor va desentrañando el concepto de soberanía nacional y otros emparentados con él, con ocasión de estudiar la situación institucional de Cataluña en los años de 1640 y 1641. Que en su opinión fue de gran frustración para los catalanes, pues si, de un lado, el pactismo, o la fórmula «quod omnes tangit», podía servir de legitimación para separarse del monarca hispánico, defensor a su vez del principio «quod principi placuit», dada su infidelidad a los compromisos jurados, por otro, la inexistencia de soberanía (no podían convocar las Cortes automáticamente, es un ejemplo) les condujo a buscar un rey soberano extraño, sellando con ello el fracaso de una utópica república catalana.

Salustiano DE DIOS