

Viene una concesión tan sólo en un momento, extrañamente además nada constitucional. Durante el franquismo, «catedráticos de Derecho administrativo sin ligazón con el régimen y sin la búsqueda ni obtención de beneficio alguno» lograron una reforma de la legislación administrativa que estableció «un terreno de convivencia» y «un mínimo de garantías en los derechos de los administrados» que a su vez explican «el éxito parcial de la transición gradual de la dictadura a la democracia iniciada en 1976». No es ahora de extrañar que Eduardo García de Enterría, en prólogo proclame que este libro obliga a «la revisión de nuestra historia constitucional». Más que de complejo se trataba.

El libro por lo demás ofrece abundante información de la efectiva interferencia militar a todo lo largo del curso del constitucionalismo español, concluyendo con su justa preocupación presente, todavía actual.

B CLAVERO

CANALES ALIENDE, José Manuel: *La Administración de la Segunda República. La Organización Central del Estado*, Madrid (Instituto Nacional de Administración Pública), 1986. 454 págs.

Expone este libro lo que anuncia: el entramado institucional de la Administración central entre 1931 y 1936, con un entendimiento además extenso del propio concepto de Administración; por una parte, se eleva hasta la Jefatura del Estado, por otra, se introduce en la administración consultiva y en la institucional o mediante organismos autónomos; entre una y otra, el Presidente del Gobierno, el mismo Ejecutivo, el Departamento de la Presidencia, los Ministerios civiles y los militares, las Comisiones interministeriales y las ministeriales, composición, estructura y competencias; cambios y evoluciones. Las figuras quedan perfiladas; el conjunto, encuadrado. Tenemos una fotografía, movida conforme ya lo fuera. Menos tenemos una radiografía.

El problema ya procede a mi entender del escenario, que tiende a reducirse a decorado. ya es difícil tratar como cuestión primordial o meramente administrativa asuntos como el de la designación de un Jefe de Estado o el de un Presidente de Gobierno. Sirva un ejemplo. el de la elección del propio Gobierno; artículo 75 de la Constitución del 31. «El Presidente de la República nombrará y separará libremente al Presidente del Gobierno y, a propuesta de éste, a los Ministros. Habrá de separarlos necesariamente en el caso de que las Cortes les negaren de modo explícito su confianza»; sin tratar todavía de esta eventualidad de la censura, por la sola intervención de ambos Presidentes en la formación del Gobierno, ya nos habla el autor de «una doble confianza» (p 60); llegando más tarde a los terrenos de la segunda cuestión, la de censura, ésta sólo comparece como «tercera clase de responsabilidad» del Presidente del Gobierno, la política tras la civil y la penal, sin relacionársele con el mecanismo constitucional de su misma designación, a lo que vagamente se alude con expresiones como «la realidad política del momento» a tener en cuenta por el Presidente de la República (pp. 114-118).

La institución no menos constitucional por implícita de formación del Gobierno

sin confianza positiva y bajo la eventual censura del Parlamento, o la dinámica no menos constitucionalmente prevista por no explicada que ponen en juego estas piezas, escapa al campo de visión de este estudio. Cuenta el Derecho constitucional con unas inteligencias que no conoce el Derecho administrativo. Ya suele aquí recurrirse a citas extensas en nota de observadores constitucionalistas de la época para eludir el mismo problema, que en el texto no se integra. De ello viene, no sólo que la perspectiva se reduzca, sino que las propias cuestiones contempladas ya lo sean a una luz que oscurece y distorsiona los espacios superiores. El mismo Derecho atinente a estas cuestiones fundamentales de la «Organización Central del Estado» cuando lo es constitucional no llega aquí propiamente a definirse.

La propia delimitación del objeto ya también produce sus puntos ciegos, o al menos sus penumbras; ha sido amplia, pero no lo suficiente, ya por su criterio administrativo. Sirva otro ejemplo: el del Tribunal de Garantías Constitucionales, que ya aparecía en el capítulo de las responsabilidades del Ejecutivo, o que también se encuentra en otros, con competencias no siempre exactamente judiciales, como en el de la elección del Presidente de la República. Ya se sabe que este Tribunal presenta entonces más dimensiones que la que su concepto directamente expresa; por lo visto y comprobado, debiera habersele menos tangencialmente considerado, mal que pese a una concepción dada de Administración central. Parece que la demarcación de lo administrativo respecto a lo constitucional ya no debiera haberse aplicado, al menos en estos momentos de mayor calado.

De hecho, el autor no partió de esta demarcación; muy al contrario, su introducción justamente nos informa de una idea inicial de estudiarse las instituciones más constitucionales —Jefatura del Estado, Gobierno, Cortes, Tribunal de Garantías Constitucionales, Tribunal de Cuentas y Poder Judicial, en su relación— para sólo descenderse luego con tal bagaje al terreno más llano de la Administración, de dichos fundamentos sólo han quedado la Jefatura del Estado y el Gobierno. El mismo criterio administrativo se ve que pesa en la selección; podría al menos habersele entendido de modo menos orgánico o más funcional, con lo que habría quedado la vía para tocar mejor en lo que interesara otras instituciones, como también las Cortes, con sus Comisiones de Ministerios. O qué vamos a decir del Tribunal de Cuentas, ya también situado en la órbita del Parlamento, cuando incluso aquí, excluido, alguna atención debe prestársele.

El criterio administrativo supone un déficit constitucional, sufriendolo el propio reconocimiento y la diagnosis de los planteamientos de la época. Venga su ejemplo: el del Consejo de Estado; artículo 93 de la Constitución del 31: «Una ley especial regulará la creación y el funcionamiento de los órganos asesores y de ordenación económica de la Administración, del Gobierno y de las Cortes. Entre estos organismos figurará un Cuerpo consultivo supremo de la República en asuntos de Gobierno y Administración, cuya composición, atribuciones y funcionamiento serán regulados por dicha ley» ¿Por qué no se le nombra?, aquí ya es el problema. Innominado además constitucionalmente siguió el Consejo de Estado durante toda la República, pues la referida ley no se promulgó.

¿O por qué, mejor, se le denomina «de Gobierno y Administración» y no *de Estado*? La cuestión, que ya se debatió en la época, el autor no parece comprenderla; no entiende este escrúpulo constituyente ante un colegio cuya designación

tradicional tiende a situarlo por encima de otros, incluidos los representativos, porque además tradicionalmente, asesorando a un Ejecutivo encabezado por la Monarquía, ya tenía base constitucional para ello. Con dicha incompreensión, todo el debate sumamente rico de la República sobre los organismos consultivos pierde su interés nodal, precisamente jurídico, de verdadera encrucijada en la propia evolución del constitucionalismo.

Insensibilidad constitucional, con el consecuente empobrecimiento del propio objeto administrativo, también denota la demarcación cronológica. «Segunda República», reza el título; hasta «el comienzo de la Guerra Civil», de continuo en el texto se nos puntualiza. ¿Es lo mismo? ¿Es que no siguen tras julio del 36 una Constitución y una Administración? ¿Es que su desenvolvimiento en unas condiciones que ya suponen prueba no puede resultar, aparte de por sí interesante, bien ilustrativo para la misma comprensión y análisis de la Organización Central de la República? Un primer momento todavía no constitucional, durante el año 1931, no deja de tratarse, con las precisas distinciones, en cada capítulo, ¿a qué entonces este silencio sobre la Administración todavía constitucional de los años de la guerra?

Hoy, todavía hoy, nuestro Ministerio de la Presidencia ofrece edición microfotográfica de la prensa oficial interrumpiendo la gaceta constitucional el 17 de julio de 1936 para dar paso, sin competencia, al boletín anticonstitucional. El defecto es común; tal vez por ello ni siquiera se siente la necesidad de explicarlo. El defecto hunde sus raíces en presunciones de continuidad, cuando no de legitimidad, retroproyectadas por una victoria militar; tal vez por ello convendría siempre explicarse. También aquí expresamente se trata, como la propia introducción advierte, de que interesa, tanto o más que el estricto conocimiento histórico, el que pueda depararse para la Administración actual. La vía muerta de la última República indudablemente entonces poco importa.

Los deslindes encierran, mas tampoco aquí se acepta la clausura. Ya en los preliminares metodológicos quiere asegurarse una apertura, profesándose el estudio de una Ciencia de la Administración, más comprensiva que el puro Derecho administrativo y con más títulos por ende para hacerse atender por la misma historiografía. Ello presumiblemente requeriría la colación de más noticias que las normativas respecto a la propia Administración, a fin de que pudiera progresarse en su mismo conocimiento. Ante todo se precisan datos más materiales, mas el caso es que no se ofrecen, o que ni siquiera se persiguen, contentándonos el autor con referencias historiográficas menos específicas.

¿Qué era, materialmente como digo, la Administración española a la llegada de la República? Tan sólo se arriesga de referencias una cifra global de funcionarios, no hay más; del propio funcionariado, nada; de medios materiales, igual; de organización del trabajo, lo mismo; de comunicaciones internas y externas, otro tanto; del espacio de la propia Administración central, ni trazas; de cuestiones contables, testimonio de parte de un presidente del Tribunal de Cuentas; y así (para más cuestiones, o para otras, contrástense las del último capítulo de la *Histoire de l'Administration* de Pierre Legendre, que data en más de un sentido de 1968 y que ya también a su modo, para superarla, reclama una Ciencia de la Administración).

La introducción ya también se disculpa, manifestando que la documentación más administrativa de la época «o bien apenas existe o está en paradero desconocido, debido fundamentalmente a la Guerra Civil y a la política documental depuradora del régimen político franquista», con nota de la que resulta que no se han visitado archivos. La excusa, con su mismo «apenas», mal convence; investigaciones que el propio autor no deja de citar, así sobre reforma agraria por cuanto que interesa a administración institucional, hacen sospechar que no es tanta la penuria. Ya por su limitación documental al propio ordenamiento, la apertura metodológica se queda aquí en propósito.

Como apéndice que documental se dice, tenemos el último centenar de páginas: posiciones de partidos en materia de Administración, cuadros clasificatorios de Ministros, algún estadillo presupuestario y selección de normas, incluida la propia Constitución; apéndices dispendiosos y de aportación más bien ajena, tomándose los laboriosos de obras tan conocidas y asequibles como *Partidos y Programas* de Miguel Artola o *Los grupos de presión* de Manuel Ramírez. No parece que el Instituto Nacional de Administración Pública tenga problemas de presupuesto, ni de derechos de autor. Mariano Baena prologa el volumen, que a su entender dignifica la profesión universitaria.

Digno en sí el trabajo lo es, perjudicándole la pretensión. Vuelvo al principio: dibuja un cuadro de la Administración central de la República con riqueza de detalles y sentido de la composición, fácil de contemplar, y provechoso.

B. CLAVERO

CANELLAS LÓPEZ, Angel: *Diplomática Hispano-Visigoda*, Zaragoza, Institución «Fernando el Católico», 1979, 283 págs. y 5 láminas.

Entre la publicación de los libros y su digestión por parte de los especialistas median, a veces, años, sobre todo cuando estamos ante obras rigurosas cuyos planteamientos muy nuevos o ricas informaciones necesitan tiempo para la respuesta: un ejemplo de lo primero ofreció a los lectores de este ANUARIO el estudio de José Luis Bermejo en relación a la tesis sobre mayorazgo de Bartolomé Clavero (cfr. AHDE 55 (1985) 284-296), en tanto que muestra de lo segundo —de trabajos informativos que reclaman continuado uso para ser valorados correctamente— sería, desde luego, la aportación de Canellas de diplomática visigoda.

Tratándose de la misma no han de extrañar los retrasos. Quien suscribe estas notas, entonces estudiante de Historia, oyó durante un ya lejano curso de Diplomática en la Universidad de Sevilla la espaciosa génesis del libro de Canellas (cfr. págs. 5-6), que así sirve para justificar de alguna forma la lenta gestación de su reseña: lección magistral en origen (1944), colaboración publicada en el homenaje a D. Antonio Marín Ocete después (1974), libro definitivo —con la edición de los documentos en amplio apéndice— cinco años más tarde (1979). Por lo demás, la circunstancia de mi especialización como visigotista desde la última fecha —el manejo repetido *del* Canellas— me permite por fin escribir unas