

Eduardo Hinojosa Martínez, «Artículo 86» a «Artículo 93»; págs. 1481-1603; y Carlos Coello Martín, «Artículo 127 bis y ter» y «Artículo 127 quater», págs. 2147-2183) y las sentencias del Tribunal Constitucional a las que hemos aludido (véase *v. gr.*, Javier Oliván del Cacho, «Artículo 102 bis», págs. 1639-1659), señalando aquellos aspectos aún oscuros o poco operativos de la actual regulación (*v. gr.*, Alejandra Boto Álvarez, «Artículo 19», págs. 557-616, respecto a la legitimación).

Lejos de lo que pudiera pensarse *a priori*, *Comentarios a la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa* no es una mera revisión o actualización de la obra de 2013, sino que constituye un proyecto más ambicioso que este último. Ello no solo se pone de manifiesto en el mayor número de autores que participan en el libro o en su extensión (más del doble de páginas que el libro de 2013), sino en la voluntad de los directores de que la presente obra no sea solo útil para la doctrina, sino también para los prácticos. Para ello, se ha optado por una sistemática distinta: en lugar de la división por temáticas, se ha preferido hacer un análisis de la ley por preceptos, lo cual resulta, sin duda, un acierto. De esta manera, la obra es mucho más accesible y útil para quien quiere consultar concretamente cuál es la interpretación que, desde la doctrina y la jurisprudencia, se le da a un determinado precepto.

El único aspecto que, a mi entender, podría hacer aún más útil esta obra sería la de incluir en las citas de jurisprudencia algún identificador oficial como el ROJ o el ECLI, cuyo uso se está extendiendo en los últimos años; y no únicamente el propio de la editorial. En cualquier caso, la inmensa mayoría de los autores han procurado aportar datos más que suficientes para que el lector tenga acceso a la jurisprudencia citada, aún sin acudir a la base de jurisprudencia de la editorial.

Todo lo dicho nos permite augurar que esta obra dirigida por Antonio Ezquerro Huerva y Javier Oliván del Cacho, de enorme valor dogmático y práctico, será, al igual que la dirigida en 2013, una de las obras de referencia en materia de jurisdicción contencioso-administrativa.

Miguel León Acosta
Universidad de Córdoba

TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ: *La «Década Moderada» y la emergencia de la Administración contemporánea*, Madrid, Iustel y Fundación Alfonso Martín Escudero, 2021, 190 págs.

No son muchos los estudios sobre la historia de la Administración española. Pero sí que los hay excelentes. Y a ellos se suma ahora este espléndido pequeño gran libro de uno de los grandes maestros del Derecho Administrativo, editado primorosamente por Iustel con la colaboración de la Fundación Alfonso Martín

Escudero, fundación desde la que el profesor Parada Vázquez ha realizado una impagable labor en favor de este género de estudios históricos en el que él mismo ha destacado.

Tomás-Ramón Fernández acota su estudio en la llamada Década Moderada (desde el 3 de mayo de 1844, en que formó su primer Gobierno Narváez, hasta el 17 de julio de 1854, en que la Vicalvarada dio paso al Bienio Progresista). Se ocupa únicamente de su obra administrativa. Pero es que justamente ahí está lo más valioso y perdurable de este periodo y, en realidad, de todas las aportaciones del liberalismo conservador de los moderados a lo largo del siglo XIX. Y seguramente no repudiarían ellos mismos esa calificación porque, como dijera Bravo Murillo —una figura atípica y poco popular en aquel contexto político que sin embargo representa bien el sesgo de los Gobiernos moderados—, «política sí, pero ante todo administración y buena administración». La idea de Ciencia de la Administración, ya asentada en España, abonaba esta especie de separación entre política y Administración. Y, en efecto, los moderados construyeron una Administración moderna, al menos en teoría densa, extensa y potente que pretendió llegar hasta al último confín y que, prodigiosamente, pese a enormes dificultades, lo consiguió en gran medida. Una Administración que fue el soporte del Estado nacional, unitario y liberal y al que la implantación de la igualdad formal, el orden y el mercado debe tanto. En realidad, pese a los vaivenes políticos del siglo XIX y a las discrepancias de los progresistas en algunos aspectos relevantes, hay una cierta continuidad y coherencia en el modelo de Estado y de Administración de modo que, salvo en el sexenio rupturista de 1868-1874, las piezas maestras no se pusieron en cuestión sino que en la mayoría de los casos se conservaron y perfeccionaron. Algo de eso se deja ver en el epílogo de la misma obra recensionada con su referencia al Bienio Progresista pues, como afirma nuestro autor, «más que un punto y aparte en el curso de nuestra Historia política, el Bienio representa, en rigor, un punto y seguido».

Es asombroso cómo los gobernantes de la Década Moderada, pese a tantos obstáculos y entre tensiones políticas de todo género (incluida la segunda guerra carlista, 1846-1849), pudieron realizar esa obra ingente que bien se califica en el mismo título del libro como «emergencia de la Administración contemporánea» y que posibilitaba el efectivo control estatal del territorio. Todavía más si se observa que casi todos los grandes pasos de esta «etapa fundacional» se dieron o pergeñaron en los dos primeros años de la década. Incluso antes de aprobarse la Constitución de 1845 (da la impresión, dice T. R. Fernández, de que «el nuevo Estado se organizó antes de *constituirlo* como tal» de modo que «la nueva Constitución se limitó a refrendarlo»). Cierto que, dado el desmoronamiento del entramado institucional antiguo, se trataba de una tarea urgente. Pero, aun así, solo se comprende que se atendiera tan rápida y eficazmente a esa urgencia porque, como afirma T. R. Fernández, los moderados «tenían muy claro lo que había que hacer y sabían también cómo hacerlo...». Tanto que algunos de los grandes proyectos de ley se habían intentado aprobar en la Regencia de María Cristina o, en otros

casos, los artífices de las reformas tenían de antemano redactados los proyectos de ley que solo tuvieron que rescatar. Por eso, coincidiendo en ello con Nieto, explica que en esta década se puso en pie el Estado que «los moderados quisieron y no pudieron construir durante la Regencia de María Cristina». En realidad, sus reformas entroncaban ya con algunas del último periodo de Fernando VII y, yendo incluso más lejos, se ha afirmado que buena parte de su construcción tenía ya su diseño básico en la Constitución de Bayona; al menos, que en la Década Moderada «se matrimonian la Constitución de Bayona y la de Cádiz» (Parada). En cualquier caso es indudable que esa sorprendente rapidez y eficacia en la construcción del Estado y de su Administración debe mucho a la contribución notabilísima de los administrativistas españoles que, desde sus estudios teóricos o incluso saltando directamente a la arena política, no solo concibieron ese modelo sino que supieron plasmarlo y llevarlo a la práctica. El libro recensionado hace justicia a esos artífices y a los políticos que supieron ejecutar su programa. Se destaca así el papel de Alejandro Oliván o Francisco Agustín Silvela, con referencias también a Posada Herrera, Colmeiro, Ortiz de Zúñiga y Gómez de la Serna (continuadores de Sainz de Andino, López Ballesteros y Javier de Burgos). Y se ensalza la labor que desde los ministerios o desde la Presidencia del Gobierno desarrollaron Alejandro Mon, Ramón de Santillán, Pedro José Pidal y especialmente Juan Bravo Murillo, «el abogado», a cuya personalidad y obra nuestro libro dedica con acierto todo un capítulo.

Se trata de un Estado con hegemonía del Poder Ejecutivo. En la Década Moderada ello se llevó hasta extremos patológicos pues las Cortes funcionaron solo intermitentemente (estuvieron más tiempo cerradas que abiertas) y a medio gas; de hecho, muchas de las reformas, incluso las de más calado, se aprobaron por decreto, en el mejor de los casos en virtud de una autorización legislativa de dudosa constitucionalidad de la que el libro recensionado da cumplida cuenta. Pero, incluso prescindiendo de esa práctica desviada que pudiera considerarse transitoria y debida a circunstancias excepcionales, el Estado que erigieron los moderados pivotaba sobre el Ejecutivo y su Administración con una división de poderes claramente inclinada en su favor y en detrimento no solo del Legislativo sino también del Judicial, como refleja el abandono del modelo judicial de las Cortes de Cádiz y la instauración en su lugar de una jurisdicción no judicial que permitiera un cierto control de la legalidad «sin producir el colapso de la Administración». Se ha dicho que se trataba de un «Estado administrativo», término que Tomás Ramón Fernández juzga con razón «equivoco», pero que es expresivo del protagonismo de su Administración, con la que casi se identifica al Estado.

Esa Administración hegemónica se caracterizó, podría decirse con alguna simplificación, en lo organizativo por la centralización con la secuela de la uniformidad (no solo en lo territorial sino en lo funcional como demuestran las previsiones del Plan Pidal contra lo que hoy llamaríamos autonomía universitaria); en su actividad, por la extensión de la labor administrativa a numerosos espacios de la vida social (obras públicas, educación, beneficencia, minas, montes, etc.), lejos

de la simplificadora visión que la circunscribía a una reducida y estricta actividad represiva de preservación del orden público; y en cuanto a su régimen por la aparición, aunque todavía balbuciente y asistemática, de algunos de los privilegios que marcan nuestro Derecho Administrativo (la prohibición de interdictos contra la Administración o la decisión ejecutoria, surgidos al hilo de la regulación de los contratos; la prohibición de dictar providencias de embargo contra la Administración o la prelación de créditos contra la Administración o la regla *solve et repete*, plasmados en la Ley de 1852 sobre contabilidad pública; el mismo nacimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa, que es signo profundo de un régimen distinto del de los demás sujetos no solo porque altera las relaciones de la Administración con la Justicia sino también con el ciudadano; etc.). Unos caracteres que conservó durante mucho tiempo y que todavía hoy explican parte de la realidad o, como mínimo, ayudan a comprender lo que se ha destruido y las huellas que, pese a todo, han quedado.

Tomás Ramón Fernández pasa cumplida revista a esa impresionante tarea. Se ocupa, desde luego, de las aportaciones más sobresalientes y más estudiadas por los iuspublicistas posteriores hasta hoy mismo, como son las leyes de ayuntamientos, de diputaciones y de gobierno de las provincias; las que instauraron la jurisdicción contencioso-administrativa; las que reformaron la Hacienda pública y el sistema tributario; o las que transformaron todo el sistema de funcionarios (el conocido como Estatuto de Bravo Murillo). En realidad, esta reforma de la función pública y otras normas (incluida especialmente la reorganización de la Hacienda que requirió de una organización administrativa adecuada y de un numeroso y cualificado personal) fue mucho más que eso: supuso el asentamiento de una amplia y formada burocracia civil y militar permanente que dio solidez al Estado y que, a través de sus jerarquizados cuerpos generales y especiales, permitió el despliegue de muy extensas y variadas actividades públicas que con uniformidad llegaban a todo el territorio nacional. Pero T. R. Fernández también pone el foco en otros logros más concretos pero muy significativos. Por lo pronto, en la creación de la Guardia Civil (en rigor, establecida poco antes pero desplegada efectivamente en la década, con la paralela supresión de la desestabilizadora Milicia Nacional) y en su Cartilla (Real Orden de 29 de julio de 1852), «un auténtico monumento administrativo y también literario». Afirma T. R. Fernández: «Pocas veces, si alguna, se ha hecho en nuestro país algo tan ejemplar como lo fue la creación de la Guardia Civil, su organización y su despliegue en esta década fundacional de nuestro Estado contemporáneo». También dedica todo un luminoso capítulo a la reforma educativa plasmada en el llamado Plan Pidal (Real Decreto de 17 de septiembre de 1845), texto inspirador de la posterior Ley Moyano (impulsada también por un Gobierno moderado y vigente desde 1857 hasta 1970) y cuya lectura fascina por la modernidad de algunas de sus ideas como las que dedica a los centros educativos privados. Asimismo se ocupa, entre otros sectores en que se dieron notables pasos aunque no definitivos (despliegue del ferrocarril, unidad monetaria, uniformidad de pesas y medidas, etc.), de la

declaración de puertos francos de Canarias (Real Decreto 11 de julio de 1852) o de la creación del Canal de Isabel II, «una de las grandes joyas de la Historia de la Administración española», donde nuestro autor acierta a destacar su utilización de técnicas de financiación y de administración que solo mucho después se han asentado. Y todo ello lo ilumina el profesor Fernández Rodríguez con una sistematización atractiva y siempre con certeras y agudas observaciones. Por referirme a una de ellas, es especialmente lúcida y brillante la que dedica al seguimiento parcial del modelo francés de jurisdicción contenciosa-administrativa sin inclusión del entonces incipiente recurso por exceso de poder que aquí solo penetró a su manera con la doctrina jurisprudencial de los vicios de orden público, como estudió el mismo profesor en una de sus obras más suculentas.

Si la Década Moderada es, como afirma el libro recensionado, el primero y fundamental de los tres grandes periodos de la historia de nuestra Administración, este estudio de Tomás Ramón Fernández es una aportación valiosísima para su conocimiento y valoración. Un estudio seguramente más provechoso para juristas que para historiadores, pero imprescindible para aquellos. La lección magistral que aquí nos da nuestro admirado profesor —una más de las muchas que nos ha dado— no solo es de historia ni solo de derecho. Es de método. Es una llamada de atención, en la que se suma a la de otros grandes maestros, sobre la importancia de los estudios históricos de la Administración. Incluso concretamente de la Administración española, cuya evolución muchos conocemos peor que la de otros países. Sin ellos, el conocimiento es incompleto y superficial. Además, la historia es, como ha enseñado Parada, «el único laboratorio de que disponen las ciencias sociales»; sin él, las críticas resultan frívolas y las nuevas construcciones experimentos peligrosos. Ahora tiene el estudioso un instrumento precioso para aprender parte capital de esa historia de la mano de quien sabe verla, comprenderla y explicarla; y para, sobre todo, seguir su senda y continuar esas investigaciones sobre la evolución de nuestra Administración.

Manuel Rebollo Puig
Universidad de Córdoba

MARIA DE LOS ÁNGELES FERNÁNDEZ SCAGLIUSI: *Las aguas de mina: hacia una gestión eficiente y sostenible*, Cizur Menor (Navarra), Aranzadi, 2020, 272 págs.

La presente monografía aborda el estudio del agua como elemento fundamental para la minería, toda vez que estamos ante un recurso ambiental que necesariamente ha de protegerse, pues interviene y desempeña un papel capital en su aprovechamiento en la explotación minera o fuera de ella, hasta el punto de afirmar que la minería es una de las actividades industriales con mayor grado de manipulación del agua. *Sensu contrario*, el estudio analiza también el problema derivado de tener que liberar grandes cantidades de agua no deseables en el ám-