

RECENSIONES Y NOTICIA
DE REVISTAS

1. RECENSIONES

Albertí Rovira, E., *et al.*, *Ante el futuro del Senado*, Instituto de Estudios Autonómicos, Barcelona, 1996, 586 pág.

La institución del Senado no cumple, con su configuración actual y según opinión generalizada, las funciones propias de una cámara de representación territorial. Son numerosos los trabajos que, a partir de esa consideración, ha elaborado la doctrina con respecto al Senado, iniciados muy poco después del nacimiento de esta Cámara.¹ Estos estudios se han intensificado desde que empezó a tomar cuerpo la tantas veces reclamada reforma de la institución.² En este marco aparece la obra *Ante el futuro del Senado*, que es fruto de la publicación del conjunto de ponencias presentadas en el *Seminario* organizado por el Instituto de Estudios Autonómicos sobre esa institución, los días 4 y 5 de julio de 1995, junto con el informe de trabajo previo elaborado por Enoch Albertí. Conjugadas ambas partes, la obra presenta el estado de la cuestión de la institución del Senado, desde el pun-

to de vista normativo y de la práctica parlamentaria, así como las distintas posturas existentes en la doctrina sobre su configuración.

Señalaba al inicio que el Senado actual no puede asumir con eficacia la representación de las comunidades autónomas. Por un lado, su composición refleja un fuerte desequilibrio entre los senadores designados directamente sobre una base provincial (208) y los que nombran las comunidades autónomas a través de sus parlamentos (48). A ello hay que añadir que, a pesar de su diferente procedencia, las funciones y posición de todos los senadores son esencialmente las mismas y que en la formación de los grupos parlamentarios se imponen los criterios partidistas.

En cuanto a las funciones, la Constitución española configura un bicameralismo imperfecto, colocando al Senado en una situación de subordinación res-

1. Por ejemplo, Aja, E., «Por un Senado de las nacionalidades y regiones», en Trujillo, G., *Federalismo y regionalismo*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1979.

2. Tan sólo a título de ejemplo: varios autores, *La reforma del Senado*, Madrid, Senado/Centro de Estudios Constitucionales, 1994; varios autores, «La reforma del Senado», *Anuario de Derecho Constitucional y Parlamentario*, núm. 3, 1991; Aja, E., «Las Comunidades Autónomas y la reforma del Reglamento del Senado», *RVAP*, núm. 35 (II), 1993, y «El Senado autonómico, entre la reforma reglamentaria y la reforma constitucional», en E. Aja (dir.), *Informe Comunidades Autónomas 1993*, Barcelona, Instituto de Derecho Público, 1994; Ripollés Serrano, R., «La funcionalidad del Senado en el Estado de las autonomías», *REDC*, núm. 37, 1993.

pecto al Congreso. Con respecto a la función de control parlamentario, la prevalencia del Congreso es apabullante, por la reserva exclusiva al mismo de los mecanismos en los que se manifiesta la existencia o no de la necesaria confianza entre Gobierno y Parlamento. En cuanto a la función legislativa, la articulación de las discrepancias entre ambas cámaras se salda claramente en favor del Congreso, lo que tiene su exponente en el artículo 90 de la Constitución. Esta circunstancia no queda subsanada con los supuestos en los que se concede un mayor protagonismo al Senado. En efecto, los casos donde la Constitución prevé una mayor participación de esta Cámara —en relación al Fondo de Compensación Interterritorial, las leyes de armonización, los acuerdos de cooperación entre comunidades autónomas y la intervención forzosa del Estado en una comunidad autónoma— son o muy concretos o bastante excepcionales.

Ello determina que la institución del Senado aparezca descrita en muchas ocasiones como una cámara reiterativa del Congreso y de escasa utilidad. Por ello no sorprenderá que el consenso acerca de la necesidad de la reforma del Senado sea alto. Por el contrario, no es tan amplia la coincidencia en relación a cómo debe abordarse la nueva regulación, lo cual tampoco es sorprendente.

La reforma del Senado está en curso y no se sabe ni cuándo ni cómo será su plasmación definitiva. No obstante, sí que hay que hablar de una concreción normativa de ese proceso, como es la resultante de la reforma del Reglamento de la Cámara alta.

La reforma reglamentaria del Senado se acordó de forma definitiva el 11 de

enero de 1994. El inicio de ese proceso es bastante más lejano. En efecto, hay que remontarse a 1989, cuando el 20 de diciembre el Pleno del Senado adoptó una moción en la que se instaba la creación de una ponencia en la Comisión de Reglamento que formulara una propuesta de reforma del Reglamento de la Cámara para potenciar las funciones de representación territorial. La ponencia, una vez constituida, acordó los elementos básicos que debería tener la reforma y tras dos años de trabajos y numerosas consultas a expertos y a las comunidades autónomas, elaboró una propuesta (BOCG, Serie II. A.17.a, de 10 de febrero de 1993), que fue tomada en consideración por el Pleno de la Cámara el 24 de febrero. La disolución de las Cortes el 13 de abril de 1993 provocó la caducidad de la propuesta, si bien fue adoptada en su totalidad en la V legislatura. El Pleno aprobó la reforma en sesión extraordinaria celebrada el 11 de enero de 1994, con los votos favorables de todos los grupos de la Cámara excepto el grupo de senadores nacionalistas vascos, los cuatro senadores de Unió Democràtica de Catalunya (del grupo de Convergència i Unió) y un senador de Eusko Alkartasuna.

Esa reforma ha sido calificada en numerosas ocasiones como ensayo previo de la modificación de la Norma fundamental, al margen de su utilidad intrínseca. El mismo año de la reforma reglamentaria, se aprobó una moción en el Senado, en el debate sobre el Estado de las autonomías de 28 de septiembre de 1994, que acordaba la constitución de una ponencia para el estudio de la reforma constitucional antes de terminar el período de sesiones. El 21 de noviembre de 1994 se creó la Ponencia de estudio para la reforma constitucional del Senado, que inició sus trabajos con

las comparencias de los ponentes de la Constitución, de los presidentes de las comunidades autónomas y de expertos. De nuevo estas actividades se vieron interrumpidas con la disolución de las Cortes Generales. El curso de la reforma se retomó en la presente legislatura y en la actualidad se halla en la ponencia constituida en el marco de la Comisión especial para el estudio de la reforma constitucional del Senado. A nadie se le oculta que si se modifica el texto constitucional será consecuencia de una decisión de carácter político, que exigirá una gran dosis de consenso entre las fuerzas políticas. Habrá que atenerse, por tanto, a lo que resulte de esas circunstancias.

La obra comentada, como ya he señalado, cuenta con dos partes claramente diferenciadas, que son el informe de trabajo previo y los trabajos particulares de cada uno de los ponentes. La primera tiene un carácter más descriptivo que la segunda, si bien no únicamente ya que con frecuencia se acompaña de la valoración del autor. Este informe se divide a su vez en dos secciones dedicadas respectivamente al estudio del Senado español y al estudio de esa institución en derecho comparado.

La primera de ellas es de gran interés porque constituye una magnífica exposición de la evolución del Senado desde el proceso constituyente a la actualidad y de forma especial tras la reforma reglamentaria de 1994.

El estudio no sólo se centra en el derecho positivo —configuración del Senado en la Constitución y en su Reglamento— sino que también se dedica a las perspectivas de la reforma constitucional. Este último aspecto es abordado a partir de condicionantes tan serios como los derivados de la

Constitución, las posiciones de los distintos partidos políticos —tanto respecto a las funciones que haya de cumplir el futuro Senado como a su composición— y las enseñanzas de la experiencia de la reforma reglamentaria. Las dos perspectivas del estudio permiten al lector un amplio conocimiento del estatus de la cuestión. Contribuye a dar esa amplia visión la inclusión de las posiciones de los protagonistas de la vida política en relación con la regulación de la composición y funciones de la Cámara.

Como se ha manifestado y como insiste también el autor del informe, la modificación del Reglamento del Senado debe servir de experiencia de la que se puedan derivar enseñanzas para una futura reforma constitucional.

El núcleo esencial de la reforma reglamentaria es la previsión de la Comisión General de las Comunidades Autónomas, que ha de canalizar la presencia de éstas en el Senado y su participación en los trabajos de la Cámara. Los elementos de la misma que, a juicio del autor, mayor influjo pueden tener en la ordenación futura del Senado son los siguientes: la participación de los gobiernos autonómicos; las funciones informativas, consultivas, de debate y propuesta, y la inclusión de la posibilidad de uso de las lenguas también oficiales en diversas comunidades autónomas.

Como en el libro se destaca, las limitaciones constitucionales de la reforma producida implican también límites en cuanto a las enseñanzas que ésta pueda aportar a una futura modificación de la Norma fundamental. Pero no cabe duda de la bondad de la experiencia de cara a ese posible proceso futuro. Basta-

rá con recoger aquí una de las conclusiones extraídas por el autor en relación con esta cuestión. Una pieza clave de ese Senado representante de las comunidades autónomas debiera ser su participación en el procedimiento legislativo en relación con las leyes que de un modo u otro afecten a las comunidades autónomas. En cuanto a este aspecto, la Comisión General tiene atribuida la función de emitir un informe sobre el contenido autonómico de las diversas iniciativas parlamentarias (art. 56.b del Reglamento del Senado). El autor indica que de la práctica parlamentaria se deriva que aquel informe ha tenido un carácter distinto dependiendo de si se trataba de mociones o de iniciativas legislativas. Tratándose de las primeras parece que el dictamen expresa la posición de la Comisión. Cuando se trata de iniciativas legislativas, la Comisión tiende a ser el cauce por el que se expresan los órganos autonómicos que participan en ella. En todo ello hay que tener en cuenta los vaivenes de la práctica parlamentaria. Pues bien, en el ejercicio de esta función —directamente conectada con la participación del Senado en el procedimiento legislativo— se han detectado ya algunas deficiencias como las referidas a la brevedad de los plazos previstos.

El factor tiempo aparece siempre como la espada de Damocles del Senado. Con la Cámara alta la Constitución es extraordinariamente exigente, al contrario que con los otros sujetos intervinientes en el procedimiento legislativo: el Gobierno o la Cámara baja pueden tramitar un proyecto o una proposición de ley en el tiempo que les plazca. Ahora a la Comisión General se le limita el plazo para emitir el informe a unos quince días en la práctica. Señala el autor que ello ha sido subsanado, en parte,

con la transformación del procedimiento. Se han introducido dos novedades no previstas en la norma: la delegación de la función en una subcomisión formada por Mesa y Junta de Portavoces y la creación de la figura del relator, encargado de la preparación de los proyectos de informe que se someten a la aprobación de la Comisión.

En la obra se señala que la función que el Senado puede cumplir como plataforma de participación de las comunidades autónomas en el procedimiento legislativo estatal exigiría evitar en una futura regulación las premuras en el tiempo que tan indefectiblemente aparecen unidas a la institución del Senado.

Resulta clara, pues, la virtualidad de la reforma del Reglamento del Senado como experiencia previa a la reforma constitucional, tanto para la posible acogida normativa de la práctica parlamentaria, fuente de excepcional importancia en el derecho parlamentario, como para la corrección de los defectos puestos de manifiesto.

El análisis del Senado español se completa con tres anexos. Éstos se dedican, respectivamente, al Senado en el proceso constituyente (se recoge la evolución de los preceptos constitucionales referidos al Senado a lo largo de ese proceso), a los textos de la reforma del Senado (el definitivo y el de la propuesta de reforma de 19 de octubre de 1993) y a la bibliografía española sobre la institución.

La segunda parte del informe previo se dedica al estudio de las segundas cámaras en los estados compuestos y abarca las de Alemania, Austria, Bélgica, Suiza, Estados Unidos, Canadá y Australia. En este abanico de países a partir de una estructura territorial descentralizada sus segundas cámaras cumplen una función de representación de las entidades políticas territoriales. En ellos se

dan, lógicamente, todos los modelos posibles, tanto en relación con la composición como con las funciones.

El estudio de los modelos comparados no se realiza de forma aislada sino que cada institución se enmarca en su contexto político-constitucional. Así, en el análisis de cada una de las cámaras objeto de atención se aplica el mismo esquema. En primer lugar se hace un análisis histórico de la institución. Posteriormente, se examinan la composición y las funciones del Senado. Estos dos últimos elementos provienen de una voluntad externa a la Cámara con carácter general, ya que vienen impuestos normalmente por la Constitución. A continuación se estudia la organización y funcionamiento de la Cámara, ámbito donde es más determinante la voluntad de la misma, ya que las normas referidas a estos extremos se encuentran comúnmente en el Reglamento parlamentario. Tras esos elementos de derecho positivo, se añade, en último lugar, una sección que se ocupa del debate existente en cada país sobre la institución, señalándose, en su caso, las propuestas de reforma existentes.

Desde una perspectiva estrictamente formal, el tratamiento más extenso es el dedicado al *Bundesrat* alemán, justificado por su proximidad a nuestra tradición jurídico-pública y también por la propia importancia intrínseca de este órgano en el sistema constitucional alemán, donde ocupa una posición clave. Es cierto que un buen número de autores piensan en esta Cámara a la hora de abordar la reforma del Senado español, si bien, como se señala en el informe, parece haberse descartado una composición similar a ella, según se deriva de las posiciones mantenidas por los presidentes de las comunidades autónomas. El somero análisis del Senado canadiense abarca simple-

mente su composición y funciones con una breve introducción histórica.

En el análisis efectuado se conjugan la precisión y el rigor con que son tratados los temas con la claridad y brevedad que las características de este documento requiere, superando claramente las exigencias de un trabajo de esta índole.

La segunda parte del libro se compone de las ponencias presentadas en el *Seminario*. Éstas se refieren a aspectos concretos que plantea la reforma de la institución y que en principio deberán encontrar reflejo en una futura normativa.

A pesar de la importancia que tiene el elemento de la composición, el *Seminario* se dedicó íntegramente a las funciones que debe ejercer el futuro Senado y a la articulación del hecho diferencial en la Cámara alta. No obstante, la estrecha imbricación entre las funciones de la Cámara y su composición determinó que las referencias a ésta fueran frecuentes tanto en las ponencias como en los ulteriores debates.

El primer bloque temático se refiere a la configuración de la participación del Senado en el procedimiento legislativo. La desigual posición del Senado actual en la función legislativa general deriva de las reglas del artículo 90 de la Constitución. Éste limita la participación de esta Cámara en el procedimiento legislativo —por supuesto, al margen de la iniciativa legislativa del Senado— al rechazo frontal del texto o al planteamiento de modificaciones parciales. A ello hay que añadir la previsión de unos plazos que impiden en la práctica el adecuado estudio de la norma y la relativa facilidad con que el Congreso puede superar las modificaciones u oposiciones del Senado. Los casos en que el Senado adquiere un mayor protagonismo, vinculados a la afectación del proyecto a las comunidades autónomas,

no han significado un aumento de las potestades del Senado, puesto que, salvo el referido a la aprobación del Fondo de Compensación Interterritorial y a la autorización de los convenios, se trata de situaciones excepcionales como la de aprobación de una ley de armonización, o muy excepcionales, como el supuesto del artículo 155 de la Constitución.

El núcleo de las dos ponencias que conforman el primer bloque es si debe seguir manteniéndose una posición de subordinación de la Cámara alta, o bien debe modificarse esa posición en relación con las leyes que afecten a las comunidades autónomas. Ambos ponentes sostienen posturas distintas. López Guerra se manifiesta en contra de modificar las reglas del artículo 90 de la Constitución. Entiende que dar un mayor protagonismo al Senado supondría contradecir el principio democrático del artículo 1 de la Constitución.

Luis Aguiar da un paso más y plantea una propuesta de reforma en relación con la participación del Senado en el procedimiento legislativo. En ella se concedería la máxima intervención al Senado en las normas que califica de «leyes de desarrollo autonómico», leyes cuya aprobación pudiera vetar el Senado. El ámbito de esas leyes serían las orgánicas de modificación de los estatutos de autonomía y las del artículo 150 CE, excluyendo las leyes básicas. Otras normas donde debería tener lugar la intervención del Senado son las de «contenido autonómico», cuya concreción podría corresponder a la Comisión General de las Comunidades Autónomas (siguiendo, pues, la función que el Reglamento del Senado le encomienda en el artículo 56.b). La intervención del Senado se plasmaría en la emisión de un dictamen, cuyo destinatario sería el Pleno del Congreso, que lo estudiaría en la

deliberación del texto de la norma propuesta. La mayor flexibilidad en la determinación de este segundo tipo de normas se deriva, como puede observarse, de que la participación del Senado es mucho más modesta y por tanto, en principio, debería causar un menor número de problemas.

El segundo bloque de conferencias se centra, según el título, en el papel que pudiera cumplir el Senado en las relaciones de colaboración entre el Estado y las comunidades autónomas. En la primera de las intervenciones, realizada por Rubio Llorente, se realiza una valoración general de los diferentes aspectos que plantea la posible reforma del Senado, ante la cual se mantiene una muy escéptica posición.

Más directamente referida a la participación del Senado en las relaciones de colaboración es la ponencia de Eliseo Aja. En ella defiende la tesis de la necesidad de reforma del art. 145.2 de la Constitución, que establece el régimen de comunicación a las Cortes Generales o de autorización de éstas para los convenios celebrados entre comunidades autónomas. Se pone énfasis en las deficiencias actuales de la colaboración en el Estado autonómico, de manera patente la de carácter horizontal, para posteriormente exponer las potencialidades del Senado como impulsor de estas relaciones. Esta función puede venir derivada del mayor «contacto» que pudieran tener las comunidades autónomas entre sí a través del Senado, que puede auspiciar un mayor intercambio de información, de negociación, de promoción de convenios, etc. En relación con la composición de la Cámara —de la que dependerán las funciones que pueda cumplir— se manifiesta en favor de una designación compartida por los gobiernos y por los parlamentos de las comunidades autónomas.

Cariz distinto toma la disertación del profesor Gumersindo Trujillo. A pesar de que los títulos de ambas conferencias pudieran hacer pensar en una coincidencia en el objeto —acerca de la colaboración en el Estado autonómico—, en esta segunda conferencia la colaboración se aborda desde la perspectiva de las relaciones bilaterales, y en concreto en la posible articulación de los hechos diferenciales en la Cámara alta. También el autor expresa su opinión sobre algunas de las propuestas realizadas por los presidentes autonómicos en sus comparecencias en la ponencia constitucional del Senado.

Uno de los elementos clave para el desarrollo del Estado de las autonomías es la participación de las comunidades autónomas en la formación de la voluntad estatal en los asuntos relativos a la Unión Europea, tema que centra el tercer bloque de intervenciones. Parece que la institución del Senado debiera cumplir un papel en ese ámbito o, como mínimo, ello se desprende de lo mantenido tanto por la mayoría de la doctrina como por los representantes de las fuerzas políticas.

El primer ponente, Pérez Tremps, hace, en primer lugar, un análisis de la situación actual del modelo español de articulación de las relaciones entre Estado y comunidades autónomas en materia europea y de los condicionamientos técnicos y políticos que de ésta se derivan. Después aborda la cuestión de las posibilidades del Senado ante la Unión Europea. Para el autor, la participación de las comunidades autónomas en los foros comunitarios en el marco de las delegaciones españolas debería seguir desarrollándose a través de las conferencias sectoriales por la alta especialización de la política comunitaria. No obstante, el Senado podría

cumplir numerosas tareas al respecto: fijación de grandes líneas, actuaciones de seguimiento de la actuación estatal en las instituciones comunitarias, estudios previos, nombramientos institucionales, recepción de información, especial posición en la función legislativa en el desarrollo del derecho comunitario, etc.

La intervención de Punset Blanco está dedicada en su mayor parte a repasar modelos comparados, así como las diferentes formas de designación, decantándose por la originada en los parlamentos autonómicos de forma proporcional. En la parte final defiende el mantenimiento de las funciones actuales del Senado y el desarrollo de la participación de las comunidades en el proceso formativo de la voluntad estatal en los asuntos comunitarios en las conferencias sectoriales. Francesc de Carreras, en su ponencia, haciendo un análisis más genérico, acaba defendiendo al Senado como foro adecuado de la participación de las comunidades en las decisiones de la Unión Europea en sus diferentes manifestaciones.

Finalmente, el último apartado del libro se dedica a la disyuntiva uniformidad-diversidad en la posición de las comunidades autónomas en el Senado. El primer ponente, Argullol, sostiene la asimetría y la heterogeneidad como elementos propios del sistema autonómico, lo que debería quedar reflejado en el Senado, sugiriendo algunos aspectos, como en la diferente representación o la posibilidad de constituir grupos parlamentarios territoriales en el Senado. Esto último ya lo prevé el actual Reglamento del Senado desde su aprobación, aunque integrados en los grupos parlamentarios de formaciones políticas y con muy poca funcionalidad práctica, si bien a los propuestos ahora se les confe-

rirían unas facultades de intervención más amplias.

Francisco Tomás y Valiente, en su intervención, examina algunos aspectos en los que se manifiesta la diversidad entre las comunidades autónomas y propone algunas vías de reflejo de la misma en la Cámara alta. Así, la vinculación de los senadores no sólo a la comunidad sino a sus peculiares estructuras territoriales y el uso en el Senado de las lenguas distintas al español, también oficiales en algunas comunidades autónomas. Otra manifestación podría ser que las comunidades afectadas por una iniciativa de interés exclusivo de las mismas podrían tener un mayor protagonismo en esos casos.

Finalmente, Castells Arteche en su intervención expone en primer lugar y de forma somera el modelo de Senado que defiende: designación de senadores por los parlamentos autonómicos y, funcionalmente, Cámara de primera lectura de la normativa de contenido autonómico. Tras ello señala la plasmación que debiera tener la articulación de los hechos diferenciales —reconocidos constitucionalmente— en el Senado. Así, por lo que se refiere a la estructura de la Cámara, en relación con las cuestiones que afecten a una comunidad autónoma en cuanto expresión del hecho diferencial, los senadores de la misma deberían poder reunirse y adoptar acuerdos de forma conjunta. En cuanto

al funcionamiento del Senado, propone la posibilidad de que ese conjunto de senadores o, en su caso, un grupo territorial —cuya creación considera deseable aunque difícil por la preeminencia de los criterios partidistas— pudieran tener un derecho de veto sobre proyectos legislativos. La decisión final correspondería al Pleno del Senado, si bien debería reconocerse a ese colectivo de senadores legitimidad para impugnar ante el Tribunal Constitucional el texto aprobado definitivamente, en su caso. También se propone un mayor protagonismo de las comunidades con hecho diferencial reconocido constitucionalmente en la propuesta de candidaturas a órganos constitucionales.

El tratamiento sectorial de los temas en esta segunda parte del libro impide una reflexión más amplia sobre lo que debe ser la conformación global del Senado en su conjunto. La determinación de forma integral de la composición y las funciones del Senado dependerá de la configuración político-funcional que quiera dársele. Retomando la afirmación del principio, la obra proporciona una visión de las diferentes piezas que deben formar el puzle final, cuya construcción está en curso y cuyo final es imprevisible por la influencia que en el mismo tienen los posicionamientos de las diferentes fuerzas políticas.

M.^a Jesús Larios

Posada Herrera, José, *Veinticinco discursos y un prólogo*, colección «Clásicos Asturianos del Pensamiento Político», Oviedo, 1997. Estudio preliminar de Francisco Sosa Wagner.

Es una opinión generalizada, y cierta, que falta en nuestro país una historia administrativa completa del siglo XIX. Pero también es cierto que en los últi-

mos años se han realizado aportaciones de extraordinario valor sobre este período de nuestra inmediata historia común. Sirvan como ejemplo las más re-

cientes de estas aportaciones, el libro del profesor Nieto sobre la regencia de María Cristina y el trabajo del profesor Sebastián Martín Retortillo sobre Alejandro Oliván.

Dentro de este esfuerzo por recuperar nuestra historia merece un lugar muy destacado el profesor Sosa Wagner. Animado por una evidente pasión por el objeto de su estudio, y muy bien pertrechado para acometer su empeño, gracias al dominio del idioma con el que expone el fruto de sus investigaciones y el conocimiento de la materia sobre la que centra sus estudios, el catedrático de la Universidad de León nos ha ofrecido en los últimos años tres aportaciones de indudable valor centradas en la figura de Posada Herrera.

Gracias a Sosa Wagner hemos podido tener acceso a una edición facsímil del volumen de las *Lecciones de Administración* de don José Posada Herrera, lecciones dedicadas al estudio de la beneficencia pública (edición facsímil de Oviedo, 1995), y hemos podido disfrutar con la lectura de una biografía singular del citado Posada Herrera, en cuya redacción quedan patentes los profundos conocimientos históricos y la espléndida prosa de quien nos cuenta la vida del ilustre catedrático y político asturiano (Posada Herrera, *Actor y testigo del siglo XIX*, Llanes, 1995).

Estas aportaciones se han enriquecido con la recuperación y publicación (por cierto, en una edición muy cuidada dentro de una colección de clásicos asturianos del pensamiento político por desgracia de escasa difusión) de *Veinticinco discursos y un prólogo*, de Posada Herrera. A la publicación de estos textos se acompaña un interesante estudio preliminar en el que se nos da cuenta de la vida e intensa actividad pública de Posada Herrera, al tiempo que se nos

destacan las notas más relevantes de sus aportaciones en los textos que constituyen la obra a la que se dedica el estudio introductorio.

La vida de Posada Herrera es realmente fascinante y confirma la contradicción que se da en nuestro siglo XIX, en el que conviven un período histórico tormentoso y lleno de dificultades para plasmar las reformas que se quieren introducir con la presencia de personajes políticos de una extraordinaria altura política.

Posada Herrera es hombre de una sólida formación humanista, con una gran curiosidad intelectual. En sus primeros años imparte clases de economía política y es profesor de geometría, mecánica y delineación (no extraña, pues, que al defender la reforma de la instrucción pública reclame la introducción de estos conocimientos y defienda que los mismos no queden en manos de la Iglesia). Más tarde ejercerá la carrera de abogado, y poco después entra en la vida política.

Dentro de las filas progresistas inicia la actividad parlamentaria en 1841, participando activamente en los debates políticos más importantes de su tiempo. Algunas de estas intervenciones se recogen en el libro que comentamos. Así, la discusión sobre la forma de la regencia, la reforma de la enseñanza o la ley de imprenta, así como los debates sobre la Administración local o las competencias del Ministerio de Gobernación.

En todas estas intervenciones, Posada Herrera se muestra a la vez apasionado y escéptico, ferviente admirador del modelo francés y conocedor del sistema inglés que juzga no apto para la tradición española. Preocupado por la realidad, por la traducción práctica de las reformas legales, busca más el ejemplo que la gran construcción teórica, y se apoya con frecuencia en argumentos

históricos para defender sus propuestas.

La vida de Posada Herrera no queda limitada a la actividad parlamentaria. Como nos cuenta Sosa Wagner, don José Posada fue asesor del Gobierno, catedrático de principios de la administración y de derecho administrativo, miembro del Consejo Real, hombre de Gobierno con Moyano cuando éste estuvo al frente del Ministerio de Fomento, más tarde ministro de Gobernación con O'Donnell y luego embajador en Roma. Retirado temporalmente, regresa ya en su última etapa como presidente del Congreso, del Consejo de Estado y del Gobierno en la época de la Restauración.

Una vida política, como vemos, de extraordinaria intensidad, y que le llevaría a decir en el debate como presidente del Gobierno (recogido como Discurso núm. 25) que «conozco la situación de mi país desde el año 1808 hasta el día como conozco mi historia propia, porque desde el año 8 hasta el año 20 la he oído contar en el regazo de mi madre...; pero desde el año 20 hasta el día, ¡ah señores!, de eso me acuerdo perfectamente: eso ya no es de oídas: eso lo he visto».

Junto a los discursos, el libro que debemos a Sosa Wagner nos regala al final un espléndido prólogo de Posada Herrera, aunque su autor duda en calificarlo como tal, escrito para un trabajo de Gallostra sobre lo contencioso-administrativo.

Escribe el prólogo don José Posada en los últimos años de su vida (septiembre de 1880), cuando se encontraba, según confiesa, retirado, «en este rincón silencioso, casi apartado del mundo presente, viviendo sólo conmigo y con algún escritor de tiempos pasados».

Esta distancia con el ardor del debate le permite retomar en forma de reflexión profunda y bella un tema que le es querido y al que dedicó muchos esfuerzos: la necesidad de una justicia admi-

nistrativa que controle la actividad de la Administración, como jurisdicción retenida y diferenciada de la ordinaria. Los argumentos son profundos y meditados. Así, se dice, frente a los que defienden la sumisión de la Administración a la jurisdicción ordinaria, que la actividad administrativa requiere un control singular precisamente por las tareas que se encomiendan a este sujeto, sin que ello redunde en una pérdida del ámbito propio de la jurisdicción ordinaria ni en pérdida de la protección para el administrado. Pues «no se debiera nunca olvidar que la jurisdicción contencioso-administrativa no se creó con el propósito de amenguar la de los Tribunales del fuero común, ni para conocer de los negocios civiles que a ellos corresponden, sino como cortapisa a la autoridad ministerial y a la de sus agentes; y como medio de corregir la ligereza y arbitrariedad de sus decisiones, agravando su responsabilidad con la luz de la discusión y la fuerza del consejo».

Defensa, también, de la jurisdicción retenida, pues, «pocos son los casos, lo mismo en España que en el extranjero, en que los Ministros se han separado de las sentencias propuestas por los altos cuerpos consultivos».

Tras estos breves apuntes sobre el contenido del libro comentado me remito al lector interesado, recomendándole vivamente su lectura. Sólo me resta ya desear que el mismo tenga la difusión que se merece y agradecer al profesor Sosa Wagner su trabajo, que nos permite leer hoy los discursos y trabajos de Posada Herrera, ilustre asturiano y figura política e intelectual de importancia indiscutible para conocer nuestra historia más reciente, en particular, la historia de nuestro derecho administrativo.

Joaquín Tornos