

# UNA APROXIMACIÓN AL CULTIVO DEL DERECHO PÚBLICO EN CATALUÑA

Enric Argullol Murgadas \*

## Sumario

1. Introducción
2. Los dos primeros tercios del siglo XX: unos apuntes
3. La eclosión universitaria
4. Régimen constitucional y restablecimiento de la autonomía: impacto en el cultivo del derecho público
5. Algunas instituciones especializadas
6. Las revistas
7. Las administraciones autonómicas y las entidades locales en relación con el cultivo del derecho público
8. Tribunales y corporaciones
9. El panorama universitario hoy: una referencia

---

\* Enric Argullol Murgadas, catedrático de derecho administrativo, Universidad Pompeu Fabra.

Artículo recibido el 22/06/2010. Evaluación ciega: 9/07/2010. Fecha de aceptación de la versión final: 29/07/2010

## 1. Introducción

El cultivo del derecho público guarda una relación con la existencia de poderes públicos dotados con facultades de innovación o, al menos, con administraciones propias. No es el único factor que hay que tener en cuenta, pero juega un papel significativo. También, lógicamente, las relaciones entre poderes públicos y ciudadanos y su articulación, en particular en la vertiente conflictiva, o patológica, ejercen su papel. La estructura y fortaleza del sistema universitario, la ordenación de los estudios que imparte y su organización constituyen asimismo un aspecto muy importante. Por otra parte, la existencia de una cierta tradición de estudio e investigación también tiene su peso.

El derecho privado tiene una mayor autonomía respecto del sistema político y de la coyuntura política. Si bien es cierto que en el principio del derecho privado hay necesariamente instituciones públicas y derecho público que lo genera y lo envuelve, después vive, más arraigado en el tejido social, con una mayor autonomía merced a los impulsos que van produciendo los distintos agentes, desde tribunales y jueces hasta abogados y oficiales jurídicos diversos.

En el caso de Cataluña, este contraste se ha podido captar a pesar de que, como es obvio, la falta de poderes legislativos propios desde comienzos del siglo XVIII ha afectado a todo el cuerpo jurídico. Dicha ausencia se ha hecho notar, con una virulencia mucho mayor, en el amplio campo del derecho público: salvo el muy breve y accidentado periodo de la Segunda República, no han existido poderes normativos propios y las administraciones propias —de orden local— han sido escuálidas, excepto, en cierto modo, durante los años de génesis y funcionamiento de la Mancomunidad.

Pese a que el propósito estricto de estas páginas consiste en dibujar, a grandes rasgos, la evolución de los estudios de derecho público en Cataluña desde el restablecimiento de la democracia y su entorno temporal inmediato, es imprescindible aludir a la situación anterior, como un prólogo necesario para poder evaluar mejor los cambios que se han ido produciendo.

Hay dos puntos que conviene aclarar al iniciar estas consideraciones. Uno tiene que ver con el ámbito material de este análisis. Se limita, por decirlo en términos de organización académica, al derecho administrativo y al derecho constitucional. Claro está que no constituyen todo el derecho público —aunque son una parte bastante significativa del mismo—, pero faltan al menos el derecho financiero y tributario y el derecho internacional público. Seguramente algunas partes de otras «materias jurídicas académicas» (derecho laboral y de la seguridad social, derecho penitenciario, etc.) pueden integrarse con facilidad en un amplio concepto de *derecho público*.

Esta opción de trabajo ha comportado la que indudablemente es una limitación importante de perspectiva. Sin embargo, es una primera aproximación.

Como ya se ha dicho, se trata de describir las características principales de una evolución. No se pretende realizar una crónica, y aún menos establecer un balance. En todo caso, la información disponible presenta una doble característica, por cierto paradójica: como es propio de la era Internet, la información es muy abundante, acaparadora; es información en bruto, no filtrada. Posiblemente, con el tiempo, nuevos y más depurados trabajos irán calibrándola. De momento, en estas páginas sólo se expondrán, a modo de pinceladas impresionistas, algunas aportaciones. Al hacerlo, se prescindirá de forma expresa de establecer nóminas, particularmente

aquellas que, por decirlo en términos de relaciones laborales, están en situación activa. Es obviamente una limitación que resta atractivo y margina la curiosidad. Creo que son más importantes las iniciativas objetivamente consideradas, y, además, así se rebajan los riesgos de arbitrariedad.

## 2. Los dos primeros tercios del siglo XX: unos apuntes

Se puede decir que hasta los años sesenta del siglo pasado el derecho público en Cataluña era esencialmente un derecho de administración local y un derecho de abogados, además, lógicamente, de la producción de los tribunales.

Cuando la Diputación de Barcelona deja de estar bajo el control de los partidos dinásticos, durante la primera década del siglo XX, se convierte en una plataforma de los partidos regionalistas, y de la Liga en concreto, y es el vehículo para intentar llevar a cabo el programa de Prat de la Riba, primero como presidente de dicha corporación y, después de 1914, como primer presidente de la Mancomunidad de Cataluña. En el mencionado programa, el derecho público aparece especialmente en la Oficina de Estudios Jurídicos y en la formación de funcionarios, y se convertirá en un instrumento imprescindible para la propia constitución de la Mancomunidad —con varios intentos de regulación hasta llegar al Decreto de 14 diciembre de 1913, con la correspondiente discusión sobre el rango de la norma reguladora, ya que anteriormente se había previsto regular por ley (proyecto Canalejas)—, y, una vez constituida, para la integración de los servicios de las diputaciones mancomunadas, y, sobre todo, para la solicitud de traspaso de funciones y servicios estatales, y también respecto de algún conflicto particularmente vistoso, como fue el de teléfonos.

El debate jurídico en torno a la Mancomunidad y su viabilidad constitucional fue intenso, y desde algunos círculos jurídicos madrileños la novedad se combatió con firmeza. Este debate nos permite ver también la asimetría de las tribunas utilizadas. Mientras la Mancomunidad era combatida desde la universidad por un conocido profesor de derecho público —Royo Villanueva, catedrático de la entonces denominada Universidad Central, autor de *La nueva descentralización*, libro en el que se cantaban las alabanzas de la creación de organismos autónomos funcionales siguiendo la moda más reciente de los *établissements publics*—, desde Cataluña la defensa de la descentralización territorial, a través de la asociación de diputaciones, se realizaba desde fuera de la universidad. Será un jurista de extracción local, Culi Verdager, con la obra *Las Mancomunidades provinciales*, quien hará la justificación más completa.

En todo caso, el periodo de la Mancomunidad hasta 1923 —que sobrevivió poco tiempo al golpe de estado de Primo de Rivera, ya desfigurada y sin aliento, y desaparecerá con el Estatuto Provincial de 1925— conllevó un cierto reforzamiento de los estudios y de la práctica del derecho público, sin que, sin embargo, su cultivo dejara de estar en segunda posición. En torno a la formación de funcionarios o de estudios de régimen local aparecen nombres que volverán a estar presentes en el periodo republicano, en particular en relación con la elaboración de la Ley municipal: Llobet, Marquès Carbó, Culi Verdager, Pi Sunyer más adelante... Una característica significativa que no hay que olvidar es la lejanía entre estas experiencias y la universidad.

La experiencia de la Segunda República fue algo distinto. Desde los primeros días revolucionarios hasta el asentamiento de las instituciones, con la Constitución y el Estatuto, se puede decir que el impulso innovador fue

muy considerable, y es particularmente significativa la concepción de lo que se denominará *Estado integral*. Si se repasan los protagonistas más volcados en la definición jurídica del nuevo sistema de poder, se constata otra vez una diferencia notable entre los interlocutores madrileños y catalanes. Entre los primeros hay distinguidos profesores universitarios, mientras que entre los segundos sobresalen prestigiosos abogados. Tal diferencia es una señal más en cuanto a la situación del cultivo del derecho público en Cataluña.

Cuando el Gobierno de la Generalidad, siguiendo los pasos del Gobierno de la República, crea un órgano de promoción normativa y asesoramiento jurídico —la Comisión Jurídica Asesora—, la mayor parte de sus integrantes y de sus iniciativas se situarán en el plano del derecho privado, pero tienen el bagaje de conocimientos y reflexiones —en particular de derecho comparado— acumulado por el movimiento catalanista. Algunos de sus miembros —como Amadeu Hurtado— desempeñan un papel destacable en el asesoramiento del Gobierno de la Generalidad y en el establecimiento de dicha institución. También estaban presentes los iuspublicistas Xirau Palau, Quero Molares, Pi Sunyer y Reventós i Bordoy. En el campo del derecho público serán destacables los proyectos de estatuto interior, de ley municipal y de creación del Tribunal de Casación. En la preparación del primero se hará presente la consolidada presencia de los iuspublicistas de formación o extracción local, que, como hemos visto, es una característica permanente de los estudios de derecho público en Cataluña.

Aunque los años de vigencia de la autonomía fueron considerablemente convulsos —suspensión del Estatuto a raíz de los hechos de octubre de 1934 y hasta las elecciones de febrero de 1936, golpe de estado fallido en julio de 1936 y guerra desde entonces hasta febrero de 1939—, en Cataluña se constituyeron una nueva administración, un nuevo poder legislativo y una nueva articulación del poder judicial. Lógicamente, estas grandes novedades tenían que incidir también en el cultivo del derecho público. Es cierto que se establecieron nuevas estructuras y se crearon o rehicieron centros para la formación de funcionarios —la Escuela de Administración Pública— y que todo ello se hacía con una nueva ordenación de la universidad —la Universidad Autónoma—, pero el periodo fue demasiado corto y tan agitado que es difícil hacer un balance de cómo la nueva ordenación de poderes públicos incidió en la reanudación y el reforzamiento de los estudios de derecho público en Cataluña. Si se observa la vida universitaria de aquel periodo, no parece que la Facultad de Derecho fuera puntera ni el cenáculo de reflexión de la nueva forma de estado o del régimen de autonomía. Así, era catedrático de derecho administrativo Sánchez-Diezma, anticatalanista y colaborador de la dictadura de Primo que se jubiló en 1936, conocido también por su actividad de abogado. De Gonzalo del Castillo, catedrático de derecho político, hablaremos más tarde. Algunos profesores tuvieron un papel destacable —el catedrático de derecho internacional Josep Quero Molares, que después, exiliado, trabajó en la OMS, y el profesor de derecho administrativo Antoni Moles Caubet, que se exilió en Panamá, México y Venezuela, donde tuvo un gran protagonismo en la universidad—, pero parece que esto tendríamos que situarlo más bien en el plano de la actividad política o profesional (de los 135 docentes depurados en la UB en 1939, sólo 11 eran de la Facultad de Derecho, y la mayoría enseñaban economía).

En definitiva, continuaban siendo los estudiosos del mundo local —algunos trasladados ahora a la Administración de la Generalidad republicana— y algunos abogados los que protagonizaban el estudio de las instituciones públicas.

El final de la guerra, con la eliminación de la autonomía y la militarización e inicial «fascistación» del país —con las eliminaciones, los exilios, las depuraciones y los oportunismos—, se proyectó como una plaga en todos los ámbitos, y de forma particularmente intensa en la universidad. Como decía la Ley de abolición del Estatuto de Autonomía, dictada al entrar las tropas sublevadas en territorio de Cataluña por tierras de Lleida, «se devolvía a las provincias catalanas el honor de ser gobernadas en pie de igualdad con sus hermanas del resto de España» (preámbulo de la Ley de la Jefatura del Estado de 5 de abril de 1938, BOE n.º 534, de 8 de abril de 1938), es decir, con mediocridad y tonalidades grises. Se pretendía ir hacia atrás, cuanto más mejor.

En la universidad se producían hechos curiosos, cuando menos en lo que concierne a lo que ahora nos interesa. Así, en un clima de depuraciones y vacíos creados por el exilio, se otorgaban con rapidez nuevas cátedras. En concreto, la cátedra de derecho administrativo era otorgada a J. M. Pi Sunyer, que acababa de ser depurado como secretario del Ayuntamiento de Barcelona, tras un brevísimo paso por la cátedra de Santiago de Compostela. La ocupará de 1940 a 1960 y ejercerá un papel significativo: será decano de la Facultad y también del Colegio de Abogados de Barcelona, ya que esta profesión colmará, de hecho, su actividad. Antes, durante los meses inmediatamente posteriores a la guerra, había enseñado, durante un breve periodo, Llorens Clariana, catedrático de derecho administrativo de la Universidad de Murcia, que, estando en Alemania, se había adherido a los sublevados. La cátedra de derecho político continúa los primeros tiempos en manos de Gonzalo del Castillo, viejo monárquico colaborador de la primera dictadura y dispuesto con toda probabilidad a serlo de la segunda. Después, y durante una docena de años, el interinato fue cubierto por A. de Semir, en etapa azul, y también trabajó en ella J. Xifra Heras, que más adelante será el encargado (1956-60). En 1945 ganó la cátedra de derecho político C. Ollero, pero no tuvo presencia. Al irse a Madrid, la vacante será ocupada por un profesor canario, Hernández Rubio (1954-56), de actitudes sorprendentes, que al cabo de unos años regresará a su tierra. Se abrirá entonces de nuevo un periodo de interinato cubierto por el mencionado Xifra Heras.

El profesor Pi Sunyer, muy popular entre los estudiantes y conocido en la sociedad situada de aquellos años, tuvo principalmente dos discípulos. Uno pronto se marchó a otra universidad y años después ocupó altas responsabilidades en la estructura del régimen franquista. Se trata de L. López Rodó, que accedió a la cátedra de Santiago de Compostela y en 1956 fue nombrado secretario general técnico de la presidencia del Gobierno. Desde allí intervino en la redacción de algunas leyes importantes (Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, Ley de Funcionarios Civiles de 1963, etc.), pero, sobre todo, fue incrementando su influencia en el núcleo del régimen.

El otro discípulo se mantuvo siempre en Barcelona, pero su influencia iba mucho más allá. De hecho, estaba predestinado a sustituir a Pi Sunyer, al jubilarse éste, desde la cátedra de la Universidad de Zaragoza que había ganado tras empezar el periplo por Murcia. Me refiero a Ballbé Prunes, que siempre combinó su central tarea de abogado y asesor con la actividad universitaria, de tal modo que había ido constituyendo un grupo de estudiosos que a la vez eran, en general, abogados. Ballbé es autor i compartió la autoría de leyes y normas importantes reguladoras de la Administración pública y de su actividad: reglamentos de servicios y de bienes de las entidades locales, Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956, Ley del Suelo de 1956, Ley especial del Municipio de Barcelona de 1960, etc. Es autor, asimismo, de una limitada pero selecta producción científica que se halla particularmente en algunas voces de la *Enciclopedia Jurídica Seix*.

La rigidez del régimen franquista era cada vez más inadmisibles y la necesidad de oponerse a sus iniciativas más clara, de tal forma que nuevos círculos de la sociedad se iban distanciando del mismo con medidas más o menos

puntuales. En este marco, es interesante recordar una iniciativa que en 1960 está en manos de Pi Sunyer, catedrático desde el año 1940, y Ballbé. El primero, como decano del Colegio de Abogados, había encargado a Ballbé la dirección de un recurso ante el Tribunal Supremo contra el Decreto de 21 de septiembre de 1960, de refundición de la legislación represora de rebeldía y bandidaje y terrorismo. El Tribunal inadmite el recurso al considerar que el Decreto es un acto político no controlable. Dicha decisión da lugar a un breve escrito de Ballbé al decano del Colegio que se publica en catalán en la *Revista Jurídica de Catalunya* (año LX, n.º 3 y 4; Barcelona, 1961, p. 471) y que merece la pena reproducir: «Adjunto copia del Auto del Tribunal Supremo no admitiendo el recurso deducido a nombre del Colegio. Después de tantos años de oír que la Administración es un “pouvoir”, encuentro bastante curiosa la distinción que hace: “El Estado [...] obró no como administración [...] sino como poder público.”»

El profesor Ballbé murió inesperadamente en 1961, cuando estaba pendiente de resolución el concurso de la cátedra de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona para la que estaba preconizado. Sólo había otro firmante, que ocupó la plaza. La llegada del profesor Entrena Cuesta, procedente de La Laguna, supuso una solución de continuidad total. El grupo formado en torno al profesor Ballbé dejó la Universidad, y sus miembros se concentraron en el ejercicio de la abogacía. El nuevo catedrático eligió como principales colaboradores al Dr. Montoro —fiscal experto en derecho sancionador— y al Dr. Carceller —alto funcionario del Ayuntamiento de Barcelona y, en concreto, experto en derecho urbanístico—, y publicó un manual de la asignatura.

Mientras que en el ámbito del derecho administrativo no había confusión en relación con el objeto de estudio —por varias razones la ciencia de la administración o materias afines quedaron al margen, lo cual, en cambio, no sucedía en el siglo XIX—, la situación era compleja y confusa, y la propia denominación contribuía a ello, en el área del derecho político. Derecho comparado, historia de las ideas, historia política, ciencia política, sociología en sus diversas vertientes e incluso derecho positivo (pero en último término y esporádicamente) podían colmar las clases e investigaciones de los profesores de derecho político.

Alrededor de 1960 se cubría el interinato de la cátedra de derecho político con la llegada del profesor Jiménez de Parga, que asumía, sin disimulo, tres hechos: ser discípulo del teorizador del «caudillaje», Javier Conde; pertenecer al cuerpo jurídico del ejército de tierra; y, por último, ser crítico, primero en las clases y las conferencias, del régimen franquista y, después, también ante los medios de comunicación de dicho régimen con expresiones cada vez más penetrantes. En torno al nuevo profesor se fue formando un grupo diverso de profesores de derecho político —Solé Tura, González Casanova, De Celis, Molas, Carreras— que, llegado el momento, se decantará en las distintas disciplinas.

Al margen de la universidad, con los elementos de fuerza y debilidad sólo apuntados, el derecho público hallará cobijo en el ejercicio de la abogacía y de la función jurisdiccional y en el mundo local. Respecto del primero, se puede remarcar que el derecho urbanístico irá ganando consistencia y concentrará una parte significativa de la actividad. Con respecto al mundo local, en 1960 se produce un hecho que tendrá una repercusión significativa en el cultivo del derecho público: se aprueba la Ley especial del Municipio de Barcelona, la incorrectamente denominada *Carta Municipal*, promovida por el alcalde Porcioles en el marco de su programa de las tres "C": Castillo de Montjuïc, Compilación del Derecho Civil especial de Cataluña y Carta Municipal. Si la Compilación encontró la resonancia que se podía esperar de una sociedad jurídica esencialmente iusprivatista, la Carta tuvo también una repercusión destacable en la más escuálida vida iuspublicista. Hemos aludido ya a la participación del profesor Ballbé en la preparación de este documento, pero, además, colaboraron en el mismo, antes o en su

desarrollo, otros juristas o funcionarios locales, se realizaron conferencias y surgieron algunas publicaciones. Se puede decir, pues, que la Carta animó un poco las quietas aguas del derecho público en Cataluña.

Por otra parte, algunos secretarios de ayuntamientos y algunos funcionarios del Ayuntamiento de Barcelona iban publicando material sobre aspectos locales. De hecho, el propio Ayuntamiento de Barcelona empezará a promover estudios que, en parte, se referirán a cuestiones de derecho público.

Ahora bien, en el panorama jurídico catalán seguirá siendo dominante la perspectiva del derecho privado y, en particular, del derecho civil. Si examinamos el contenido de la *Revista Jurídica de Catalunya* durante esos años, la afirmación queda confirmada. E idéntica conclusión se desprende de la actividad de las corporaciones jurídicas, sobre todo de la del Colegio de Abogados, o de la composición de la Academia de Jurisprudencia y Legislación, o de la celebración del Congreso Jurídico Catalán.

Pero, a la vez, estas mismas prospecciones permiten intuir que algunas cosas empiezan a cambiar, o están a punto de hacerlo. La eclosión universitaria, el cambio político, o bien la conciencia —cada vez más clara— de que sin derecho público el derecho privado catalán quedará en vía muerta son algunos de los vectores de un nuevo periodo.

### 3. La eclosión universitaria

En 1968 el Gobierno crea la Universidad Autónoma de Barcelona, conjuntamente con las de Bilbao y Madrid. No mucho después, en su seno se crea la Facultad de Derecho. En la misma época se dota y se cubre la cátedra de derecho administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona, que asume también la enseñanza de teoría del Estado. Es el comienzo de un rápido crecimiento del sistema universitario que se producirá en tres etapas: la primera se concretará en el aumento de grupos y de turnos —aparecen los turnos de mañana y tarde, y, en algún momento, de mañana, tarde y noche—; la segunda, en extensiones y delegaciones territoriales, y, por último, a partir de 1990, en nuevas universidades públicas y la paulatina aparición de universidades privadas, todas ellas con estudios de derecho. Tal multiplicación de los estudios de derecho comportará, como es lógico, un aumento del número de profesores, y, en principio, también un incremento de los cultivadores del derecho público, como tendremos ocasión de ver.

Volvamos al periodo 1968-1969. A la mencionada Facultad de Ciencias Económicas llega un nuevo catedrático de derecho administrativo, el Dr. S. Martín-Retortillo, con un nuevo equipo —los principales colaboradores serán los profesores Coscolluela y Salas— y con una voluntad de dedicación exclusiva a la actividad universitaria. Lo mismo sucede en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma. En esta última la enseñanza del derecho político será pronto asumida por profesores formados en la Facultad de Derecho de la UB. Estos hechos implican un cambio considerable en el panorama universitario del derecho público que se proyectará en publicaciones y en la formación del profesorado. Así, el Dr. S. Martín-Retortillo dirige una obra en tres volúmenes publicada en 1973 bajo el título *Descentralización administrativa y organización política*, la cual tiene una significación particular atendiendo al momento y a las cuestiones estudiadas —entre otras, las regiones. A éste le sucederá el 1975 el profesor R. Parada. En la Universidad Autónoma el profesor A. Nieto se convertirá en un punto de referencia de su Facultad. De los grupos de estudiosos de estos dos centros surgirán profesores

que, junto con los situados fuera de Cataluña, desempeñarán su actividad en todas las universidades de Cataluña. Sin embargo, este proceso se hará ya en el periodo constitucional.

También el profesorado formado en la cátedra de derecho político de la Facultad de Derecho de la UB asumirá la enseñanza de teoría del Estado de la Facultad de Ciencias Económicas de la misma Universidad desde 1973, si bien la perspectiva propiamente jurídica se implantará con la llegada de un grupo de profesores procedentes de la Universidad de Santiago de Compostela —encabezado por el malogrado Dr. I. de Otto— que hoy ocupan cátedras en aquella Universidad y en la ovetense. En la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, en torno al prof. J. Solé Tura se irá vertebrando tanto un grupo en la vertiente de derecho constitucional como en la de ciencia política. En la Universidad Autónoma de Barcelona, con respecto al derecho constitucional es el profesor I. Molas quien conduce la formación de un grupo de estudiosos.

Con estos apuntes se quiere poner de manifiesto que, cuando en 1977 se inicia la etapa democrática, la universidad catalana se había ido reforzando, en comparación con etapas anteriores, en el cultivo del derecho público. El nuevo régimen constitucional y el inicio del nuevo periodo autonómico la encontrarán en mejores condiciones. Así pues, se puede decir que se ha producido un giro y la universidad ya no será extraña a la evolución institucional ni asistirá impasible a los cambios fundamentales generados por la Constitución de 1978.

#### **4. Régimen constitucional y restablecimiento de la autonomía: impacto en el cultivo del derecho público**

El restablecimiento de la democracia y, de manera estructuralmente ligada, el de la Generalidad constituyen hitos que, como no podía ser de otro modo, inciden en el panorama del derecho público en Cataluña. En primer lugar, en la medida que hay nuevos temas a estudiar y nuevos elementos que concitan la reflexión, un aspecto abierto a todos los que profesionalmente se dedican al mismo. En segundo lugar, en la medida que los procesos de institucionalización, y, en concreto, la redacción de la Constitución y el Estatuto de Autonomía y la preparación del restablecimiento de la Generalidad exigieron la colaboración directa de expertos y la asistencia más indirecta —aunque fuese con propuestas y comentarios— de muchos estudiosos. En tercer lugar, porque el establecimiento de las nuevas instituciones y los nuevos organismos de asesoramiento o elaboración jurídica reforzaron la tendencia. La combinación de todos estos factores hizo de éste un momento bastante excepcional en el que, de un lado, se aprovechaban los avances, todavía escasos, que el inicio de la eclosión universitaria había producido, pero sobre todo se generó una floración importante de estudios que tenía que consolidar un capital de reflexión hasta entonces desconocido en Cataluña.

El restablecimiento de la Generalidad, en el orden cronológico, se presenta en primer lugar. La preparación de los instrumentos jurídicos para el restablecimiento fue un trabajo delicado y con un diseño técnicamente muy depurado. Fue obra del profesor Sureda, catedrático de economía política y hacienda pública de la Universidad de Barcelona. El Decreto Ley de 29 de septiembre de 1977, así como el sucesivo Decreto del día 30 y las correspondientes normas complementarias, no han recibido posiblemente la atención analítica que merecen, al igual que las transferencias que se hicieron durante los dos años sucesivos. En lo concerniente a algunos problemas acerca de los mencionados traspasos —facultades normativas, bienes, sistemas de recursos—, la presidencia de la Generalidad solicitó el concurso del área de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Barcelona (en concreto, del profesor Parada Vázquez).

Entre las instituciones cuyo restablecimiento acompañó al de la Generalidad se encuentra la Comisión Jurídica Asesora. Sus miembros fueron nombrados por Decreto de 7 de mayo de 1979. Los componentes de la misma eran mayoritariamente iusprivatistas, y todavía se arrastraba la situación que, como hemos visto, se daba desde hacía mucho tiempo. Su primer presidente fue el notario Ramon Faus. Las funciones de este organismo eran varias —codificadora, consultora, asesora—, pero, con el tiempo, y sobre todo a partir de finales de los años ochenta, el perfil quedó definido como órgano consultivo de la Administración de la Generalidad y de las entidades locales, por lo que su actividad se centró en las materias administrativas. En los primeros tiempos, el pronunciamiento más significativo se concretó en un dictamen del proyecto de Estatuto de Autonomía de 1979, solicitado por el presidente de la Generalidad, sobre el texto definitivo establecido en la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados antes de la celebración del referéndum. Al margen de su dimensión política, desde el punto de vista jurídico este dictamen, emitido el 3 de octubre de 1979, constituye probablemente el primer estudio sistemático del texto estatutario, en particular con respecto a la ordenación de las competencias de la Generalidad, con una interpretación abierta o posibilista. El dictamen no se publicó hasta que fue recogido en una obra sobre los trabajos de elaboración del Estatuto (J. Sobrequés i Callicó y Sebastià Riera i Viader, *L'Estatut d'autonomia de Catalunya: bases documentals per a l'estudi del procés polític d'elaboració de l'Estatut d'autonomia de 1979*, Edicions 62, 1982, 4 vols.). De los primeros tiempos de la Comisión se puede remarcar, asimismo, la elaboración de un anteproyecto de estatuto anterior, que sólo en parte se tramitó y aprobó por el Parlamento como Ley del Presidente, el Parlamento y el Gobierno de 1982.

La elaboración de la Constitución conllevó el trabajo de las cámaras legislativas elegidas el 15 de junio de 1977 y, en especial, de la Ponencia nombrada por el Congreso de los Diputados de la que formaron parte dos profesores que eran o habían sido del cuerpo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona: el Dr. Solé Tura, de derecho político, y el profesor Roca Junyent, de derecho internacional. Las grandes opciones debatidas y aprobadas sobre la estructura de los poderes públicos, los sistemas de derechos y su protección jurídica y las autonomías territoriales constituirán, en gran parte, el programa de estudio e investigación de los años sucesivos para los profesionales del derecho público. Para unos será la ocasión de decantar y depurar definitivamente el objeto de estudio, de forma que el derecho constitucional tomará vuelo; para otros, ocasión para aplicar procedimientos y técnicas que se habían ido configurando en torno a una administración sin matriz constitucional y que ahora encontraba la fuente de la significación en una constitución democrática. El proceso de elaboración del Estatuto tuvo protagonismos más amplios pero de igual adscripción, ya que correspondía a la Asamblea de parlamentarios de las cámaras estatales elegidos en Cataluña. En la Ponencia o en la Comisión había algún profesor más (por ejemplo, López Rodó), y en la discusión se planteó alguna perplejidad que podría haber conducido a algún error importante (vecindad civil en lugar de vecindad administrativa para alcanzar la ciudadanía política).

Iniciada la primera legislatura autonómica, en poco tiempo se estableció un organismo peculiar, sin precedentes conocidos, con funciones moderadoras de orden jurídico. Se trata del que se denominará Consejo Consultivo, previsto por el artículo 41 del Estatuto. De los siete vocales, tres se podían adscribir al ámbito del derecho público, pero la presidencia correspondió al profesor Fernández de Villavicencio, catedrático de derecho civil de la UB, que pronto asumió las novedades del sistema de fuentes derivado del bloque de la constitucionalidad. Las facultades de este organismo, de cariz preventivo, en relación con la conflictividad entre el Estado y la Generalidad, haría, sobre todo los primeros años, por razón de la difícil asimilación del Estado autonómico, que

tuviera que pronunciarse sobre numerosas cuestiones en orden a la distribución de competencias, pronunciamientos que constan en la correspondiente colección.

La vigencia de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, con las decisiones que se derivan para su plena articulación, crearon un panorama nuevo en el que los estudios de derecho público ocupan, ya con fuerza, un espacio central y con frecuencia protagonista en el mundo jurídico.

Un caso aparte es el del Parlamento de Cataluña. Desde sus inicios, en 1980, se ha dotado lógicamente de unos servicios jurídicos; algunos de sus miembros han realizado, además, aportaciones significativas.

## 5. Algunas instituciones especializadas

Entre las instituciones que se establecieron a partir de 1977 está la Escuela de Administración Pública. Conforme a la voluntad inicial, la Escuela debía formar a los funcionarios —en particular, a los altos funcionarios— de la Generalidad restablecida. Tal era el propósito de la presidencia de la Generalidad. Se produjeron algunas crisis iniciales y cambios de dirección. Con la etapa estatutaria, la Escuela desarrolló tareas de formación y perfeccionamiento —asumiendo, en estos aspectos, las tareas relativas al personal de las entidades locales que venía desarrollando una delegación barcelonesa de un centro estatal— y también llevó a cabo una cierta actividad de estudio y difusión. Son testimonio de la referida actividad sus publicaciones, entre las que se pueden detectar las que tienen por objeto temas relativos a las instituciones autonómicas y su actividad, o bien relativos a cuestiones objeto de polémica en la constitución del Estado de las autonomías.

Aparte de la tarea central de la formación, la participación en la selección de personal —trabajos con creciente importancia— y la organización de seminarios y coloquios, la Escuela participará en la creación de la revista *Autonomies*, un aspecto que analizaremos en otro apartado.

Es conocido que, tras el intento de golpe de estado del 23 de febrero de 1981, la institucionalización del Estado autonómico se hizo más compleja. El proyecto de la LOAPA es el testimonio más claro de los esfuerzos por domesticar la dinámica autonómica generada por la Constitución. No obstante, dicho intento fue acompañado por una conflictividad creciente que se puede verificar, por ejemplo, en la actividad del Consejo Consultivo de la Generalidad, que es muy intensa desde su creación en 1981 hasta el final de los años ochenta, momento en que decae muy considerablemente. En este contexto, el Gobierno de la Generalidad creó el Instituto de Estudios Autonómicos, mediante el Decreto 383/1984, de 22 de diciembre, con la voluntad de disponer de un centro de producción de doctrina jurídica autonomista con la que hacer frente a la inclinación cada vez más centralista de los iuspublicistas españoles. El Dr. J. M. Vilaseca Marcet fue su primer director. Que la preocupación era esencialmente jurídica se pone de manifiesto incluso en el hecho de reservar a los decanos de las facultades de Derecho la representación universitaria en los órganos de gobierno.

El Instituto inicia sus actividades de acuerdo con los objetivos asignados, como se pone de relieve con las actividades efectuadas, en gran parte reflejadas a través de varias colecciones de publicaciones, en becas y bolsas de estudios, en estudios también en colaboración con otras entidades y en la promoción de un comentario sistemático del Estatuto de Autonomía, en tres volúmenes y publicado también en castellano, con la colaboración de las dos facultades de Derecho que existían entonces.

El Instituto colaboró, asimismo, en el nacimiento de la revista *Autonomies*. En el momento en el que se creó el Instituto de Estudios Autonómicos, se generó un posible conflicto por la coincidente, más o menos, promoción por parte del Ayuntamiento y la Diputación de Barcelona de un centro que quería llevar idéntico nombre, el cual, gracias a las hábiles gestiones y a la transversalidad del Dr. Vilaseca, acabó siendo la Fundación Pi Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales. Dicha Fundación ha realizado actividades de temática muy variada —principalmente historia contemporánea, en particular guerra y dictadura, así como cuestiones locales y autonómicas— que se reflejan en sus diversas publicaciones. Una parte de estas últimas actividades se sitúan en la perspectiva del derecho público. Inicialmente acogió y patrocinó los informes de las comunidades autónomas y sobre el gobierno local, publicaciones que posteriormente se situaron en un marco estrictamente universitario.

## 6. Las revistas

Especial significación tienen en el estudio de las instituciones públicas las revistas. Aquí se relacionan sólo las que tienen sede en Cataluña, pero hay que advertir, con todo énfasis, que buena parte de la actividad investigadora de estudiosos catalanes se publica, como es lógico, en instrumentos de fuera, bien sea de ámbito español o de más allá. En todo caso, el considerable número de revistas que acogen trabajos sobre el derecho público pone de relieve el impulso que su cultivo ha recibido desde el inicio del régimen constitucional, aunque algunas de ellas poseían ya un capital notable anteriormente y constituyeron la sede para la maduración de técnicas e instrumentos que ya estaban a disposición al iniciarse el actual periodo democrático.

Centrándonos en las revistas de aquí, la más veterana es la *Revista Jurídica de Catalunya*. Siempre con contenido preponderantemente de derecho privado, no ha cambiado, aunque ha habido una presencia más consistente de carácter iuspublicista.

La aprobación de la Constitución y el restablecimiento de la Generalidad crearon el entusiasmo necesario para dar lugar al nacimiento de algunas publicaciones que, sin embargo, no han perdurado. Así, se puede mencionar la *Revista d'Administració Pública*, de la que se publicaron cuatro números (de junio de 1978 a junio-julio de 1981). También, junto con otros contenidos, era bastante amplia la presencia de trabajos sobre temas autonómicos y constitucionales en la revista *Taula de Canvi*. Hay que notar que ambas se editaban en lengua catalana. Como fruto de la iniciativa conjunta de la Escuela de Administración Pública y del Instituto de Estudios Autonómicos, y con una lógica y fuerte presencia universitaria, el 1 de junio de 1985 se inició la publicación de la revista *Autonomies*, de la que han visto la luz hasta 39 números. Es una revista de derecho público que los años han consolidado. A partir del número 31 se denomina *Revista catalana de dret públic*. En el año 2003 se produjo, sin embargo, una segregación, de tal forma que *Autonomies* quedó en la esfera de la Escuela y el Instituto de Estudios Autonómicos creó una segunda *Revista d'estudis autonòmics i federals*, de la que hasta hoy se han publicado 10 números (de 2005 a 2010, con periodicidad semestral).

## 7. Las administraciones autonómicas y las entidades locales en relación con el cultivo del derecho público

La implantación de la Administración de la Generalidad y la nueva etapa democrática de las entidades locales han tenido repercusiones en el cultivo del derecho público. Varias han sido las vías. Las sugerencias que se derivan del reto de construir una nueva administración implican situar al derecho público, así como otras técnicas no jurídicas, como centro de atención. El estudio de las políticas a desarrollar también tiene, en parte, una dimensión jurídica. Sea con la promoción de estudios o el establecimiento de centros o plataformas, sea con la realización de actividades específicas o el fomento de publicaciones, por las más variadas vías, además de las aportaciones que se derivan de la estructuración y la incorporación de recursos humanos, el crecimiento de la nueva Administración autonómica ha tenido un impacto positivo, a veces sólo incrementalista, en la existencia —más sólida— del derecho público en Cataluña.

Hemos aludido ya a la incidencia que en el pasado tuvieron las entidades locales, hasta el punto de que en bastantes momentos el derecho público en Cataluña tiene sello local. Por otra parte, determinados éxitos se convierten en motivo de impulsos puntuales. Recuérdese, por ejemplo, no ya la preparación del texto, sino los estudios y seminarios que acompañaron a la publicación de la Ley especial para el Municipio de Barcelona de 1960, así como el Decreto Ley de 1974 que estableció la Corporación Metropolitana de Barcelona, aunque, en este último caso, la dimensión urbanística de sus competencias principales ocultó, parcialmente, las novedades que ocasionaba la creación de la entidad desde un punto de vista institucional.

Iniciada ya la etapa democrática, el mundo local se ha convertido no sólo en un objeto de atención jurídica, sino también en promotor de estudios en este ámbito. En este sentido, se pueden mencionar las actividades y publicaciones de las entidades municipalistas, así como las iniciativas de cariz similar del Ayuntamiento de Barcelona, ya sea en torno a su descentralización territorial o, más singularmente, en torno a la Carta Municipal. Por su parte, las diputaciones, y de manera muy especial la de Barcelona, se han convertido en promotores de estudios y publicaciones sobre derecho local, particularmente. Algunas de las publicaciones son periódicas. En concreto, destacamos las de la Diputación de Barcelona en defensa de su *statu quo* y las periódicas de actualización o de comparación de sistemas locales. Especialmente significativas son las interrelaciones establecidas con el estamento universitario, que se articula de varias formas: centros conjuntos, apoyo de actividades y publicaciones, coorganización de seminarios, etc. La multiplicidad y la territorialización de las instituciones universitarias han facilitado dicha cooperación.

## 8. Tribunales y corporaciones

Una visión panorámica sobre la evolución del derecho público no puede dejar de hacer referencia a los jueces y tribunales que actúan en el campo administrativo, los cuales, si históricamente sólo controlaban la actividad de las entidades locales, hoy verifican la legalidad también de la Administración autonómica, sin que haya ámbitos exentos, y con la tutela exigida por la Constitución de los derechos de la ciudadanía. A pesar de que históricamente los tribunales no estaban integrados por jueces especializados en derecho público —durante la etapa de la Generalidad republicana, en la Sala del Tribunal de Casación aparecen conocidos juristas iusprivatistas—, desde la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956 los órganos de la justicia administrativa están compuestos por magistrados especialistas, algunos de los cuales han tenido una cierta influencia en este campo del derecho. Mencionaremos a uno, J. Arozamena, durante años en las salas de la Audiencia Territorial de Barcelona, que culminó su carrera en el Tribunal Constitucional y en el Consejo de Estado. Está claro que las decisiones de los órganos jurisdiccionales inciden en la evolución del sistema jurídico,

pero, además, son un reclamo para profundizar en él. Las reflexiones en torno a estas decisiones son un importante componente para el estudio y la investigación. Al lado de esta aportación propia e institucional, desde el poder judicial, a menudo en colaboración con otros organismos (Consejo Consultivo, universidades), se han producido aportaciones adicionales a partir de actividades y publicaciones.

Algunas entidades jurídicas también han jugado un papel en el cultivo del derecho público. Así, se puede recordar que poco después de la entrada en vigor del Estatuto de 1979 los colegios profesionales del ámbito jurídico organizaron unas jornadas de estudio del Estatuto, siguiendo el ejemplo de las celebradas en 1932. Las aportaciones realizadas se reunieron en un libro con la referida denominación. El Colegio de Abogados de Barcelona, pero también otras corporaciones profesionales, con carácter interno o con resonancia exterior, han venido organizando actividades regulares o más esporádicas de estudio en varios campos iuspublicistas. El protagonismo casi exclusivo del derecho privado en el pasado ha sido modulado, en cierta medida, con una más expresiva presencia del derecho público, lo cual se constata también, como ya hemos advertido, en la *Revista Jurídica de Catalunya*.

La propia Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, antes centrada en una visión exclusiva iusprivatista, ha ido dedicando progresivamente alguna atención a las instituciones públicas. Podría considerarse un cambio de tendencia en tal sentido el estudio sobre la Administración local de Cataluña promovido en su seno, con colaboradores externos, y publicado en la *Revista Jurídica de Catalunya* en el año 1979.

## 9. El panorama universitario hoy: una referencia

La implantación de la democracia y la instauración de la autonomía fueron precedidas y acompañadas por una creciente eclosión universitaria que comportó, como es lógico, un aumento de docentes e investigadores, así como de recursos. No ocurría sólo que las nuevas circunstancias constitucionales generaban nuevos alicientes y surgían nuevas temáticas, o que las nuevas instituciones de gobierno promovían nuevas iniciativas o necesitaban colaboraciones, sino que simultáneamente se producía un crecimiento de los estudios universitarios en el ámbito del derecho. La multiplicación de estudiantes y la ampliación del profesorado culminaban, a partir de 1990, con la creación de nuevas universidades, y todas ellas, tanto las viejas como las nuevas, tendrán nuevas estructuras y nuevos procedimientos de acuerdo con la renovadora Ley de Reforma Universitaria de 1983. Si antes de 1968 había en Cataluña una Facultad de Derecho y Estudios Jurídicos en la Facultad de Ciencias Económicas, hoy existe una docena de centros universitarios dedicados a este tipo de estudios. Se trata de una nueva y ampliada planta, mayoritariamente de titularidad pública, en la que el cultivo del derecho público ocupa un espacio central normal.

En lo que concierne a la enseñanza de grado, se pueden remarcar algunos puntos: depuración de contenidos (particularmente con respecto al derecho constitucional), identificación separada de algunas partes (como materias obligatorias o no) e incorporación de nuevas formas o nuevos instrumentos de los conocimientos. En relación con el posgrado, las novedades son varias: *a)* más especialización, aunque se mantiene un grado de generalismo, de modo que el derecho público con frecuencia forma parte de programas jurídicos más amplios, todo con el interrogante de si esta vez el sistema universitario conseguirá llegar a un nivel de excelencia en los estudios oficiales de posgrado; *b)* multiplicación de máster y estudios propios, con más especialización en distintas ramas del derecho público, y *c)* incorporación de contenidos de derecho público en estudios de

posgrado multidisciplinarios (medio ambiente, urbanismo, etc.). También debe ponerse de relieve la expansión experimentada en la oferta docente de formación continua o de perfeccionamiento y especialización, altamente significativa en varios campos iuspublicistas (administración local, derecho urbanístico, etc.).

No hay duda de que el activo más importante de las universidades a la hora de examinar la evolución del derecho público en Cataluña es el profesorado. Se puede realizar un análisis cuantitativo del incremento, la formación y las categorías del mismo. Aun así, las tablas comparativas que pueden ser más significativas están en proceso de elaboración. También otros datos están en tratamiento. Estas circunstancias nos llevan a ofrecer unas pinceladas, completamente provisionales, sobre centros de investigación, grupos reconocidos o tesis. Y, por otro lado, hay que advertir sobre las insuficiencias y olvidos, naturalmente involuntarios.

Uno de los instrumentos en los que se ha concretado el reforzamiento del estudio del derecho público es la creación de centros especializados con este objetivo en el marco de las estructuras universitarias. Se pueden señalar varios, unos con objetivos abiertos, otros con tareas asignadas más específicas. En la Universidad de Barcelona es destacable el Instituto de Derecho Público, en el que colaboran profesores de derecho constitucional y de derecho administrativo. Este centro ha asumido el patrocinio de dos publicaciones que ya hemos mencionado (informes de las comunidades autónomas y sobre el gobierno local) y ha asegurado su continuidad. Asimismo, lleva a cabo distintas actividades —que incluyen algunas publicaciones— en campos como el régimen jurídico de la inmigración, el derecho autonómico o el régimen local.

En la Universidad Autónoma de Barcelona se estableció, hace ya algunos años, un organismo de investigación y formación, de dimensión jurídica, sobre seguridad, con un énfasis particular sobre la gestión privada de ésta. Se trata de la Escuela de Prevención y Seguridad Integral. Recientemente, y en colaboración con entidades locales, se ha creado una cátedra Prat de la Riba de derecho local como plataforma de estudio y enseñanza en este campo. Asimismo, desarrolla actividades en el campo del derecho público el Instituto de Ciencias Políticas y Sociales, de la Diputación de Barcelona —sucesor del viejo Instituto de Ciencias Sociales, fundado en la sesión plenaria del día 27 de febrero de 1962—, adscrito a la referida Universidad.

El Observatorio para el Estudio de la Evolución de las Instituciones es un centro integrado en el área de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra orientado particularmente a los estudios sobre federalismo y autonomías, derecho urbanístico y administración electrónica. Ha llevado a cabo actividades, entre las que se incluyen publicaciones, en ámbitos como el medio ambiente, la ordenación jurídica de la inmigración y el régimen local, con particular atención a la organización de las áreas metropolitanas. En la Universidad Rovira i Virgili actúa la cátedra Antoni Pedrol Rius de estudios jurídicos locales.

En diversas universidades existen institutos de estructura multidisciplinaria en el marco de los cuales se desarrollan actividades relacionadas con el estudio de las instituciones públicas. Se pueden mencionar, como ejemplos, el Instituto de Estudios Metropolitanos —en la Universidad Autónoma de Barcelona— y el Instituto de Estudios Territoriales —en la Universidad Pompeu Fabra.

Otro capítulo significativo abarca a los grupos de investigación, con sus distintos grados de reconocimiento, como articulación de las políticas estatal y autonómica y de las propias universidades. Se pueden resaltar los grupos siguientes: de regulación de riesgos y de sectores estratégicos; consolidado de derecho administrativo; de estudios constitucionales y europeos; de derechos culturales y diversidad (en la Universidad de Barcelona); de

estudios federales y autonómicos; de derecho constitucional europeo; sobre justicia, asuntos internos, derechos e inmigración de la Unión Europea; de mujeres y derechos y de libertad y seguridad; de transformaciones del Estado (en la Universidad Autónoma de Barcelona); sobre territorio y servicio público en red (en la Universidad Pompeu Fabra). En la Universidad de Girona se pueden destacar los grupos de investigación sobre los derechos fundamentales en los Estados compuestos y el Seminario de derecho administrativo.

No hay datos significativos acerca de las universidades privadas. Quizás se podría mencionar el Instituto de Gobernanza y Dirección Pública, de Esade. En la Universidad Abierta de Cataluña la organización de la investigación es multidisciplinaria, aunque se puede citar la investigación E-Governance: electronic administration and democracy (GADE).

Hay que aclarar que en algunos grupos identificados como de una universidad participan profesores de otras. En este sentido, deben tomarse en consideración las dotaciones específicas reconocidas por la Unión Europea mediante las cátedras Jean Monnet.

Un epígrafe importante es la adición de esfuerzos que se derivan de programas específicos de investigación y ayudas de financiación —promoción general del conocimiento, acciones integradas y otros proyectos. La información disponible es muy heterogénea.

El doctorado es un hito muy significativo —decisivo— en la formación del alumnado universitario. La evolución en la producción de tesis en el campo del derecho público es un dato que ilustra la dinámica de nuestras instituciones en el sector del derecho público. Ahora bien, lamentablemente, la base de datos de tesis doctorales TESEO no ofrece información completa para la etapa considerada. A partir de 1996 se pueden contabilizar, en función del tema y la dirección, 34 tesis en el ámbito del derecho administrativo y 15 en el del derecho constitucional, aunque en este último caso la frontera no nítida con la ciencia política puede distorsionar, en sentido reductor, los datos.

Más allá de estructuras específicas y de actividades puntuales, las publicaciones constituyen un indicador imprescindible para evaluar la evolución de un sector científico. El panorama actual es de una riqueza quizás abrumadora.

Esta breve aproximación a la presencia del estudio del derecho público en Cataluña —con las limitaciones ya indicadas en la introducción— pone de manifiesto un cambio muy significativo acaecido en los años setenta. La potenciación de las universidades, y de la investigación en su seno, así como la nueva etapa democrática, con el restablecimiento de la Generalidad y el reforzamiento de las entidades locales, han sido determinantes para llegar a una fase de madurez. Existe interacción entre ambos fenómenos. Es precisamente esta circunstancia la que explica el cambio experimentado.