

POLO MARTÍN, Regina, *Centralización, descentralización y autonomía en la España Constitucional. Su gestación y evolución conceptual entre 1808 y 1836*. Dykinson. Instituto Figuerola, Universidad Carlos III, Madrid, 2014, 393 pp., ISBN: 978-84-9031-866-9/ ISSN: 2255-5137

En un momento en que las tendencias centrífugas y disgregadoras parecen imponerse en la configuración territorial y política de nuestro país, y términos como autonomía, descentralización, autogestión o independencia se manejan con más o menos rigor y propiedad, es especialmente oportuna la publicación de la obra que aquí nos ocupa.

Si en el siglo XIX triunfó un modelo de Estado y administración asociada a ideas centralistas, la promulgación de la Constitución de 1978 ha transformado nuestro modelo organizativo, apostando por la descentralización y autonomía en la distribución del poder político entre los entes territoriales y locales, con el llamado «Estado de las Autonomías». Como es previsible, en estos últimos años muchos han sido los trabajos científicos que han estudiado el concepto de autonomía y otros afines a la luz de la Constitución; sin embargo, hasta ahora no había ninguna monografía que explicara los pasos previos hasta la consagración de ese vocablo, y la significación que en épocas anteriores se ha dado al proceso de descentralización.

Esa carencia ha sido remediada por una reputada especialista en la historia de la administración territorial y local, Regina Polo Martín. En esta monografía, apuntalada por un manejo cuidadoso de una amplia bibliografía, la autora aborda un meticuloso análisis del periodo temporal que va desde 1808 hasta el final de la II República, para explicar la configuración del Estado liberal decimonónico desde una perspectiva novedosa: la construcción de las realidades jurídico-políticas que esconden los vocablos centralización, descentralización y autonomía; la autora analiza en qué ámbitos aparecieron dichos conceptos, así como el cuándo, cómo y porqué de su significado político-jurídico con un propósito claro: comprobar en qué medida esta evolución se corresponde al predominio y alternancia de fuerzas centrífugas o centrípetas.

El objeto de estudio que aquí se trata no es novedoso para la autora, quien recientemente adelantaba los resultados de esta investigación, al tratar la génesis de estos conceptos¹⁴. Sin duda, esta primera aproximación le ha permitido ampliar con rigor, no exento de riesgo, un ambiciosa investigación, que nos permite entender el desarrollo conceptual de la descentralización y autonomía en el Estado liberal hasta ver su cristalización en la Constitución de 1978. Para ello se atiende a tres aspectos: administración local, instrucción pública, especialmente en el ámbito universitario, a las que se une, la configuración territorial, cuestión medular de la administración del Estado ante las demandas de autonomía en Cuba o las reclamaciones regionalistas de Cataluña y Vascongadas (p. 16).

Ciertamente nos encontramos ante una interesante reinterpretación de la perspectiva institucional, ya que la autora, en el desarrollo de su hipótesis de investigación, parece compartir, con matices, la sugestiva propuesta que en su momento realizó Koselleck de explicar la evolución de la realidad social y, por ende, el Derecho a través la compleja evolución semántica que sufren los conceptos medulares de la cultura y del pensamiento (Semántica de los tiempos históricos).

Es posible que la elección del campo de estudio, a los ojos del lector, y, de quien esto escribe, resulte cuestionable, pues, como reconoce la misma autora, el ámbito uni-

¹⁴ «La génesis de las nociones de centralización, descentralización y autonomía en la España decimonónica», en *Anuario de Historia del Derecho Español*, t. LXXXIII, 2013, pp.569-663.

versitario nada tiene que ver con la organización administrativa local y territorial, y parece lógico que se hubieran tratado por separado. Regina Polo sortea este escollo de forma habilidosa, argumentando que si utilizamos el pasado como instrumento explicativo de los conceptos actuales, no podemos olvidar que es en estos tres ámbitos durante todo el siglo XIX donde se desarrollaron dichos conceptos; y por esa razón, se señalaron como los ámbitos propios de la autonomía por los legisladores de 1978, incluso desde la discusión del Anteproyecto de Constitución, lo que no quiere decir que dicha autonomía no pueda extenderse a otros ámbitos diferentes (p. 17).

Otra cuestión que queda fuera del análisis territorial, obviamente por la extensión desmedida que, en ese caso, hubiera alcanzado el libro es la conceptualización de la autonomía o autogobierno que se da para el problema de la integración de Cuba, Filipinas y Puerto Rico en la administración territorial decimonónica hasta 1898. Espero que ese aspecto del problema pueda abordarse por la autora en posteriores investigaciones.

Creo una excelente apuesta el hecho de que R. Polo haya conjugado con habilidad tres planos de investigación que en su conjunto dotan a la obra de la perspectiva adecuada para entender como, en esta larga evolución conceptual, a veces, la norma jurídica no está en consonancia con la realidad que quiere regular. Así, en primer término se va examinando como se fragua la opinión de juristas, políticos y prensa de la época, pero señalando, acertadamente las diferencias entre la perspectiva de los teóricos de la, entonces novedosa, «ciencia de la administración», frente a la opinión «más general» que pensadores y políticos reflejaban en sus ensayos, conferencias y participaciones públicas, perfectamente contrastadas con la visión ofrecida por los programas y manifiestos políticos y en la prensa del momento. En segundo lugar, ante una realidad que se percibe objeto de regulación, se abordan con precisión los trabajos preparatorios, discusiones parlamentarias y anteproyectos legislativos en el intento de dibujar claramente la colisión entre posturas centralizadoras y descentralizadoras que inspiran el conjunto de disposiciones normativas. Estas, fallidas o no (a lo largo de toda la obra se analizan los innumerables proyectos que no llegaron a ver la luz), constituyen el tercer plano de trabajo que muestra la regulación legislativa del régimen local, la forma de la organización local y política del Estado y las universidades. Por tanto, la autoría no sólo atiende a la génesis de la norma, sino a su aplicación y, lo que es más importante a su valoración social y política.

Con estos presupuestos metodológicos, Regina Polo nos presenta una obra estructurada en torno a dos grandes capítulos, cuyo punto de inflexión es 1868; momento en que se acude a un nuevo modelo de configuración territorial como solución a los importantes problemas políticos de la época; momento también en el que hablar de centralización-descentralización no explica cómo debe ser el gobierno territorial y local, y se acude a un nuevo concepto, la autonomía, eso sí, entendido de un modo diverso desde las diferentes sensibilidades ideológicas.

Así en *Primeros y vacilantes pasos* (1808-1868), epígrafe claramente deudor de la obra realizada en el 2013, se demuestra el predominio de la fuerzas centrípetas y cómo el uso del concepto «centralización» apenas se esboza doctrinalmente. En efecto, partiendo de una «mitificación» liberal del municipio medieval, en el primer liberalismo, 1812-1823 se apuesta por una configuración centralista de la organización territorial, local y en la instrucción pública, donde, aun subyacente, se identifica con un léxico mas impreciso «unidad» o «uniformidad», frente al temor del «federalismo»; sin embargo las tendencias disgregadoras que finalizan con la independencia de los territorios americanos, afianzaron el centralismo, si bien, en estos años, puede detectarse un marcado descontento con el estrecho control del Gobierno sobre consistorios y diputaciones provinciales, que se refleja en el resultado final de la nueva reglamentación del régimen

local (Instrucción de 1823). En el terreno de la Instrucción pública, entiendo que para fortalecer la difusión de las ideas liberales, el centralismo es férreo (véanse pp. 25-50). En el último absolutismo el predominio de reformas administrativas, que no políticas, condujo indefectiblemente a reforzar el centralismo que culminó en el liberalismo doctrinario isabelino, donde se consagra el concepto Estado unitario, si bien los modelos territoriales enfrentados de moderados y progresistas activan el debate en torno al grado de centralización, especialmente en el ámbito local, mientras que en la esfera de la instrucción pública, la centralización es un hecho que no se discute (Ley Moyano, 1857). En estos años los grandes maestros de la ciencia administrativa decimonónica: Javier de Burgos, Posada Herrera, y, como colofón, Colmeiro, afrontan la teorización de los conceptos de centralización, descentralización y excentralización; reflexión que se traslada luego a la esfera política y parlamentaria con singular virulencia (pp. 58-117).

En la segunda parte del libro, realmente novedosa, y significativamente titulada *La consolidación (1868-1936)*, se muestra una paulatina inversión del modelo, apostándose por la descentralización y consagrándose el término autonomía. A mi entender esta es la parte medular del trabajo que le sirve a la autora para explicar y explicarnos las claves de nuestra más reciente historia desde la perspectiva del ejercicio de las potestades públicas.

A partir de 1868, las fuerzas centrifugas adquieren el protagonismo, con un éxito efímero: el malogrado intento de 1873 de cambiar la forma de organización política del Estado, la consecución de una regulación más descentralizada del régimen local en las Leyes de 1870 y el afán de instaurar la libertad de enseñanza (véase pp. 131-155). La Restauración, con el triunfo de las tesis doctrinarias, trae consigo la vuelta a la centralización cuestionada por crecientes reivindicaciones descentralizadoras y autonomistas. La realidad de una época convulsa hace necesaria una explicación conceptual al espinoso tema de la configuración estatal (regionalismo) y al problema ultramarino; por ello no solo políticos y periódicos debaten, sino que excelsos juristas como Adolfo Posada o Royo Villanova teorizan sobre la autonomía, el *self-government*, o autogobierno local en el caso de Jordana de Pozas. Junto a ellos, las opiniones de regionalistas y antirregionalistas mostrando sus encontradas visiones y una pluralidad de soluciones que parecen confluir en posiciones de compromiso a través de la instauración de las Mancomunidades. Solución que podría explicarse, aunque la autora no se decanta claramente por esta opción, porque desde el poder se percibía la reforma del régimen local como menos peligrosa que la posibilidad abordar la configuración de una nueva organización territorial; esto podría ayudar a entender, junto a los continuos proyectos de reforma, el contenido de las leyes de 1877 y 1882. Sin embargo 1898 da al traste con esta postura de tibieza y la necesidad de autonomía se canaliza hacia el ámbito administrativo y no al político.

En las primeras décadas del xx, las tardías respuestas al desafío regionalista, se articulan en una legislación que señala a las mancomunidades provinciales como la solución para mantener intacta la organización política del Estado. La región, también bajo la tutela del poder central, se convierte en ámbito de poder que enlaza el municipio y la Administración central (pp. 160-326). A la altura de los años 30, esta solución que se ha mostrado inútil, se radicaliza al apostarse en la II República por la autonomía y descentralización política, a través de la creación del «Estado Integral», solución truncada por La Guerra civil. Paradójicamente, la apuesta por la autonomía en el campo político no se reflejó en la administración local, ni en la instrucción pública (pp. 354-386).

En definitiva, aunque pudorosamente, la autora nos presenta opiniones, actuaciones y realizaciones normativas sin aventurarse a un diagnóstico final que desde el pasado nos haga meditar sobre nuestro presente; sin embargo, sutilmente, el lector se ve aboca-

do, especialmente en las excelentes conclusiones finales, a plantearse el significado en un futuro de la autonomía, principio que informa nuestra configuración político-territorial y en la actualidad se encuentra sujeto a una profunda revisión por las circunstancias de la actualidad española.

CARMEN LOSA CONTRERAS

RIBAS ALBA, José María. *Introducción a la Antropología jurídica romana*. Granada, Comares, 2013, 125 pp. ISBN: 978-84-9045-025-3

Varios son los temas que el romanista sevillano José M. Ribas Alba ha cultivado, pero dos son los que ha tratado con más ahínco en los últimos años: el proceso a Jesús de Nazaret y la antropología jurídica romana. En ambos ha sobresalido por su rigurosa documentación histórica y por su perspectiva novedosa. Después de un estudio de hondo calado sobre la persona en Roma (*Persona. Desde el derecho romano a la teología cristiana*, Granada, 2012) el autor presenta una breve introducción a la antropología jurídica romana.

Se trata de un libro pensado para sugerir y evocar, mediante unos cuarenta epígrafes breves, en los que se van enlazando varios temas centrales de la antropología clásica y del derecho romano público y privado (la antropología del individuo y de la comunidad, la transición de los grupos de parentesco al Estado, el matrimonio, las relaciones privadas...). No es una lista cerrada, sino un conjunto de temas variados que abarcan las cuestiones más relevantes para lo que han sido después las categorías jurídicas más socorridas. Ya avisa el autor en el prólogo que no se trata de un tratado o de un manual (p. 9).

El profesor Cuenca Boy (*Revista de estudios histórico-jurídicos*, 35, 2013, pp. 865-873) hizo una elaborada recensión a la que poco puede añadirse y es osadía intentarlo. Sin embargo, repensando algunas de las ideas de Cuenca, cabe volver al concepto mismo de «antropología jurídica», para mostrar el alcance y el acierto en la dirección del libro, así como la necesidad de ahondar en esta perspectiva.

Indica Cuenca que: «señalábamos al comienzo la dificultad de que el relato de un romanista metido a antropólogo pueda ir más allá de informar acerca de las manifestaciones jurídicas de una concepción antropológica subyacente así como, en su caso, sobre algunos aspectos de esa concepción que puedan parecer especialmente marcados por su origen jurídico. En nuestra opinión, en este libro de Ribas predomina el primer aspecto, o sea, el esclarecimiento metódico de los cimientos de ciertas realidades del mundo del derecho que cabría ver como brotes de aquella concepción antropológica subyacente, global y unitaria. Del segundo hay menos pero lo que hay no es en absoluto insignificante: la identificación de *homo* y *humanitas* como categorías de origen jurídico, el peso determinante de las elaboraciones jurídicas en torno a la acción libre del hombre y la *voluntas* o la atribución al pensamiento de los juristas del concepto de persona y de la primera aplicación del mismo al ser humano» (p. 872).

Ciertamente, J. M. Ribas ha elaborado una buena guía para mostrar cómo detrás de cada concepto jurídico romano subyace una base antropológica. El autor concibe la obra como una «topografía del espíritu romano», escrita –creo– en tiempo de decadencia, en el que la presencia del mundo grecolatino languidece en los planes de estudio. Y tal vez sea más importante lo que sigue: el autor se hace eco de la importancia de la antropología y de la nueva sensibilidad de los juristas hacia ella. Sin duda, libros como *Justicia*