

## TRADICIÓN VERSUS MODERNIDAD. EL PROBLEMA DE LA CREACIÓN DEL MODERNO DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

GUILLERMO VICENTE Y GUERRERO

*SUMARIO: — I. PLANTEAMIENTOS GENERALES.— II. EL PROBLEMA DE LA GÉNESIS DEL MODERNO DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL.— III. TRADICIÓN VERSUS REVOLUCIÓN. LA TEORÍA DE LAS FORMAS JURÍDICAS.— IV. CONCLUSIONES.— V. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESENCIALES: 1. Fuentes bibliográficas. 2. Bibliografía secundaria.*

### I.- PLANTEAMIENTOS GENERALES

La dialéctica relación, expresada frecuentemente en los habitualmente paradójicos términos de amor-odio, entre tradición y modernidad, entre españolismo y afrancesamiento, lejos de ser algo meramente formal ha llegado a trascender los escritos de los principales pensadores liberales del pasado siglo, conformando una de las auténticas claves de sus personales actitudes vitales.

Es precisamente este íntimo combate entre dos tendencias en principio enfrentadas el que parece reflejar, en no pocas ocasiones, una cierta incoherencia que es rasgo inherente y moldeador del liberalismo moderado español de la anterior centuria. Tales incoherencias son, en mi opinión, piezas insustituibles de un puzzle irrealizable (1).

No conviene olvidar que la influencia francesa se materializa a través de dos vías que indudablemente se complementan e incluso a veces se superponen: la del doctrinarismo político sobre la esfera política y paralela y simultáneamente en el tiempo la de la doctrina administrativista francesa sobre la esfera jurídica.

En cualquier caso el problema se plantea, si cabe con mayor fuerza, en este segundo ámbito reflejando toda una serie de tensiones internas a las que

---

(1) Ver, sobre las ingenuidades del liberalismo español del XIX, el excelente estudio de GIL CREMADES, Juan José, *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Ariel, Barcelona, 1969.

indudablemente no fueron ajenos Javier de Burgos, Alejandro Oliván o Manuel Colmeiro, por citar tan sólo a los tres administrativistas más destacados de la primera mitad del siglo XIX.

Dichas tensiones, reproducidas de forma sorprendentemente violenta en la actualidad, se reflejan hoy entre aquellos que opinan que el Derecho administrativo español nace como consecuencia de la Revolución francesa (2) y entre aquellos otros que piensan que con anterioridad al fenómeno revolucionario ya existían toda una serie de normas susceptibles de ser designadas con el controvertido término de administrativas.

Es precisamente la falta de acuerdo en un presupuesto de salida básico como es el propio concepto de Derecho administrativo e incluso la misma noción de norma administrativa, la que imposibilita, ya desde el principio, toda posibilidad de acercamiento y, por descontado, de arreglo.

Dicho problema se agrava, en mi opinión, al intentar la equiparación de categorías jurídicas de siglos pasados con las que configuran en la actualidad la esencia del Derecho administrativo (3). Sin embargo, personalmente creo que ello no es sino un error de método, ya que la falta de equiparación absoluta entre conceptos pasados y presentes no conlleva la negación de las realidades más íntimas de que dichos conceptos se nutren: en el caso que ahora nos ocupa la regulación de las actividades del titular del poder efectivo a través de una serie de normas conscientes de su propia especificidad administrativa y con unas considerables expectativas de validez y eficacia.

A lo largo de las páginas que conforman este estudio voy a realizar, pues, una serie de reflexiones personales sobre el origen del moderno Derecho administrativo español, cuestionándome la naturaleza de los elementos de que éste se va a alimentar, con la íntima convicción de que el resultado de estas líneas podrá reflejar una posición que, no por minoritaria, pueda contribuir a una nueva y modesta aproximación a la cuestión.

(2) Así, la doctrina iuspublicista española dominante, encabezada por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. En este sentido: «La recepción del régimen administrativo napoleónico no fue un capricho cumplido al acaso en nuestra patria, como se deja suponer, sino una corriente universal, como pudo serlo la recepción del Derecho romano». GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Prólogo al libro de Alejandro Oliván: De la Administración Pública con relación a España», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.

(3) Lo que continúa siendo triste práctica común entre buena parte de nuestra doctrina. «Por otro lado, parece poco discutible, como los mismos autores reconocen, que categorías como las de «acto», «recurso», «poder» y «ley» de aquél período histórico no son equiparables a sus equivalentes actuales... Pues bien, si no son equiparables las categorías acto, recurso, súbdito, poder y ley, ¿cómo puede decirse que lo que hoy llamamos Derecho Administrativo existiera entonces?». CHINCHILLA MARÍN, Carmen, «Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del Derecho administrativo», en *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992, pp. 51-52.

En cualquier caso, y huyendo del tono polémico que en los últimos años ha acompañado a este problema, ya adelanto que, en mi opinión, la naturaleza del moderno Derecho administrativo español es eminentemente dual, fruto de la combinación de elementos autóctonos provenientes de la más pura tradición jurídica hispana con elementos importados directamente del fenómeno revolucionario francés, si bien esta última afirmación debe ser fuertemente matizada.

El Derecho administrativo *moderno* surge con el alumbramiento de la Revolución francesa (4) y con la creación de la Administración como sujeto individualizado capaz de derechos y deberes propios y exclusivos, pero la norma administrativa, susceptible o no de encuadrarse dentro de un Derecho administrativo tradicional (5), ya se encuentra indudablemente en suelo español mucho tiempo antes de 1789, limitando especialmente el ejercicio del poder de los sujetos titulares del mismo, los reyes, lo que además de dotar a tales normas de una incuestionable especificidad parece, por lo menos, sugerir la existencia de una tenue y quizás incipiente separación de poderes.

## II.- EL PROBLEMA DE LA GÉNESIS DEL MODERNO DERECHO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL

El Derecho administrativo es un fenómeno histórico, no lógico. Su contenido es susceptible de múltiples transformaciones deudoras en gran parte de las paralelas mutaciones producidas en el seno de las diversas sociedades en las que se acoge. Necesario parece por tanto volver la vista al pasado y, a través de la historia, atender al complicado proceso de su creación y desarrollo.

Bajo mi punto de vista, el Derecho administrativo surge de la encarnizada lucha que por el dominio y la supremacía mantienen el sujeto titular del poder con el resto de los sujetos sociales. No es por ello inherente a la misma formación de los Estados entendidos como cuerpos político-sociales dotados de territorio, gobierno y población, sino que puede ya encontrarse en sociedades y agrupaciones deficitarias de alguno de dichos elementos (6).

(4) Como señala lúcidamente Elías Díaz, desde una perspectiva jurídico-institucional el principal logro de la Revolución francesa consiste en haber exportado la materialización de un incipiente Estado de Derecho. DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1972, p. 24.

(5) Lo que en mi opinión no es un problema lógico sino metodológico, dependiente en último caso de las pretensiones de equivalencia del sujeto que realiza la equiparación entre las categorías jurídicas del pasado y las del presente.

(6) Desde el preciso momento en que el ser humano entra en relación con otros individuos de su misma especie superando el umbral de lo completamente primitivo, hay que constatar un

Esta afirmación contradice el, en mi opinión, cuestionable apriorismo que hace depender el nacimiento del Derecho administrativo del alumbramiento de la Administración, de tal modo que se afirma que antes de que ésta haga su aparición es absurdo defender la existencia del Derecho administrativo.

A estos efectos, los argumentos se centran en la constatación a partir de los inicios del siglo XIX de la progresiva adopción de una personalidad orgánica propia e individualizada por parte de la Administración como sujeto dentro del poder ejecutivo (7), como fenómeno entroncado de forma directa con su progresivo crecimiento orgánico y competencial.

Sin embargo, la triple acepción conceptual del fenómeno *administración* alcanza significación propia no sólo sustantivándose como sujeto intervector que desarrolla la actividad administrativa sino también concibiéndose como dicha actividad (8) (acción administrativa, función administrativa...) e incluso como materia (lo propiamente administrativo).

Personalmente estoy persuadido de que una cosa es admitir que la Administración moderna personificada como sujeto con atribuciones perfectamente diferenciadas surge con la Revolución Francesa (9), pasando a ostentar la titularidad de las prerrogativas que con anterioridad estaban de un modo indiferenciado en poder del monarca, y otra muy distinta consiste en pretender negar la existencia de una materia administrativa anterior a dicho proceso revolucionario.

Estas posturas tan radicales beben de aguas emanadas de las propias fuentes revolucionarias francesas que, presas tal vez de una ilimitada euforia,

principio de organización administrativa (aunque sea incipiente). En consecuencia, el titular del poder dentro del núcleo social concreto (jefe o asamblea) realiza una auténtica distribución de cargos (responsable de los víveres, hechicero-sacerdote, encargado de las armas, juez...), lo que indudablemente implica no sólo consecuencias sociológicas sino también jurídicas. Ver en sentido contrario: GIANNINI, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1980, pp. 9 y ss.

(7) Lo que me parece, por lo menos, matizable, si volviendo la vista al pasado caemos en la cuenta de que en la España del Antiguo Régimen, las funciones administrativas son ya ejecutadas de forma separada mediante el sistema de los Consejos.

(8) Resulta altamente significativo que la primera vez que en Europa se utiliza el término *administrativo* sea con esta acepción conceptual, en una declaración del rey francés Francisco I el 15 de julio de 1515: «Le régime, gouvernement et totale administration des affaires du royaume», texto transcrito por OLIVER-MARTÍN, M., *Cours d'histoire du droit public français*, Les cours de Droit, París, 1951, p. 129.

(9) No resulta ocioso reconocer que dentro de una concepción estrictamente dogmática, el cuadro de la Historia de la Administración únicamente puede ser trazado desde el siglo XIX. Sin embargo, el desprestigio de los dogmas racionalistas de pretendida validez universal parece aconsejar otro tipo de análisis basado en criterios históricos e institucionales.

parangonable únicamente quizás con su desmesurada ingenuidad, se llegaron a considerar las creadoras de un mundo nuevo alejado de todas las realidades anteriores.

No obstante, en los textos legislativos hispanos antiguos, se encuentran una gran cantidad de reglas y prescripciones cuyo objeto en la actualidad recibiría sin duda el calificativo de materia administrativa (10) (piénsese a modo de ejemplo en el *Código de Teodosio*, en las *Siete Partidas de Alfonso X el Sabio* o en la *Novísima Recopilación*).

Ha sido, sin embargo, práctica común entre los iuspublicistas denunciar de una forma directa la falta de sistematización de ese conjunto de pretendidas reglas de carácter administrativo, su falta de integración dentro de un auténtico sistema jurídico. Sin embargo, en mi opinión, con estas pretensiones sistematizadoras se está cayendo en una peligrosa experiencia metodológica: el enjuiciamiento con criterios presentes de las realidades pasadas.

En cualquier caso, dicha falta de sistematización no implicaría, según creo, la negación ni de la existencia de tales normas ni de su carácter plenamente administrativo ni, incluso, de su validez y eficacia (11). Únicamente incidiría, pues, en la falta de una verdadera Ciencia del Derecho Administrativo (12).

(10) En similares términos se expresan autores del prestigio de MARAVALL, José Antonio, *La teoría española del Estado en el siglo XVI*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944; SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVII*, A. G. Marisal, Madrid, 1959; VILLAPALOS SALAS, Gustavo, *Los recursos contra los actos del poder en la Baja Edad Media*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976; Por todos, García-Gallo, al calificar certeramente como escasos los problemas de los que se ocupa la ciencia del Derecho administrativo que de algún modo no aparezcan ya en tiempos remotos: «Hay problemas que, en su esencia, quitando lo temporal o contingente, se presentan en todos los tiempos. La comunidad política siempre ha tenido unos órganos de gobierno. La relación gobernante-gobernado se da en todas las épocas. En todas los gobernantes han ejercido una autoridad y el súbdito ha sentido la necesidad de defenderse de sus excesos». GARCÍA-GALLO, Alfonso, «Cuestiones y problemas de la historia de la Administración española», en la obra colectiva *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, p. 45.

(11) En sentido contrario: GARRIDO FALLA, Fernando, «El Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración Pública*, nº 7, Madrid, 1952, p. 18.

(12) En esta línea: «Hace un siglo que nació nuestra ciencia de la Administración y la del Derecho administrativo en España como sistematización científica. Legislación administrativa la hubo en todo tiempo; principios de actuación de los gobernantes, determinación de las funciones que corresponden en pro del bien público a las autoridades, no faltan antes del siglo XIX, incluso estudios del llamado Derecho de policía, antecesor del administrativo». GASCÓN Y MARÍN, José, «La evolución de la ciencia jurídico-administrativa española durante mi vida académica», (Discurso correspondiente a la apertura del curso académico 1944-1945), Universidad de Madrid, Madrid, 1944, p. 26.

Si se admite lo anterior, el único problema que podría plantearse es el del tratamiento jurídico peculiar y diferenciado de la materia administrativa, que parece quedar igualmente resuelto mediante un estudio histórico-jurídico en profundidad de la misma (13).

Puede resultar apropiado, llegados a este punto, intentar bucear sobre las agitadas aguas de la primera parte del pasado XIX, para de esta forma poder encontrar testimonios directos de los principales protagonistas de este presunto fenómeno de creación de un nuevo Derecho administrativo.

Así, de especialmente sugerentes pueden ser catalogadas las palabras del gallego Manuel Colmeiro, verdadera punta de lanza de toda la excelente generación de administrativistas que surgen en los albores de la década de 1840:

«El Derecho administrativo ha existido siempre, porque la administración no ha faltado nunca. El cuidado de administrar es tan antiguo como la sociedad, y su ejercicio una condición esencial de toda existencia colectiva. Lo único que debemos a nuestra época es la clasificación de las leyes relativas a la administración pública, el aislamiento de sus principios y la deducción de una serie de consecuencias pertenecientes a este nuevo orden de ideas: en suma, al espíritu analítico del siglo somos deudores de la teoría en cuanto a las doctrinas, y del sistema en cuanto a la organización.

Sucedió con la administración lo que con la economía pública, que antes de ser conocido ni aun el nombre, se practicaban sus máximas con más o menos acierto» (14).

Por su parte, Alejandro Oliván aborda igualmente tan espinoso asunto, y sus palabras no dejan de ser tan significativas como las del gallego, distinguiendo con acierto que una cosa es la moderna Ciencia de la Administración y otra cosa muy distinta el hecho de administrar en sí mismo, que es tan antiguo como lo son los mismos Gobiernos:

«Hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el Poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los Gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna» (15).

(13) En este sentido, MEILAN GIL, José Luis, *El proceso de la definición del Derecho administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967, pp. 18 y ss.

(14) COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, tomo I, Imprenta de José Rodríguez, Madrid, 1865, (primera edición: Madrid, 1850), pp. 28 y 29.

(15) OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública con relación a España*, Imprenta y librería Boix, Madrid, 1843. Existe reedición por parte del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954, p. 27.

En cualquier caso, nos encontramos ya en condiciones de percibir con claridad un par de características que bien consideradas van a permitirnos abordar con mayores opciones el fundamental apriorismo cuestionado al principio de este capítulo.

En primer lugar, la extraordinaria movilidad de las normas jurídicas, y en especial de las administrativas, fruto de su indudable naturaleza histórica y mutable. El Derecho administrativo se presenta así como una serie de normas dispersas y de principios no siempre coherentes (16), frente a la manifiesta estabilidad del Derecho civil (17). Personalmente creo que el verdadero mérito del fenómeno revolucionario (18) consistió realmente en dotar de una auténtica coherencia interna a toda esa serie de principios que, con anterioridad, permanecían dispersos.

En virtud de la movilidad del fenómeno administrativo se produce pues una constante mutación tanto de su objeto como de las normas y principios que lo regulan, desde el Derecho regio pasando por el de la «Ciencia de la Policía» hasta llegar a la actualidad.

Esta incuestionable agilidad de la materia administrativa se ve considerablemente favorecida por la total ausencia de codificación de sus normas. La carencia de un código que sirva de línea divisoria entre el Derecho administrativo tradicional y el moderno, que marque un antes y un después, contrasta visiblemente con la situación vivida por el Derecho privado, en el que la Pandectística provocó un auténtico corte con el mundo jurídico anterior.

Los propios administrativistas españoles del siglo pasado son plenamente conscientes de los graves inconvenientes de la ausencia de prácticas

(16) En otra línea de razonamiento, parte de la doctrina italiana, la cual va mucho más lejos al afirmar que la Revolución Francesa no es sino el momento en el que surgen toda esa serie de principios que configuran el Derecho administrativo, si bien reconoce una cierta línea de continuidad con el Antiguo Régimen. Ver sobre el particular: CANNADA-BARTOLI, Eugenio, «Vanum disputare de potestate: Riflessioni sul Diritto Amministrativo», *Riv. Trim. Dir. Processuale Amministrativo*, n° 2, 1989, p. 167.

(17) No obstante, la influencia del Derecho civil sobre el administrativo es un hecho incuestionable, lo que provoca un auténtico préstamo de sus instituciones. En este sentido: «A pocas materias jurídicas se les ha presentado tan aguda y vívamente el problema de su autonomía como al Derecho administrativo... Por una parte en tarea diferenciadora del Derecho constitucional; por otra, del mismo Derecho civil cuya influencia estructural ha estado tutelar y generosamente presente en todo lo que de más estrictamente jurídico nos ha podido ofrecer la sistematización del Derecho administrativo». MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1960, p. 7.

(18) Que no debemos olvidar que si bien se inicia en Francia, continúa su desarrollo precisamente en España, llevando en nuestro país a la práctica ideas que tan sólo fueron esbozadas de forma teórica por los enciclopedistas franceses. Ahondando en la dinámica del proceso revolucionario: GIL CREMADES, Juan José, *El reformismo español...*, op. cit., p. XVII.

codificadoras. Por ello, pese a la manifiesta dificultad de encerrar las reglas administrativas en un código hermético, se lanzan contra corriente con intenciones claramente sistematizadoras, desde Ortiz de Zúñiga (19) y Gómez de la Serna (20) al mismo Manuel Colmeiro (21).

En este sentido, pueden resultar representativas del propio sentir de la época las palabras de éste último, quien en la introducción de su *Derecho administrativo español* destaca la enorme movilidad de las normas administrativas y la imperiosa necesidad de su codificación:

«Cuanto más uniforme sea el Derecho, tanto más fácil será de codificar; y de ahí nace que mientras las leyes civiles fundadas en relaciones, si no invariables, permanentes, fueron codificadas en casi toda Europa, las administrativas, expresión de los más leves accidentes de la vida social, no se han sistematizado todavía en parte alguna.

A decir verdad, la codificación del Derecho administrativo compuesto de preceptos, unos de observancia constante y general, y otros contrarios a una época o lugar, ofrecería graves inconvenientes y leves resultados bajo el aspecto de la fijeza; mas siempre será mejor para los administrados y más favorable a la ciencia misma reducirlos a un método, que abandonarlos a la confusión actual con su libertad de razonamiento y su falta de sanción positiva» (22).

En todo caso, dicha movilidad encuentra fácil explicación en el carácter del Derecho administrativo como subproducto (23), ingente pero derivativo, de la política (24). En efecto, la considerable permeabilidad del Derecho

(19) ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho administrativo*, Imprenta y librería de D. Manuel Sanz, Granada, tomo primero: 1842, tomos segundo y tercero: 1843.

(20) GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, *Instituciones del Derecho administrativo español*, Imprenta de D. Vicente de Zalama, Madrid, 1843.

(21) En estos autores, los intentos encaminados hacia la sistematización se orientan fundamentalmente hacia la exposición del Derecho administrativo, de su materia; si bien el gallego se va a diferenciar de sus otros dos compañeros al no realizar una mera relación descarnada de las disposiciones administrativas, introduciendo comentarios críticos siempre con la utilización de la Historia como medio auxiliar idóneo dirigido a hacer más real su comprensión.

(22) COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, tomo I, op. cit., p. VIII.

(23) Como destaca Gil CREMADES, estudiando las concepciones político-administrativas de Adolfo Posada, para el discípulo de Giner «el derecho administrativo es un capítulo del derecho político, y versa sobre la perfección y conservación del Estado». GIL CREMADES, Juan José, *El reformismo español...*, op. cit., p. 281. Dicha concepción es paradigmática, al mantenerse durante buena parte del siglo XIX y comienzos del XX por un considerable grupo de juristas y políticos.

(24) Ver: VILLAR PALASI, José Luis, *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Universidad de Madrid, Madrid, 1968, p. 92.

administrativo a los cambios políticos y socioeconómicos así lo atestigua (25).

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, la influencia de lo político en lo administrativo ha incidido fundamentalmente en las estructuras superficiales de éste, abandonando ya desde el primer momento la posibilidad de ahondar en las mismas (26). Esto se puede explicar convincentemente si caemos en la cuenta de que, en último caso, la pretensión final de todo cambio político consiste esencialmente en la suplantación de la titularidad del poder, más que en su minimización, efecto directo de las relaciones Derecho-fuerza sostenidas con anterioridad.

El Derecho administrativo, al no quedar lógica y conceptualmente aprisionado en ningún tipo de código legislativo, y al verse libre de rígidos cortes y cesuras, consigue de esta forma la salvaguarda de su realidad más íntima.

Ello provoca un fenómeno que es consustancial a la propia naturaleza histórica del Derecho administrativo: la pervivencia dentro de su seno de toda una serie de reglas y de principios jurídicos que se mantienen a lo largo de los siglos (27), sobreviviendo a los cambios y a las revoluciones político-sociales de cada momento (28).

(25) Sobre la permeabilidad de la legislación administrativa ver: TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 1981, pp. 596 y ss.

(26) Una valoración completamente distinta de la influencia del Derecho político sobre el Derecho administrativo puede encontrarse en Legaz Lacambra: «Puede decirse que entre el Derecho político y el administrativo no hay más diferencia que la que media entre los principios generales y su aplicación y aun convendría añadir que el «Derecho político» contiene un número mínimo de normas jurídicas, pues consta más bien principalmente de declaraciones de principios que sólo integradas con las disposiciones administrativas que las complementan alcanzan el carácter de normas jurídicas completas. No sería nada inadecuado, pues, decir que el verdadero Derecho político es el Derecho administrativo». LEGAZ Y LACAMBRA, Luis, «La politicidad del Derecho administrativo en la obra de Colmeiro», en el volumen colectivo: *Estudios en honor a Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago, 1950, pp. 103-104.

(27) Y que en su mayoría continúan huérfanos de estudios en profundidad. Entre éstos, ver los trabajos de ARIÑO ORTIZ, Gaspar: «La configuración histórica del principio de equivalencia en los contratos y el surgimiento del riesgo y ventura en los contratos del príncipe», en la obra colectiva *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970, pp. 215-251; y «Derechos del rey, derechos del pueblo», en la obra colectiva *Actas del II Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, pp. 37-93; y de RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, Montecorvo, Madrid, 1986, pp. 62 y ss.

(28) Lo que se explica por el exiguo carácter innovador que, en general, llevan aparejados los levantamientos insurrectos. De similar parecer: «Es bien sabido que los movimientos revolucionarios no son absolutamente innovadores, es decir, no reinventan el orden jurídico y político al menos enteramente». PAREJO ALONSO, Luciano, *El concepto de Derecho administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, p. 35.

### III.- TRADICIÓN VERSUS REVOLUCIÓN. LA TEORÍA DE LAS FORMAS JURÍDICAS

Dicha afirmación, que en principio puede parecer paradójica, encuentra razón de ser en el propio carácter del fenómeno revolucionario, orientado más hacia los cambios institucionales y las suplantaciones de la titularidad del poder que hacia lo que podrían ser denominados aspectos menores (29), entre los que se situaría la regulación administrativa.

Este conjunto de reglas, que voy a denominar *formas jurídicas*, en una construcción auxiliar, *ad hoc*, para el fin que ahora nos ocupa, son las que van a configurar en último extremo el Derecho administrativo español como algo singular. Dentro de éstas, podríamos dar un paso más distinguiendo entre *formas jurídicas primarias* (principios político-jurídicos) y *formas jurídicas secundarias* (reglas o cláusulas concretas de carácter plenamente administrativo).

Así, entre las *formas jurídicas primarias*, y sin ningún ánimo de exhaustividad, podrían destacarse: el principio de autoridad estatal para la configuración del orden social; el control jurídico del poder real; la concepción del poder público como sujeto interventor; la dualidad gubernativo-contencioso (luego trasladada a la división de poderes); la idea de la normativa pública especial para regular la actividad del titular del poder, la propia noción de orden público (30)...

Entre las *formas jurídicas secundarias*, pueden señalarse reglas propiamente administrativas tales como: la ejecutoriedad de las decisiones administrativas; el privilegio de pagar cuando le conviene al príncipe; la presunción de legalidad del acto administrativo; la exclusión de los jueces ordinarios en los asuntos gubernativos-administrativos; la imprescriptibilidad de la propiedad de los entes públicos; la firme seguridad de los bienes del súbdito ante los daños causados por el príncipe; la no obligación de la Administración de pagar intereses de demora...

Así, a modo de ejemplo, vamos a estudiar muy brevemente dos formas jurídicas, primaria y secundaria, con el objeto de demostrar que su proceden-

(29) Ver, en este sentido, VILLAR PALASI, José Luis, «Problemática de la Historia de la Administración», en la obra colectiva *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, op. cit., pp. 31 y ss.

(30) Objeto de un excelente estudio de Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, quien si bien centra su análisis a lo largo de la historia de nuestro constitucionalismo, asignándole su verdadero peso en la progresiva configuración de la monarquía limitada, percibe lúcidamente su papel de hilo conductor con el Antiguo Régimen. MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo, «Notas para la historia de la noción de orden público», *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1983, p. 365.

cia es más deudora de la tradición jurídica española que de la dogmática revolucionaria francesa. Analicemos en primer lugar, como muestra paradigmática de *forma jurídica primaria*, el *control jurídico del poder real*, es decir, la radical ligadura de los príncipes y señores al Derecho positivo, la limitación, en suma, de la actividad del poder público (31). La elección de esta *forma jurídica* no es en absoluto casual, ya que, fruto de su incuestionable naturaleza dual, se comporta no sólo como principio sino también como el principal objeto de esas dispersas normas de carácter administrativo.

La limitación de la arbitrariedad de los poderes fácticos es, en mi opinión, un cuando menos sorprendente *invento* de la Revolución Francesa, máxime teniendo en consideración la gran cantidad de textos legales antiguos y de doctrinas hispanas que hacen referencias explícitas al mismo (32).

En este sentido, en Aragón, ya en el llamado *Privilegio General* (33), firmado por el rey Pedro III en 1283, encontramos una gran cantidad de cláusulas cuyo único fin es la limitación de los poderes del monarca y su sujeción a la ley: prohibición al establecimiento de monopolios reales, exención de impuestos, imposibilidad real de crear nuevas exacciones, prohibición de intervencionismo de la Corona en materias económicas, mayores atribuciones a los poderes municipales, impulso a la institución del Justicia de Aragón en detrimento de los poderes del rey...

Pocos años más tarde, Alfonso III se ve obligado a firmar en 1287 los llamados *Privilegios de la Unión*, en los que el monarca se ofrecía a no proceder contra aquellos ricoshombres y caballeros ni contra persona alguna de la Unión a muerte ni lesión ni prisión, sin preceder sentencia del Justicia de Aragón con consejo y consentimiento de la Corte o de la mayor parte de ella ... Por otro lado, se veía el rey obligado en cada año a convocar Cortes generales a los aragoneses en Zaragoza por el mes de noviembre, otorgándoles que los que en ellas se congregasen tuviesen poder de elegir y asignar al rey

(31) Ver, sobre el particular, DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho...*, op. cit., p. 20.

(32) J. L. MESTRE data, para el caso francés, los orígenes de la limitación efectiva del poder a finales del siglo XI. Así, con las cargas impuestas por los reyes y por los principales señores a sus súbditos aparecieron los primeros abusos que, lejos de institucionalizarse, provocaron el establecimiento de límites en las cartas que dichos señores concedían a sus súbditos. Ver: MESTRE, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, París, 1985.

(33) El *Privilegio General*, reacción natural del modo de ser aragonés contra los reyes de la Casa de Barcelona por su política fomentadora de los intereses catalanes, es el primer ensayo de fijar legalmente las relaciones entre los monarcas y el país aragonés, asentando definitivamente una serie de instituciones de trascendental importancia (el Justicia de Aragón, las Cortes, el Consejo del reino...) que marcarán el futuro político del reino en los siglos posteriores. Este auténtico proceso de exaltación nacional aragonesa concluye unos años más tarde con los dos *Privilegios de la Unión*.

y a sus sucesores personas que fuesen de su consejo, con cuyo parecer y acuerdo gobernaría y determinaría los negocios.

(I Privilegio).— «1. Que nos ni los nuestros successores qui en el dito rregno de Aragon por tiempo rregnarán, ni otri por mandamiento nuestro, matemos ni estemos, ni matar ni estemar mandemos ni fagamos, ni preso o presos sobre fiança de dreyto detengamos ni detener fagamos agora ni en algun tiempo alguno o algunos de vos... ni encara alguno o algunos de los otros... sines de sentencia dada por la Justicia de Aragon dentro en la ciudat de Çaragoça, con conseillo e atorgamiento de la Cort de Aragon o de la mayor partida, clamada e ajustada en la dita ciudat de Çaragoça.

(II Privilegio).— 2. Que d'aquí adelant nos e los successores nuestros a todos tiempos clamemos e fagamos ajustar en la dita ciudat de Çaragoça una vegada en cada un anno en la fiesta de Todos Sanctos del mes de noviembre Cort General de Aragoneses; e aquellos qui a la dita Cort se ajustaran ayan poder de esleyr, dar e assignar e eslian, den e assignen conseylleros a nos e a los nuestros sucesores» (34).

La lectura de estos textos demuestra con claridad la existencia de un auténtico control jurídico del poder real en Aragón, en donde el juramento del rey implica su sujeción. Constatéase igualmente la peculiar institución del Justicia de Aragón, con funciones de garantía a favor de las libertades de los aragoneses incluso frente al poder del rey.

Del principio del *control jurídico del poder real* como fenómeno inherente a toda la tradición aragonesa en el devenir de su historia, es plenamente consciente Alejandro Oliván, para quien las grandes libertades de que siempre ha hecho gala el pueblo aragonés derivan precisamente del proceso de limitación de la autoridad del príncipe:

«En cuanto a los legisladores de Aragón... es un hecho incontestable que la Constitución de aquel reino ponía límites a la autoridad Real, y aseguraba de un modo desconocido hasta entonces las libertades del pueblo. Causa admiración ver salir de entre el densísimo velo que la ignorancia y la barbarie habían tendido por toda la Europa, unas instituciones tan bien calculadas y tan originales, que no se encuentra el más leve vestigio de ellas en la antigüedad, ni han sido imitadas después por nación alguna» (35).

Así pues, Oliván es absolutamente conocedor de la aplicabilidad en Aragón de dicho principio desde tiempos inmemoriales, concediéndole al

(34) GONZÁLEZ ANTÓN, Luis, *Las Uniones Aragonesas y las Cortes del Reino (1283-1301)*, II, Documentos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Zaragoza, 1975, pp. 246-248.

(35) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial sobre el gobierno del Rey D. Fernando VII; escrito en Madrid por un español, en mayo del presente año, y dado a la luz en Versalles por un amigo del autor*, Jacobo de Versalles, París, 1824, p. 45.

mismo un papel esencial en la creación de los hoy todavía sorprendentes Fueros, Privilegios y Observancias del país aragonés:

«Los aragoneses se apartaron de las reglas conocidas, y sacaron de la fortaleza de sus pechos y elevación de sus almas una Constitución nueva, que hizo por más de quinientos años la felicidad de su país, y a quien algunos autores extranjeros han mirado como una inspiración del cielo» (36).

Y este control jurídico del poder del príncipe igualmente se detecta, si bien con mayores restricciones, en Castilla. Así, en la obra legislativa posiblemente más completa de toda la Edad Media, *las Partidas de Alfonso X el Sabio* (37), encontramos planteado nuestro problema con una sorprendente exhaustividad.

Ya en la ley XII: *Quien ha poder de fazer leyes*, del título I de la Primera Partida se aborda esta cuestión. En primer lugar se recalca la exclusiva capacidad del emperador o del rey para dictar leyes en el ámbito temporal, siendo completamente necesario para su calificación como precepto legal dicho requisito de elaboración real.

A continuación, en la ley XVI: *Como fon todos tenudos de guardar las leyes*, de la misma Primera Partida, se establece la necesidad de que la ley obligue a todos, incluyendo al monarca, sin hacer ningún tipo de excepciones en razón de creencias, linajes o poder, lo que ya es tremendamente significativo:

«Gvardar deue el rey las leyes como afu honra e a fu fechura, porque recibe poder e razon para fazer justicia... E por estas razones fobredichas fon los reyes tenudos delas guardar, e todos los otros de la tierra comunalmete. E de fto ninguno puede fer efcufado por razon de creencia, ni de linage, ni de poder, ni de horra, ni avn por demoftrar fe por vil en fu vida o en fus fechos» (38).

Pero es en la Segunda Partida en donde se traza el asunto con mayor amplitud, al estar dedicada en gran parte a la regulación de los deberes del rey y de sus súbditos. La ley XIII del título V: *Como el Rey non deue cobdi-*

(36) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., p. 46.

(37) *Las Siete Partidas del Sabio Rey don Alfonso el nono, nueuamente Glosadas por el Licenciado Gregorio Lopez del Confejo Real de Indias de fu Magestad*, Andrea de Portonaris, Salamanca, 1555. Las Partidas comenzaron a escribirse en 1256, concluyendo en 1265. Su impresión ha sido frecuente, pero todos los textos no son iguales. En esencia, pueden ser reducidos a tres: el glosado por Alonso Díaz de Montalvo (impreso en Sevilla en 1491, pero con considerables erratas e incorrecciones), el glosado por Gregorio López (impreso en Salamanca en 1555, considerado por los estudiosos como el mejor de todos), y el editado en 1807 por la Real Academia de la Historia. Aquí he manejado la impresión de Gregorio López, en edición facsimilar realizada por el Boletín Oficial del Estado.

(38) *Las Siete Partidas...* op. cit., Primera Partida, título I, ley XVI.

ciar a fazer cofa que fea contra derecho, resulta suficientemente explícita de la postura adoptada. Se afirma que la codicia es un defecto que en determinadas circunstancias puede ser necesario, pero que en la mayor parte de las ocasiones es la raíz de todos los males, debiéndose guardar de ella todos los hombres, y en especial los príncipes.

Completamente definitiva es, en este sentido, la ley XIV de esa Segunda Partida: *Como el Rey non deue cobdiciar a fazer cofa que fea contra derecho: la qual ha de iuzrar folo por pofible*. Se señalan como las dos grandes características de todo buen monarca la justicia y la medida. Esta segunda es incompatible radicalmente con la codicia, que es un defecto que si es grande entre los súbditos, alcanza proporciones mucho más graves cuando se da entre los reyes. Todo rey honrado y juicioso no debe en ningún caso codiciar aquellas cosas que sean contra derecho, a riesgo incluso de poder soliviantar a su pueblo, al cual conviene tener siempre contento por si se le ha de necesitar (constátese aquí la influencia aristotélica):

«Cobdiciar, non deue el Rey cofa, q fea contra derecho, ca fegud, q dixeron los fabios, q fiziero las leyes antiguas, ta poco la deue el Rey cobdiciar, como la q no puede fer fegud natura... E porque quando la cobdicia es ademas, figuenfe della todos eftos males fobre dichos, e otros muchos, porende fe deuen los omes mucho della guardar, e mayormente los Reyes, por el lugar horrado, e poderofa que tienen. Ca fi ellos nom fe guardaffen, de cobdiciar las cofas que non deuen, fin la pena que Dios les daría por ello, non podría fer, que los omes: non ouieffen de cobdiciar el mal e daño dellos» (39).

Por último, en esa misma Segunda Partida, título IX, ley XXVIII: *Que femejanca pufieron los antiguos a la corte del Rey*, se ordena tajantemente que todos aquellos que en la Corte están aconsejando al príncipe deben esforzarse para llegar siempre a una solución común con el rey, para aconsejarle siempre que haga lo mejor, guardándole a él y a sí mismos, y evitando que *no yerre, nin faga contra derecho* (40).

En definitiva, tanto en los textos legales aragoneses como en sus homónimos castellanos, encontramos indudables referencias explícitas al control de carácter eminentemente jurídico del poder ejercido por los monarcas a lo largo de la historia, a la limitación, en suma, de su arbitrariedad (41).

(39) *Las Siete Partidas...* op. cit., Segunda Partida, título V, ley XIV.

(40) *Las Siete Partidas...* op. cit., Segunda Partida, título X, ley XXVIII.

(41) No obstante, dichos mecanismos de control legal deben conectarse de forma inevitable con los recursos limitadores del poder real, a menudo más efectivos, de los estamentos nobiliario y eclesiástico. De similar parecer: «La autoridad del monarca aparece así limitada moral y religiosamente por el estamento eclesiástico, social y fácticamente por el estamento nobiliario, no llegando en general al pueblo sino ciertas lejanas repercusiones de esas limitaciones». DíAZ, Elías, *Estado de Derecho...*, op. cit., p. 22.

Mayor satisfacción, si cabe, se siente al rastrear por el pensamiento jurídico-político español para encontrar específicas referencias al problema que nos ocupa. Por ello, produce profunda sorpresa el escuchar que deben considerarse a Maquiavelo y a Bodino como los grandes creadores del moderno Derecho natural racionalista y empirista originador de un considerable fortalecimiento del Estado; que son Locke, Rousseau y Montesquieu los intrépidos creadores de los principios sobre los que posteriormente se va a asentar el proceso revolucionario europeo (42): el concepto de ley, la separación de poderes, la soberanía del Estado, el contrato social...

El olvido, lamentablemente consciente la mayor parte de las veces, de la llamada *Escuela Española de Derecho Natural* (43), articuladora del pensamiento del país que jurídica y políticamente ejercía el dominio total en Europa durante todo el siglo XVI y parte del XVII, es, en mi opinión, difícilmente comprensible en la actualidad.

Esta Escuela, aunque mantiene las líneas principales originarias del pensamiento medieval, es necesario admitir que abre sus puertas de par en par a las nuevas cuestiones y problemas que al individuo comienzan a plantearse desde los inicios del Renacimiento.

De esta forma, si bien muchos de los postulados escolásticos se conservan, lo que provoca determinados choques contra nuevas ideas renacentistas, es indudable que toda la Escuela está empapada de modernidad y de sentido propio (44), caracterizada por la defensa de lo individual sobre lo colectivo, por la atracción por las cuestiones políticas y por la consolidación del ser humano como tal.

Si estudiamos, por poner un significativo ejemplo, a Vázquez de Menchaca, en seguida nos daremos cuenta de la profundidad de sus pensamien-

(42) La influencia francesa en dicho proceso es obviamente innegable, pero para un adecuado estudio del caso español debe tenerse en consideración *algo más*, una impresionante tradición histórico-jurídico-política que va a utilizarse a lo largo de toda la primera mitad del siglo como elemento legitimador.

(43) En mi opinión, el reconocimiento del peso de la tradición española en la formación del Derecho administrativo de nuestro país es un presupuesto de partida absolutamente básico. Así: «Cuando se habla del renacimiento del Derecho natural de recordar a Aristóteles y Santo Tomás como lo hacen Renard y Le Fur, no tenemos nosotros que hablar propiamente de renacimiento, pues no se había extinguido sino bien defendido el Derecho natural por nuestros clásicos en los que hallamos principios básicos de la ciencia del Derecho público y, por ende, también del administrativo». GASCÓN Y MARÍN, José, «La evolución de la ciencia jurídico-administrativa...», op. cit., p. 107.

(44) En este sentido: «Nuestro pensamiento filosófico y teológico de los siglos XVI y XVII no es sin más una prosecución de la escolástica, sino una neoescolástica en que la primera sílaba resulta fuertemente acentuada». DIEZ DEL CORRAL, Luis, *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984, p. 460.

tos, en nada envidiosos de los autores pre-revolucionarios franceses. En su incomprensiblemente hoy olvidada *Controversiarium illustrium aliarumque usu frequentium* (45), realiza un excelente estudio de la necesidad de controlar jurídicamente el poder de los reyes, apoyándose en una serie de meditaciones razones.

En un recorrido puramente sintético por sus teorías, Vázquez de Menchaca considera en primer lugar, siguiendo a Domingo Soto, que es conforme al Derecho natural y a la razón natural que cada uno deba acomodarse al mismo Derecho que ha establecido para otro, de lo que se deriva que es conforme y hasta debido al Derecho natural que el príncipe que establece leyes se acomode a ellas y a ellas se someta.

En segundo lugar afirma que el sometimiento del rey al Derecho se explica por un principio de Derecho natural y a la vez de Derecho divino: no hagas a otro lo que para tí no quieras y por tanto lo que quieres para otro quíerelo también para tí. De donde fácilmente se deduce que todo príncipe que da una ley a sus súbditos, por este principio se la da a sí mismo.

Igualmente influido por Soto, recuerda Vázquez de Menchaca que el legislador, al conceder una ley, está convirtiendo en una especie de virtud lo legislado, virtud que el propio rey está obligado a practicar no sólo del igual forma que la totalidad de sus súbditos sino incluso más estrechamente que éstos.

Es posiblemente la siguiente razón la que nos ofrece todavía un mayor interés, al afirmar que del mismo modo que nos obligan los contratos lo hacen las leyes, ya que (obsérvese la naturaleza contractual de la ley) para Vázquez de Menchaca la ley no es otra cosa que «un cierto contrato y una mutua promesa de los ciudadanos entre sí». De este carácter contractual se deriva que el rey está más obligado que el resto del pueblo al prestar su libre consentimiento en la confección de la ley.

Para resumir en unas pocas palabras el pensamiento de Menchaca sobre la necesidad de control jurídico del poder del monarca a través de su efectivo sometimiento a las leyes, como defensor o guardián de las mismas, pero nunca como superior, sirvan las siguientes líneas:

«No es ya posible dudar de que el príncipe, del mismo modo que los demás, o mejor dicho, más estrecha y justamente que los demás, quede com-

(45) VÁZQUEZ DE MENCHACA, Fernando, *Controversiarium illustrium aliarumque usu frequentium*, Venecia, Imprenta de Francisco Rampaceto, 1564. Existe una impresión bilingüe latín-castellano de esta segunda edición (la primera es de Salamanca, 1559), que es la consultada aquí: *Controversias fundamentales y otras de más frecuente uso*, traducción de Fidel Rodríguez Alcalde, Universidad de Valladolid, 1933. Igualmente resulta de interés su otra gran obra: *De sucessionum creatione, progressu, effectuque et resolutione*, Salamanca, 1559.

prendido por las leyes que él mismo o la república ha establecido (sobre todo no siendo él superior a las leyes, sino su guardián, su ministro, su ejecutor o defensor)» (46).

Pero el príncipe no debe limitarse para Menchaca a observar el estricto cumplimiento de la ley, su obligación va más allá al tener que subordinarse en último caso al bien y a la felicidad de sus ciudadanos. No se ha de subordinar el reino al rey, sino más bien éste al reino y a la pública utilidad del Estado y de sus súbditos:

«Ahora bien, siendo evidente que el muy poderoso Rey de las Españas ejerce su dominio sobre muchísimas regiones y súbditos, se comprende que tanto en el tiempo presente, como en el pasado y venidero, son muchísimos los que participan de sus beneficios. Porque su poder, como el de todo príncipe legítimo, no ha sido instituido para utilidad del propio príncipe, ni ha de tener por blanco su propio bien, sino el de los ciudadanos» (47).

Por su parte, el más importante jurista teólogo de la Escuela, Francisco Suárez, elabora una auténtica construcción doctrinal en su *De legibus ac Deo legislatore* (48) sobre la limitación del poder real mediante mecanismos de control jurídicos. Comienza diferenciando dos supuestos: cuando el legislador es la propia comunidad, en cuyo caso no existe ningún problema, ya que considera evidente que la ley que da la comunidad obliga en adelante a todas las personas que la componen, y cuando el legislador es el príncipe.

Es este segundo problema el que va a estudiar con gran detenimiento en el capítulo XXXV. Principia desechando toda una serie de razones aportadas por autores de la talla de San Agustín, Tomás de Vio o Domingo Soto en las que por razones obvias no podemos detenernos aquí: lo que no quieres para tí no se lo hagas a otro; resulta feo que una parte esté en desacuerdo con el todo; soporta la ley que tú mismo has dado; uno está obligado a observar la ley que ha dado para otro...

A continuación, presenta Suárez su propia solución al problema, Dios concede el poder legislativo a la comunidad, y ésta decide si establece por sí misma las leyes o si lo hace a través de un príncipe, en cuyo caso éste recibe el poder con la condición de que dichas leyes le obliguen a él también:

(46) VÁZQUEZ DE MENCHACA, Fernando, *Controversias fundamentales...*, op. cit., libro I, tomo III, cap. XLV, núm 3, p. 51.

(47) VÁZQUEZ DE MENCHACA, Fernando, *Controversias fundamentales...*, op. cit., libro I, tomo I, introducción, núm. 102, p. 69.

(48) SUÁREZ, Francisco, *De legibus ac Deo legislatore*, Coimbra, 1612. Existe una excelente edición moderna bilingüe latín-castellano, que es la utilizada en este trabajo: *Tratado de las leyes y de Dios legislador*, versión española por José Ramón Eguillor, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967.

«Al legislador le obliga su propia ley por voluntad de todo el Estado y por un pacto virtual entre el príncipe y el Estado, pues recibió el poder legislativo con la condición de que las leyes que él diese le obligarían también a él; y así, de una manera indirecta, se obliga a sí mismo en el sentido de que al obligar a los otros se alcanza a sí mismo; en cambio de una manera directa la que le obliga virtualmente es la comunidad misma de la cual recibió el poder con esa condición» (49).

De esta forma, Suárez está centrando de forma clara la autoridad en la totalidad: «populus ipse princeps supremus naturalites», frente a toda la gran cantidad de filósofos luteranos que localizaban la autoridad en el príncipe, desvinculándola del resto del cuerpo político. Se produce pues una verdadera transferencia de poder, de función de mando, mediante la *traslatio imperii*.

Así, el príncipe está obligado a comportarse como lo haría un verdadero funcionario administrador, y tal exigencia lo es tanto para con Dios como para con la comunidad de individuos a los que gobierna, siempre con la vista puesta en el bien común.

«Aunque sea un hombre quien da la ley, en ese acto se comporta como funcionario administrador de Dios, según los textos que antes hemos aducido de San Pablo; luego la intención y voluntad del príncipe que da la ley debe ajustarse a la intención de Dios que da el poder, más aún, la eficacia obligatoria de la ley más depende de la intención de Dios que de la del legislador particular... se prueba por la necesidad misma del bien común, al cual este poder se ordena» (50).

En resumen, Dios concede el poder a la comunidad de individuos y, éstos, al no ser capaces de ejercer por sí mismos la función de mando, se la transfieren al príncipe mediante un auténtico contrato social. El monarca, de este modo, se haya sometido a un orden natural superior (51). El poder del rey se considera como vicariato de la potestad divina, manantial de donde brota el poder político.

Resulta indudable, por otro lado, que los integrantes de la llamada generación de los padres del Derecho administrativo español van a mostrarse perfectos conocedores de los autores que conforman dicha Escuela de Derecho Natural y de sus doctrinas, en las que se basa a la hora de abordar

(49) SUÁREZ, Francisco, *Tratado de las leyes...* op. cit., libro III, p. 354.

(50) SUÁREZ, Francisco, *Tratado de las leyes...* op. cit., libro III, p. 354.

(51) En este sentido: «Cuando se dice que los reyes españoles tienen el poder absoluto, por ello se entiende algo muy distinto que más allá de los Pirineos; quiere decirse que los reyes no están sujetos en su potestad a ninguna otra extraña y superior, que son libres en lo internacional; ... pero por encima del mismo Rey hay un orden natural superior al que se encuentra sometido». DIEZ DEL CORRAL, Luis, *El liberalismo doctrinario*, op. cit., p. 465.

por su cuenta un tema tan problemático como el del control jurídico del poder real.

Así, Alejandro Oliván, el iniciador de la Ciencia de la Administración en España, recurrirá frecuentemente a la doctrina tradicional española y en especial a Saavedra Fajardo:

«Creo que no haya bajo la capa del cielo un hombre de sentido común que desconozca la necesidad de poner coto a la autoridad de los Reyes, no para afligir a los buenos, sino para sujetar a los malos o medianos. Nuestro profundo político Saavedra dice, en la Empresa 20, «que constituida con templanza la libertad del pueblo, nace de ella la conservación del principado; y que al príncipe que demasadamente ensancha la circunferencia de la corona, se le cae de las sienes» (52).

En efecto, afirmaba el murciano que el poder del rey no es en ningún caso absoluto, sino que debe someterse en todo momento al bien público y a los intereses de sus súbditos. Tampoco es un poder inmenso, sino limitado y siempre expuesto a modificaciones:

«También conviene enseñar al príncipe desde su juventud a domar y enfrenar el potro del poder... Menester es el freno de la razón, las riendas de la política, la vara de la justicia y la espuela del valor, fijo siempre el príncipe sobre los estribos de la prudencia. No ha de ejecutar todo lo que se le antoja, sino lo que conviene, y no ofender a la piedad, a la estimación, a la vergüenza y a las buenas costumbres. Ni ha de creer el príncipe que es absoluto su poder» (53).

Por su parte, asegura sagazmente Oliván que la suerte de los súbditos y la prosperidad pública dependen demasiado a menudo del carácter casual y de la educación de los monarcas. De aquí que postule la necesidad de ejercer un verdadero control sobre los detentadores del poder efectivo, trazándoles a los príncipes el camino que deben seguir. La necesidad de dicho control al poder real es algo evidente para el altoaragonés, si bien el modo de lograrlo es lo realmente polémico, haciéndose imperiosa

«la necesidad de trazar a los Reyes el verdadero camino que deben seguir para cumplir con Dios y con sus pueblos, poniéndoles de cuando en cuando señales para que no se extravíen, y levantándoles cortapisas que les impidan perderse. El modo de lograrlo es la gran cuestión que agita al mundo sin interrupción hace muchos siglos» (54).

(52) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., p. 224.

(53) FAJARDO, Diego, *Las empresas políticas o idea de un príncipe político-cristiano representado en cien empresas*, tomo I, empresa 20, Sociedad de ediciones Louis-Michaud, París, s/f, p. 111, (primera edición: Mónaco, 1640.).

(54) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., pp. 223.

Varios son los medios de limitación a la actuación de los reyes que propugna nuestro ilustrado: en primer lugar la Religión, para conseguir reducir la arbitrariedad de los gobernantes (si bien es consciente de que en ocasiones se ha abusado de ella, aumentando dicha arbitrariedad):

«En todos los gobiernos, aun en los despóticos de Oriente, sirve la religión para templar hasta cierto punto la arbitrariedad del que manda; pero también se ha abusado de ella algunas veces para aumentarla» (55).

Igualmente enjuicia Oliván el papel de la Historia. Los ejemplos de nuestros antepasados que derivan de su estudio son auténticas lecciones que deben ser objeto de la más alta consideración, al asegurar que

«El estudio de la historia y los ejemplos de sus antepasados son también lecciones útiles para los monarcas; las buenas para seguirlas, y las malas para evitarlas. Dice un publicista, «que sería una historia verdaderamente provechosa para los soberanos, aquella que les presentase en caracteres fuerte el fin vergonzoso o trágico de todos los malos Reyes» (56).

Pero destaca fundamentalmente el aragonés el papel de las leyes como medios objetivos de control de las actuaciones del poder real. Sin embargo, reconoce que muchas veces se contradicen entre sí, al ser hijas de distintas circunstancias y épocas, de tal forma que a menudo suelen aumentar más bien la confusión:

«Las leyes escritas tienen por objeto servir de guía a los Reyes; pero desgraciadamente es tal su complicación en las naciones ya viejas que exigen todo el estudio de un hombre: son hijas de diferentes tiempos y circunstancias, y muchas veces se contradicen entre sí, de modo que en lugar de ilustrar, suelen más bien aumentar la confusión. Y sobre todo, ¿qué pueden las leyes escritas, si no tienen garantías, si hay hombres interesados en eludirlas, engañando al príncipe y deslumbrándolo de mil maneras» (57).

Un último medio de control que presenta Oliván hace referencia a la educación de los príncipes, ya desde jóvenes, por el estrecho camino de la virtud. En este punto, de nuevo vuelve a recurrir a la doctrina tradicional española:

«Nuestro profundo político Saavedra en la Empresa 41 dice estas notables sentencias: «La modestia es la que conserva los imperios, teniendo el príncipe tan recogida su ambición, que mantenga dentro de los límites de la razón la potestad de su dignidad, el grado de la nobleza, y la libertad del pueblo; El poder absoluto es tiranía; quien lo procura, procura su ruina. No ha de gobernar el príncipe como señor, sino como padre, como administrador y tutor de sus

(55) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., pp. 223.

(56) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., pp. 223.

(57) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., pp. 223.

estados»... Vemos por todas partes, y desde la más remota antigüedad, multiplicarse los esfuerzos para conseguir el interesante objeto de circunscribir la autoridad Real, ya anticipándose los buenos Reyes a fijar reglas para sus sucesores ... ya esforzándose los pueblos a adquirir parte en el gobierno» (58).

En definitiva, la limitación del poder real es una práctica de extrema necesidad para Oliván. Los medios que postula se dirigen tanto a los propios monarcas (otorgando autoridad a la alta nobleza y al clero; organizando consejos y tribunales; facultando al pueblo para desobedecer posibles órdenes tiránicas; asesorándose con grandes asambleas integradas por todas las clases del Estado...) como a sus súbditos (nombrando magistrados defensores de la libertad; apoderando representantes para mantener sus derechos...).

En mi opinión, no obstante, olvida Oliván, posiblemente de forma consciente, que el poder real ya estaba jurídicamente sujeto a tres mecanismos jurídicos de control, que si bien por un lado justificaban en cierta medida la preponderancia del monarca, por el otro servían de contrapeso. Así, en primer término debe destacarse el control ejercido por el Derecho común, que actúa como un auténtico elemento obstaculizador de la pretensión del príncipe de equiparación Derecho-Derecho real. De esta forma, la exclusividad legislativa del rey se encuentra con un incómodo compañero.

En segundo lugar, el control jurídico ejercido por el Derecho canónico debe ser igualmente destacado, con la peculiaridad de que su alcance puede ser incluso mayor, al apoyarse en justificaciones morales y en la propia ley divina, lo que le da un respaldo muy grande, aunque muchas veces sus pretensiones sean únicamente económicas en defensa de los intereses de la Iglesia. El desarrollo con carácter teológico de un nuevo Derecho, el Derecho natural, pone las bases de una auténtica concepción legalista del Derecho.

En tercer y último lugar, debe señalarse el decisivo papel que en el control jurídico del poder real juega la costumbre. Esta, consecuencia directa de la tradición, se prioriza a menudo sobre la ley real basándose en su preeminencia histórica y en los usos en los que se funda, admitiéndose sin restricciones la *costumbre contra legem*.

La invocación de la *costumbre contra legem* como medio de control jurídico de la actividad del príncipe, que podría llegar a sorprender en un principio, aparece perfectamente recogida en nuestros textos legales antiguos. Así, en la Ley VI del Título III de la Primera Partida de Alfonso X: *Que fuerça ha la costumbre para valer*, se afirma textualmente:

«E avn ha otro poderío muy grande (de la costumbre) q puede tirar las leyes antiguas q fueyse fechas antes q ella, pues q el rey dela tra lo cofintieffe

(58) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., pp. 224-225.

vfar contra ellas tado tiepo como fobre dicho es, o mayor, Efto fe deue entender, quando la cofumbre fueffe vfada gñralmete entodo el reyno. Mas fi la cofumbre fueffe efpecial, eftonce no defataria la ley fino en aql logar tan folamete do fuefe vfada» (59).

En cuanto a la doctrina, sirvan como ejemplo las palabras de Castillo de Bovadilla, quien en ese impresionante testimonio de la literatura jurídica castellana de hace cuatro siglos que es: *Política para Corregidores y Señores de Vassallos* (60), recoge el sentir mayoritario de su época, al admitir sin ningún tipo de vacilaciones la costumbre *contra legem*, a la que otorga la misma fuerza que a la ley y la misma potestad que al propio rey:

«Lo primero, porque la cofumbre tiene autoridad, y potestad de Principe y fuerza de ley. Lo fegundo, porque la cofumbre da y concede jurifdicion, aun al que no la tiene. Lo tercero, porque la cofumbre municipal, y de la patria, fe reputa por ley, y haze callar las leyes, y refcriptos de los principes. Lo quarto, porque en fiendo la cofumbre inmemorial fundada en razon, aunque fea contra ley, es vifto fer aprobada por el Rey, y fe ha de obferuar affi, fin que fea necefaria mas noticia fuya» (61).

Y llegados a este punto, ¿quién es capaz todavía de defender que *el control jurídico del poder real* es un principio creado por los pre-revolucionarios franceses, consolidándose tras el proceso revolucionario? Creo haber demostrado que dicho principio o *forma jurídica primaria* se encuentra hondamente alojada en las más profundas raíces españolas, tanto en sus textos legales como en los escritos de sus autores (62).

A continuación, puede resultar interesante abordar el estudio de una *forma jurídica secundaria, la ejecutoriedad del acto administrativo*, para intentar poner de manifiesto igualmente que su procedencia no deriva de la dogmática del acto administrativo creada por los teóricos de la Revolución

(59) *Las Partidas...* op. cit., Primera Partida, Título III, Ley VI.

(60) CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para Corregidores y Señores de Vasallos, en tiempo de paz, y de guerra. Y para Jueces Eclesiásticos y Seglares y de Sacas, Aduanas, y de Refidencias, y fus Oficiales: y para Regidores, y Abogados, y del valor de los Corregimientos, y Gobiernos Realengos, y de las Ordenes*, Juan Bautista Verduffen, Amberes, 1704, (primera edición: 1597). Para esta investigación he empleado la edición facsimil realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.

(61) *Política de Corregidores...* op. cit., Libro III, Capítulo VIII, nº 194-195, pp. 165-166

(62) El imperio de la ley es, en definitiva, uno de los factores claves en el largo proceso de limitación de la arbitrariedad del monarca iniciado en España a comienzos de la Edad Media. Sobre el particular: «*Imperio de la ley*, tanto con respecto de los gobernados como (y esto era más nuevo cuando va surgiendo y asentándose tal figura jurídico-política) con respecto de los gobernantes; ley, pues, *versus* arbitrariedad». DÍAZ, Elías, *Socialismo en España: el Partido y el Estado*, Editorial Mezquita, Madrid, 1982, p. 175.

Francesa, sino que se entronca de una forma directa con la propia tradición jurídica hispana.

Esto contradice a parte de la doctrina administrativista española, que en número considerable postula que el privilegio de decisión ejecutoria de la Administración surge a partir de 1845, con el establecimiento del sistema contencioso-administrativo, a través de una considerable cantidad de disposiciones y resoluciones jurisprudenciales (63), proceso que concluirá con la elaboración de la ley Santamaría de Paredes en 1888 (64).

Sin embargo, en mi opinión, el principio de *ejecutoriedad de las decisiones administrativas*, evidente consecuencia de la doctrina de la presunción de legalidad de los actos administrativos, tiene un origen muy antiguo y aparece unido a la facultad de apremio, que aunque inicialmente se circunscribía a los créditos fiscales, con posterioridad amplió su ámbito de influencia a todas las relaciones jurídicas del monarca con sus súbditos.

Originariamente, la regla de ejecutoriedad fue algo excepcional, considerada como *regulae exorbitantes* y, como tales, como *regulae singulares ex necessitate introducta*. Ya con posterioridad, al adicionar *ob publicam utilitatem vel necessitatem*, perdieron dicho carácter excepcional adquiriendo de este modo valor pleno. Toda la doctrina se va a construir a partir de una ficción: la equiparación del Fisco a la dote: *Fiscum et dos pari passu ambulat* (65).

Dicha equiparación se encuentra ya perfectamente recogida en nuestros textos antiguos. Así, en *Las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio* aparece delimitada con claridad en la ley XXXIII del título XIII de la Quinta Partida: *De la mayoría que ha el Rey en los bienes de fu debdor, e la muger por la dote en los bienes de fu marido:*

(63) Doctrina encabezada por PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», *Revista de Administración Pública*, nº 55, Madrid, 1968. Ver igualmente en este sentido: MANZANEDO MATEOS, José Antonio, *El comercio exterior en el ordenamiento administrativo español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1968, pp. 391 y ss. y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *La doctrina de los vicios de orden público*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970, pp. 69 y ss.

(64) Así: «La ley Santamaría de Paredes viene a suponer, como ha señalado Parada, la consolidación del proceso contencioso como instancia de apelación o revisora. Su aparente neutralidad y tono conciliador viene a encubrir, dentro del sistema político de la Restauración, la consagración definitiva de las potestades ejecutorias de la Administración, tal y como se habían venido gestando en los años anteriores». SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo ¿Prescripción o caducidad?», *Revista de Administración Pública*, nº 58, Madrid, 1969, pp. 192-193.

(65) En este sentido, ver: VILLAR PALASI, José Luis, *Derecho administrativo...* op. cit., pp. 100-102.

«Tal privilegio ha el debdo de la camara del Rey, e otrofi lo q deue el marido a la muger por dote, maguer eftos debdores fea poftrimeros, primeramente deuen fer entregados, la camara del Rey, en los bienes de fu debdor, q otro ninguno, a quien deuieffen algo» (66).

Toda esta construcción de las prelación del Fisco se levanta así sobre la ficción de su equiparación a la dote, y aunque originariamente se aplica con exclusividad como carga real a los *bona castrata*, su evolución histórica posterior le hace llegar absolutamente a todos los créditos a favor del Fisco.

Unos años más tarde de la redacción de las *Siete Partidas*, encontramos un decisivo texto legislativo, obra del rey Juan II y fechado en 1433, que con posterioridad pasará al libro VII de la *Novísima Recopilación*. En él se afirma que los acuerdos de los Concejos y Regimientos gozan del privilegio de ejecutoriedad:

«Mandamos que lo que fuera acordado por el Concejo y Regimiento de cualquier ciudad, villa o lugar que vala y sea firme; y si algunos contradijeren lo que así fuese acordado y ordenado por el nuestro Consejo que los nuestros justicias los oyan y fagan sobre ello lo que fuera de derecho» (67).

Así pues, obsérvese que no se exigía en ningún caso aprobación previa para que dichos acuerdos de Concejos y Regimientos (Ayuntamientos, en suma,) fueran ejecutables. Tampoco había que dar cuenta de tales acuerdos a ninguna autoridad. Por último, reseñar el hecho de que únicamente se reconocía el derecho de queja en aquellos sujetos que se hubieran sentido directamente agraviados, encargándose en esos casos a las justicias que estudiaran y fallaran sobre sus pretensiones lo que fuera de derecho.

De esta forma, es necesario afirmar que la *ejecutoriedad de las decisiones administrativas* es cuando menos una sorprendente *creación* de la Administración francesa, máxime teniendo en cuenta que ya en 1433, con el rey Juan II, los acuerdos de la Administración (en este caso concreto de los Ayuntamientos) valen y son firmes, ejecutándose sin embargo de apelación, gozando únicamente de efectos devolutivos, pero en ningún caso suspensivos.

Ya en el siglo XIX, la ejecutoriedad del acto administrativo es un principio completamente reconocido, fruto no sólo de la indudable influencia francesa post-revolucionaria sino también de esta secular tradición. Así, en la Real Orden de 8 de mayo de 1839 se recoge este principio con total claridad, poniendo freno a las frecuentes anulaciones de las providencias administrativas llevadas a cabo por los Ayuntamientos y por las Diputaciones mediante el recurso de solicitar amparo a la autoridad judicial:

(66) *Las Siete Partidas...* op. cit., Quinta Partida, título XIII, ley XXXIII.

(67) *Novísima Recopilación*, Libro VII, título II, Ley VIII.

«Las disposiciones y providencias que dicten los Ayuntamientos y, en su caso, las Diputaciones provinciales, en los negocios que pertenecen a sus atribuciones, según las leyes, forman estado y deben llevarse a efecto, sin que los tribunales admitan contra ellas los interdictos posesorios de manutención o restitución, aunque deberán administrar justicia a las partes cuando entablen las otras acciones que legalmente les competen».

Toda el proceso culmina con la Ley de 8 de enero de 1845 de organización y atribuciones de los Ayuntamientos (68), en la que con claridad meridiana se establece el carácter ejecutorio de los acuerdos consensuados por los Ayuntamientos, si bien corresponderá dicha ejecución al Alcalde, en ocasiones bajo el control de la Administración superior, es decir, del Jefe político:

«Como administrador del pueblo, corresponde al Alcalde, bajo la vigilancia de la administración superior, ejecutar y hacer ejecutar los acuerdos y deliberaciones del Ayuntamiento, cuando tengan, legalmente, el carácter de ejecutorios. Cuando versen sobre asuntos ajenos de la competencia de la corporación municipal o puedan ocasionar perjuicios públicos, suspenderá su ejecución, consultando inmediatamente al jefe político» (69).

Lógicamente, toda esta regulación legal del principio de *ejecutoriedad de las decisiones administrativas* a lo largo de nuestra historia corre paralelamente a las diferentes doctrinas que se van sucediendo en el tiempo, obra de los propios juristas hispanos.

Así, Castillo de Bovadilla, en su magna obra: *Política para Corregidores y Señores de Vassallos*, afirma la ejecutoriedad de los acuerdos de los Regidores, planteando diversos problemas derivados de dicha ejecución. A tales efectos, estudia los casos en los que la sentencia dada por los Regidores es nula notoria y patentemente, las penas en las que en ese caso incurrían, las meras cuestiones de ejecutoriedad, los supuestos en los que se produce una colisión entre el parecer del Teniente y el de los Regidores...

Es precisamente en ese caso en el que no se da una conformidad en la sentencia de segunda instancia, en donde Castillo de Bovadilla toma partido de forma tajante por la decisión de los Corregidores, determinando que sus sentencias deben ser siempre observadas y ejecutadas:

(68) Sobre la importancia tan considerable de dicha Ley: «Con esto se confirmaba los cuatro siglos de un principio jurídico (la ejecutoriedad) formalmente establecido, jamás quebrantado». GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971, p. 148.

(69) Ley de 8 de enero de 1845 de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos y de las Diputaciones provinciales, artículo 74, 1º.

«Duda es, que han de hazer el Teniente y los Regidores, quando no fe conforman en la fentencia de fegunda instancia, y qual fentencia fe ha de executar, y por quien? En lo qual digo, que en esta difcordia de fentencias los Regidores pronuncian la fuya, y fuelen requerir al Teniente que fe conforme, con ellos; y el Teniente, fi no le fatifaze fer jufta la revocación, o fentencia... dize que no fe conforma, y fi le parece no firmar con ellos, no firma: pero esta obligado a obfervar y executar la fentencia de los Regidores, por fer de la mayor parte, y affi lo difpone la dicha ley de Toledo, que dize, «Y lo que estos determinaren, fea firme, y executado por la jufticia ordinaria» (70).

Igualmente destaca Castillo de Bovadilla una considerable cantidad de supuestos en los que se manifiesta la necesidad de que las sentencias de los Regidores sean ejecutadas sin ninguna vacilación, empleándose ya en estos momentos los términos: *fentencia firme y executada* :

«El veynte y siete y último cafo, en que los Regidores tienen jurifdicion, es para conocer, y fentenciar, y executar fobre las denunciaciones que fe hizieren de yeguas y potros affi contra los dueños, como contra sus yegueros y criados» (71).

El principio de ejecutoriedad se va afianzando progresivamente con el paso de los siglos. Así, a finales del XVIII la unanimidad por parte de la práctica totalidad de la doctrina es absoluta, encontrando nuevamente en los escritos de los principales autores referencias explícitas al mismo.

Tomemos como ejemplo la gran obra jurídica que sirve de transición entre el final del XVIII y los albores del XIX: *las Instituciones del Derecho Público General de España con noticia del particular de Cataluña*, del canónico catalán Dou y Bassóls, en la que se afirma que corresponde a los propios Corregidores la ejecución de todos los acuerdos que hayan tenido lugar en el seno de los Ayuntamientos. Únicamente se admite una excepción a lo anterior: aquellos casos en los que el Corregidor observe por su cuenta que lo acordado haya sido notoriamente injusto.

También destaca Dou y Bassóls el hecho de que el recurso de apelación al Corregidor o Alcalde mayor no detiene el proceso de ejecución, ya que los efectos de dichos recursos exclusivamente tienen efectos devolutivos, pero en ningún caso suspensivos:

«Pero el corregidor no puede dexar de observar lo acordado en el ayuntamiento, sino en el caso de ser lo acordado notoriamente injusto: en ese caso... puede resistirse: por lo demás no debe detenerse, ni embarazarse en la execu-

(70) CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para Corregidores...* op. cit., Libro III, Capítulo VIII, n° 280, p. 191.

(71) CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para Corregidores...* op. cit., Libro III, Capítulo VIII, n° 284, p. 192.

ción con pretexto de recurso o apelación: pues según parece... tiene efecto devolutivo» (72).

Ya en pleno siglo XIX, sí que resulta necesario reconocer que Javier de Burgos, Alejandro Oliván, Posada Herrera y el resto de los iuspublicistas españoles elaboran sus postulados notablemente influenciados por la dogmática post-revolucionaria francesa que, no obstante, no resultaba en ningún caso contraria a nuestra tradición jurídica anterior.

La solución que adoptan definitivamente es mixta, conviviendo indistintamente elementos autóctonos y factores foráneos con una sorprendente naturalidad. Conviene, tal vez, detenernos en un somero análisis de ésta.

Así, Alejandro Oliván, desde su puesto de Subsecretario del Ministerio de la Gobernación, va a entrar de lleno en el problema de la *ejecutoriedad de los acuerdos administrativos*, jugando un papel de absoluta relevancia al presentar en 1838 al Congreso dos proyectos de Ley: uno sobre la organización de los Ayuntamientos (73) y otro sobre sus atribuciones (74), en los que abordaba con exhaustividad la cuestión (75). Igualmente, debe tenerse en consideración la elaboración doctrinal que, sobre las atribuciones de los entes provinciales y locales realizó en su capital obra *De la Administración Pública con relación a España*.

En primer lugar, por influjo napoleónico distingue nuestro ilustrado entre Administración Local activa y Administración consultiva. La primera debe ser atribución de una sola persona: del Alcalde, mientras la segunda corresponde a la congregación de varios individuos, institucionalizándose a través de los Ayuntamientos.

Así, al Alcalde le corresponden todas las funciones de ejecución, reservándose al Ayuntamiento el ejercicio deliberativo y de inspección, pero en ningún caso el ejecutivo. De este modo, todo cuanto tenga relación con la ejecución será de la incumbencia de los Alcaldes, a la vez que la deliberación será atribución de la Corporación reunida, pero ésta será su función exclusiva:

(72) DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro, *Instituciones del Derecho Público general de España con noticia particular de Cataluña, y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, Oficina de Don Benito García, Madrid, 1800, Libro I, Título VIII, Capítulo VIII, Sección XII. Para este trabajo utilizo la reedición de Banchs Editor, Barcelona, 1975, tomo II, p. 208.

(73) Leído el día 3 de febrero de 1838. Apéndice único al *Diario de Sesiones*, n° 83.

(74) Leído el día 23 de febrero de 1838. Apéndice tercero al *Diario de Sesiones*, n° 83.

(75) Ver, en este sentido, BOQUERA OLIVER, José María, «Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos de la Administración local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, n° 139, Madrid, enero-febrero de 1965, pp. 1-27.

«El alcalde no extiende su autoridad más allá del término o jurisdicción del pueblo; pero en su persona se concentran todas las funciones de ejecución, en lo general y en lo particular, en lo político, en lo administrativo y hasta en lo judicial... A su lado está el Ayuntamiento... sus atribuciones son el cuidado de los fondos municipales, la acertada inversión de sus recursos y la realización de las mejoras progresivas. Sus funciones deben ser esencialmente de deliberación e inspección, nunca de ejecución» (76).

En el proyecto de Ley de 23 de febrero de 1838 va a desarrollar hasta sus últimas consecuencias dicha distinción, separando dos supuestos completamente diferenciados: aquél en el que los acuerdos de los Ayuntamientos «deben tener fuerza por sí, sin necesidad de que ninguna autoridad les preste el apoyo de su aprobación» (77), y aquél en el que las decisiones de los Ayuntamientos son de una materia de tanta importancia que requieren que una autoridad tutelar les confiera validez con su aprobación.

En el primer caso, el proyecto presentado por Oliván admite el valor ejecutivo de los acuerdos de los Ayuntamientos, si bien se puntualiza en el propio texto que únicamente se permitirá deliberar y acordar a dichas Corporaciones sobre todos aquellos asuntos que puedan ser considerados como *puramente domésticos*, lo que ciertamente limitaba bastante el número de dichos supuestos.

Por otro lado, las decisiones surgidas en el Ayuntamiento con motivo de dichos asuntos domésticos encontrarán una nueva limitación, al conservarse el Gobierno central el derecho de aplicar el correctivo de su autoridad en todas aquellas ocasiones en las que los acuerdos de la Corporación sean contrarios a las leyes y cuando puedan provocar perjuicios a la causa pública.

En el segundo caso, se habla de la necesidad de recurrir a una autoridad tutelar en aquellos supuestos en los que, por la trascendencia de la materia objeto de la discusión, no sea posible la inmediata ejecución del acuerdo (78). Dicha autoridad tutelar no es otra que el Jefe político o Gobernador civil:

«Examina el Ayuntamiento el presupuesto municipal y las cuentas anuales del Alcalde, dándoles su aprobación, si la merecen. Y de todas sus disposicio-

(76) OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública...* op. cit., pp. 154-155.

(77) *Diario de las Sesiones de Cortes*, 3 de febrero de 1838, apéndice único, nº 68.

(78) Para Santamaría Pastor, es precisamente este recurso a la aprobación de la autoridad superior para dotar al acuerdo de eficacia lo que se haya en el origen del concepto de ejecutividad: dicho concepto encuentra su origen en «el fenómeno en virtud del cual el acto de un ente administrativo cobraba eficacia al ser objeto de aprobación por un ente u órgano superior». SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988, p. 214.

nes únicamente este presupuesto y sus cuentas, las ordenanzas municipales y otros acuerdos capaces por su naturaleza de comprometer el pago de las contribuciones generales, o los derechos de las generaciones venideras, o la tranquilidad o los intereses de la generación actual, deben someterse por la ley al previo consentimiento del gobernador de la provincia para adquirir el carácter ejecutivo; en lo demás, sólo conocerá esta autoridad en queja o reclamación de algún vecino» (79).

En el artículo cuarto del proyecto sobre las atribuciones de los Ayuntamientos, después de enumerar en el apartado anterior los acuerdos que en razón de la importancia de su objeto requerirán aprobación del Jefe político, se propone el plazo de un mes pasado el cual si dicha autoridad no anula expresamente el acuerdo, éste adquirirá el carácter de ejecutivo.

De esta forma, será de la incumbencia exclusiva del Alcalde la ejecución de todos aquellos acuerdos y deliberaciones de la Corporación, cuando éstos tengan legalmente el carácter de ejecutorios.

Ninguno de los dos proyectos alcanzaron el rango de ley. Sin embargo, unos años más tarde, concretamente en 1840, vemos a Oliván de nuevo interviniendo activamente, al presidir la Comisión parlamentaria encargada de informar sobre el nuevo Proyecto de Ley de Organización y Atribuciones de los Ayuntamientos solicitado por el Gobierno.

En este nuevo proyecto, que sí alcanzaría el rango de ley, provocando una auténtica revolución popular por el sistema propuesto de elección de los alcaldes Oliván toma como referencia el proyecto presentado dos años atrás.

Esencialmente, tres son los principios en los que se basa: en primer término la no atribución de funciones de ejecución a las Corporaciones, que sólo pueden desempeñar satisfactoriamente funciones de deliberación, de regularización y de censura.

En segundo término, como consecuencia de su doble naturaleza, el Alcalde debe ejercer la ejecución tanto de los mandatos de la suprema Administración como de aquellos que provienen de los Ayuntamientos; de los que inciden directamente sobre los intereses del Estado y de los que recaen con exclusividad en la localidad.

En tercer lugar, la necesidad de autorización en el plazo de un mes de la Administración superior para imprimir el carácter ejecutivo a las deliberaciones de las Corporaciones, en aquellos casos que se discuten materias importantes. Dicha autorización se la atribuye Oliván al Jefe político.

Así pues, los acuerdos ejecutorios eran los dictados por los Ayuntamientos con la particularidad de que el Jefe político podía suspenderlos «si

(79) OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración Pública...* op. cit., p. 157.

los hallare contrarios a las leyes, reglamentos o Reales órdenes vigentes» (artículo 62).

Todo ésto indica que los acuerdos de los Ayuntamientos eran eficaces o ejecutivos ya desde su origen, debido a que la casual suspensión posterior incidía sobre una eficacia que ya había comenzado a surtir efecto.

Igualmente, determinados acuerdos consensuados por los Ayuntamientos debían ser comunicados sin falta para su aprobación al Jefe político como requisito necesario para que las deliberaciones fueran ejecutorias, de tal modo que todos aquellos acuerdos cuya deliberación era competencia de los Ayuntamientos obtenían ejecutividad desde el momento en que se daba la aprobación posterior, lo que en esencia se mantiene en la Ley de 8 de enero de 1845 (80).

Resulta indudable que el aragonés se muestra completamente favorable a la ejecutoriedad de los actos administrativos, si bien es necesario recalcar que con esta expresión entiende más que una consecuencia material un efecto de carácter jurídico, un singular efecto legal. En cualquier caso, la ejecutoriedad de los acuerdos administrativos se mantiene en la esfera propiamente administrativa, trasladándose únicamente del Ayuntamiento al Alcalde.

Así pues, obsérvese como Oliván, partiendo de la tradición española, favorable ciertamente a la ejecutoriedad de las decisiones administrativas, introduce una serie de peculiaridades importadas del ejemplo francés encaminadas a favorecer un mayor control de la Administración Superior sobre la Local, en aquellos supuestos en los que se delibere sobre materias de especial importancia o en los casos en los que tales acuerdos sean contrarios a la ley o puedan causar perjuicio al resto del Estado.

#### IV. CONCLUSIONES

Si aceptamos la existencia y pervivencia de este conjunto de reglas y de principios jurídico-administrativos que he denominado *formas jurídicas*, resulta como consecuencia inevitable la necesidad de matizar la doctrina administrativista mayoritaria que afirma que el Derecho administrativo surge al hilo del alumbramiento de un tipo específico de Estado, el Estado consti-

(80) Sin embargo, en la Ley de 5 de julio de 1856 se produce una mutación terminológica, hablando en el artículo 125 de ejecutividad para expresar lo que con anterioridad se entendía como ejecutoriedad. Ver, en este sentido, BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995, pp. 41 y 42.

tucional, tal como fue concebido por la Revolución Francesa y desarrollado en los períodos napoleónico y restaurador subsiguientes (81).

La aceptación de esta teoría nos llevaría irremediamente a reconocer al Derecho administrativo español como una herencia del Derecho francés surgido con la Revolución, tanto en lo que se refiere a sus instituciones como en lo que hace mención a sus categorías, lo que bajo mi punto de vista es discutible. La influencia de la cultura francesa, y por tanto del Derecho francés como fenómeno cultural, en la España del pasado siglo es un hecho cierto, si bien en mi opinión ha sido exagerado por nuestros propios autores contemporáneos (82).

Dicha influencia es innegable pero, metafóricamente hablando, en la construcción del nuevo edificio administrativo tal influjo recaería fundamentalmente en la limpieza y reforma de la fachada. Los cimientos, la auténtica base sustentadora de todo el edificio, continúa siendo nuestro propio Derecho tradicional, refugiado a menudo en esas pequeñas *formas jurídicas* que actuando como auténticos pilares se van a encargar, de forma callada pero eficaz, de sostener todo el nuevo edificio.

Más que un edificio nuevo es un edificio reformado, con imagen y fachada moderna (y afrancesada) pero con sólidos cimientos tradicionales. En muchos casos son nuevas ideas desarrolladas en viejos moldes, que provienen incluso de la época de los Reyes Católicos.

En efecto, la España de los siglos XV-XIX tiene asumido un rol de capital importancia en el concierto político-social europeo. Pretender que

(81) Esta doctrina, que aparece en la mayor parte de los libros de Derecho administrativo español, está encabezada por Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA. Como ejemplos paradigmáticos ver en especial sus, por otro lado, excelentes trabajos: «La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea», en Estudios en homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano, t. II, Madrid, pp. 202 y ss.; *Revolución francesa y administración contemporánea*, Cuadernos Taurus, nº 113, Madrid, 1972; «Revolución Francesa, Derecho Público y justicia administrativa», en *El Poder Judicial en el Bicentenario de la Revolución Francesa*, Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1990; *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

(82) Así, Alejandro NIETO en su, por otro lado, muy apreciable estudio, por innovador, «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española del Derecho administrativo», *Anales de la Universidad de La Laguna*, III, La Laguna (Tenerife), 1965-1966, pp. 43 y ss., confiere un excesivo papel, a mi entender, a la influencia francesa en España, lo que es asumido por buena parte de los administrativistas e historiadores del Derecho posteriores con carácter casi dogmático. No obstante, con posterioridad, el propio Nieto ha matizado esa influencia tras realizar un documentado estudio sobre los textos legislativos españoles antiguos y sobre las opiniones de nuestros juristas y pensadores políticos. Ver: NIETO, Alejandro, *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

somos meros adaptadores de modelos y fuentes extranjeras es, en mi opinión, algo altamente improbable (83). En España no puede darse el fenómeno de simple recepción y copia, no es un país de importación. El caso español no es colonial (84). Hay una tradición jurídica, administrativa y judicial de un peso considerable (85).

Este marco jurídico tradicional propiamente hispano se remonta originariamente a la creación del Estado unitario español (entendiéndose por tal el formado con Carlos I y con Felipe II, ya que con los Reyes Católicos lo que se da es una unión de dos dinastías distintas (86)), si bien con mucha anterioridad ya se pueden constatar *formas jurídicas* autóctonas que posteriormente se integrarán y gozarán de un papel preeminente dentro de dicha tradición (87).

Javier de Burgos, Alejandro Oliván, Ortiz de Zúñiga, Gómez de la Serna, Posada Herrera, Manuel Colmeiro y toda la sorprendente generación de administrativistas españoles que cooperan en la apasionante reconstrucción del viejo edificio administrativo parten precisamente de esta centenario

(83) Lo que se constata con facilidad a lo largo de toda la Edad Moderna a través de las constantes referencias a la tradición autóctona española por parte de nuestros principales juristas y políticos. En este sentido: «La manera española de entender y vivir el liberalismo, así como el peculiar estilo contrarrevolucionario, han de comprenderse en este sentido. Aquellos, a su modo, adaptan un Montesquieu, un Rousseau, un Condillac y, sobre todo, un Bentham. Estos, un de Bonald, un de Maistre e, incluso, un Burke. Ambos intentan la referencia al pasado histórico español, como legitimidad de sus posturas. Además, paradójicamente, declaran como «auténtica» la misma España: la medieval, a la que se llega desmontando la de los Austrias y pasando con desprecio sobre la de los Borbones». GIL CREMADES, Juan José, *Krausistas y liberales*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975, p. 11.

(84) Caricaturizando un poco, lo que a veces no es malo, se puede llegar a afirmar que el único tráfico constatable de pelucas en el curso de la historia ha sido el de las inglesas rumbo a las magistraturas de Kenia.

(85) Lo que fue agudamente percibido por Marx: «La verdad es que la Constitución de 1812 es una reproducción de los antiguos Fueros, pero leídos a la luz de la Revolución francesa y adaptados a las necesidades de la sociedad moderna... fue un producto genuino y original, surgido de la vida intelectual española, regenerador de las antiguas tradiciones populares, introductor de las medidas reformistas enérgicamente pedidas por los más célebres autores y estadistas del siglo XVIII». MARX, Karl, «España revolucionaria», Nueva York, 1854, en: *Revolución en España*, Ariel, Barcelona, 1970, pp. 124-127.

(86) Bien entendido que, hablando en sentido estricto, la verdadera formación de España no se produce hasta Felipe V. Hasta el siglo XVIII pues, no hay sino una reunión de distintos Reinos bajo una misma Corona.

(87) Como ya he defendido con anterioridad, en cuanto se produce el asentamiento de un grupo social estable, es perfectamente verificable un principio de organización jurídica y administrativa. Dicha organización engendra un conjunto de reglas que a menudo consiguen sobrevivir integrándose en nuevos ordenamientos.

tradición jurídica española (incluso en ocasiones sin tener plena conciencia de ello).

Como ejemplo paradigmático, sirvan estas reveladoras palabras del altoaragonés, que hacen descansar el bienestar del pueblo español en nuestras antiguas instituciones monárquicas, por encima de revoluciones intempestivas (en clara referencia a la Revolución francesa de 1789 y a la Revolución española de 1820) cuyo desenlace final acaba siempre en la anarquía:

«Después de haber tocado los perjuicios inmensos que ha ocasionado a la causa de la humanidad el prurito de las innovaciones intempestivas, y visto que la anarquía es el mayor de los males que pueden afligir a una nación, no queda más partido que cegar el abismo de las revoluciones, y buscar en nuestras antiguas instituciones monárquicas un abrigo a cuya sombra bienhechora crezca y se consolide el bienestar y la libertad verdadera de los pueblos» (88).

La auténtica intención de estos administrativistas, liberales y burgueses en su inmensa mayoría, consiste en construir un Estado español moderno, no en adaptar las peculiaridades del Estado francés al español. Además son conscientes de que la transmisión de culturas jurídicas de unos países a otros presupone cuando menos un déficit cultural en el lugar de recepción que hace factible la asunción de los productos culturales ajenos, lo cual no se da obviamente en el caso de nuestro país.

Por otro lado, la adopción globalizada de modelos jurídicos ajenos, lo que en mi opinión no es posible en España, implicaría en realidad un nuevo proceso de gestación, al reelaborar los productos jurídicos importados para adaptarlos a la peculiar realidad del país receptor (89).

Es el espíritu profundamente práctico de estos liberales moderados (90) el que les va a llevar a dejar a un lado (o más exactamente a un segundo plano) la lucha por las grandes ideas, por los grandes postulados de mercado

(88) OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial...* op. cit., p. 46.

(89) Un interesante estudio sobre el fenómeno importación-exportación de culturas jurídicas aplicado al Derecho administrativo español en: SERRANO, Antonio, «El problema de la transmisión cultural de formas jurídicas: discurso e historia en el Derecho administrativo español», *Revista Vasca de Administración Pública*, n° 23, Oñate, enero-abril de 1989, pp. 137-157.

(90) Ver, en sentido diametralmente opuesto: «La conciencia de que trabajan para algo permanente y objetivo les aleja desinteresadamente de la zona vivaz de la polémica política, cuando de las fuertes personalidades de muchos de ellos hubiese cabido esperar papeles más brillantes en el concierto colectivo». GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Prólogo a la obra de Alejandro OLIVÁN: *De la Administración Pública...*», op. cit., p. 21. En mi opinión, sin embargo, un simple estudio biográfico de Oliván, Posada o Javier de Burgos demuestra precisamente lo contrario.

matiz teórico, en favor de la elaboración de un verdadero Estado, incidiendo en aspectos tan significativos como la educación, la administración o la economía. Los principios no son sacrosantos, su verdadera utilidad estriba en conseguir materializarlos adaptándolos a las realidades cotidianas, de lo que era perfectamente consciente nuestro ilustrado.

Lo que en todo caso parece claro es que ninguno de los integrantes de la generación de administrativistas de la década de 1840 es un beato de la cultura francesa (91). Muy al contrario, la mayor parte de ellos demuestran un indudable conocimiento de la realidad española y de su tradición e historia, intentando realizar, y muy especialmente Oliván, una difícil síntesis entre la recuperación del pasado español y la modernidad francesa.

«No es esto abogar ciegamente por cosas extranjeras, no. Que no es extranjero todo lo contenido en el presente escrito, ni extranjero, sino muy español, el espíritu que lo ha dictado. Esto es aconsejar que se estudie y se medite lo bueno y que se procure adoptar de un modo juicioso y apropiado aquello que hace falta en nuestra sociedad y que pueda implantarse en ella, florecer y fructificar. El verdadero españolismo no ha de consistir en rechazar lo útil de los extranjeros, sino en elegirlo, y después de asimilado o incorporado a nuestro sistema, procurar superarlos a ellos» (92).

En consecuencia, puede hablarse de una línea de continuidad (93) (en la cual la Ciencia de la Policía jugaría el papel de hilo conductor) (94) que se

(91) Si bien muchos de ellos fueron a menudo increpados con el discriminatorio calificativo de afrancesados, consecuencia directa de la indudable universalidad de sus conocimientos. Referido a Oliván, en parecidos términos: «A Oliván, tachado de afrancesado, peyorativamente se le consideró también antiespañol; el fenómeno es muy frecuente cuando se emiten estos juicios, referidos a quien de una forma u otra cultiva la universalidad del saber». MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián, «Alejandro Oliván, Notas a su vida y a su pensamiento administrativo», *Argensola*, nº 26, Huesca, 1956, p. 146.

(92) OLIVÁN, Alejandro, *De la Administración pública...* op. cit., p. 313.

(93) De distinto parecer: «No cabe por ello establecer una solución lineal de continuidad entre estas dos fases —Antiguo Régimen y Revolución Francesa—, sino unos antecedentes históricos que prefiguran una buena parte de la faz actual del Derecho Administrativo». ESTEVE PARDO, José, «Recensión al libro de Jean-Louis MESTRE: Introduction historique au droit administratif français», op. cit. p. 453.

(94) En sentido contrario: «Los que en la historia de nuestra literatura administrativa les siguen —a los autores españoles de la Ciencia de la Policía—, no los mencionan, ni probablemente los conocían. Javier de Burgos y Silvela, Ortiz de Zúñiga, Posada Herrera y Gómez Santamaría, vueltos ya de espaldas a todo lo español, no continúan el cultivo de una ciencia, sino que la introducen... Sus fuentes están más próximas: lo francés impera». JORDANA DE POZAS, Luis, «Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía», en el volumen colectivo: *Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944, p. 154.

ve bruscamente interrumpida y modificada, pero no rota, por los hechos y las ideas de la Revolución Francesa (95).

Dicha Revolución provoca toda una serie de importantes transformaciones que se concretizan esencialmente en los fundamentos ideológicos y en los principios estructuradores del nuevo Estado (96). Sin embargo, en el plano material de la acción estatal no cabe hablar sino de reforzamiento, lo que origina una constante tensión interna en el propio ámbito del Derecho administrativo al convivir en su mismo seno las exigencias de libertad y garantía con las técnicas administrativas de actuación absolutistas. De ningún modo pues es apropiado hablar de cesuras (97).

En cualquier caso, este proceso de prolongación de las *formas jurídicas* administrativas del Antiguo Régimen no es patrimonio exclusivo del caso español. De altamente significativas pueden catalogarse las palabras de Tocqueville, uno de los testigos más lúcidos de todo el proceso revolucionario francés, cuyas tesis centrales se apoyan precisamente en la continuidad administrativa del Antiguo Régimen tras la Revolución:

«Sin darse cuenta de ello, (los franceses en 1789) habían conservado del antiguo régimen la mayoría de los sentimientos, de los hábitos, e incluso de las ideas con cuya ayuda habían realizado la Revolución que lo destruyó. Y, sin proponérselo, habían utilizado sus ruinas para construir el edificio de la nueva sociedad. De tal modo que, para comprender bien la Revolución y su obra, era preciso olvidar por un momento la Francia de nuestros días e ir a interrogar en su tumba a la Francia que ya no existe» (98).

Sustancialmente, las tesis de Tocqueville giran en torno a la idea básica de que la Revolución Francesa innovó en considerable menor medida de lo

(95) En términos opuestos: «Y con ello llegamos a la fecha de 1833, en que Javier de Burgos está ya en plena actividad. Como afirma Jordana de Pozas, Javier de Burgos y Oliván, vueltos ya de espaldas a todo lo español, no continúan la tradición de una ciencia, sino que la introducen, por lo que ignoran a los autores anteriores». BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1968, p. 111.

(96) Ver, en este sentido, SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Fundamentos de Derecho Administrativo I*, op. cit., pp. 124 y ss.

(97) Así: «El Derecho Administrativo del siglo XIX no rompe con el propio del Antiguo Régimen, puesto que ni en la Historia ni en el Derecho caben bruscas soluciones de continuidad. Pero como acierta a formularse en unos términos rigurosamente nuevos (al menos en algunos de sus aspectos fundamentales), es explicable que muchos autores deslumbrados por su modernidad, se hayan empeñado en datar por estos años su fecha de nacimiento». NIETO, Alejandro, *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, op. cit., p. 145.

(98) TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, I, Alianza Editorial, Madrid, 1982., pp. 45-46.

que en general se ha supuesto, lo que concretiza en instituciones administrativas de la mayor importancia, tales como la tutela administrativa o la centralización (99).

Sin embargo, resulta sorprendente constatar como dicha línea de continuidad ha sido rebatida por la mayor parte de la doctrina iuspublicista española, bien negando la existencia de nuestro Derecho público tradicional bien desechándolo por su presunta insubstancialidad, recurriendo obstinadamente a conceptualismos extranjeros (100).

Estos autores están defendiendo en realidad una auténtica erupción ideológica carente de conexiones con la vida española tradicional anterior. Sin embargo, en mi opinión, las ideas tardan más en morir de lo que parece observarse a primera vista, lo que sin duda ayuda a explicar la pervivencia de ese conjunto de reglas y principios que aplicadas al ámbito administrativo hemos denominado *formas jurídicas*, pero que igualmente encuentran acomodo en la vida económico-cultural del grupo social al que se acogen.

Personalmente creo que no es posible hablar de un «momento cero» en ninguna historia del pensamiento político-jurídico de ningún país. Todo son continuidades, salvando el tema de las Cortes. Existe una continuidad incluso en lo que hace referencia a la propia legislación.

Así, en muchos casos no se trata sino de técnicas legislativas procedentes del Antiguo Régimen que pasan a gozar de una nueva interpretación al calor de las nuevas ideas germinadas por el movimiento revolucionario burgués. Son pues viejos materiales jurídicos dispuestos para un nuevo uso: la configuración del Estado liberal moderno (101).

Tal vez la solución a esta problemática cuestión de la continuidad-ruptura de nuestro Derecho administrativo del siglo XIX podría abordarse con unas mayores perspectivas de éxito a partir de un nuevo enfoque metodológico

(99) Si bien una parte de la doctrina administrativista española continúa considerando que las palabras de Tocqueville sirven en realidad para probar que el origen del Derecho Administrativo es paralelo a la Revolución Francesa. Así: «resulta evidente que las ideas de Tocqueville, lejos de abonar el terreno donde crecen las tesis que sitúan el origen del Derecho Administrativo en el Antiguo Régimen, sirven de apoyo a aquellas otras que tradicionalmente han defendido que esta rama del ordenamiento jurídico sólo nace cuando surge la Administración contemporánea con la Revolución Francesa». CHINCHILLA MARÍN, Carmen, «Reflexiones en torno...», op. cit., p. 29.

(100) Una crítica a todo este fenómeno negador del ser del Derecho público español tradicional en: GALLEGU ANABITARTE, Alfredo, *Administración y jueces...* op. cit.

(101) Si se me permite la comparación, es semejante a la práctica seguida por los emperadores y los Papas romanos, que tomaban piedras de viejas construcciones para levantar sus nuevos edificios.

gico que se centrara en los propios sujetos que llevan a cabo el proceso de elaboración de ese pretendido nuevo Derecho, en los auténticos protagonistas, en suma, de todo el fenómeno.

A éstos efectos, sirvan las palabras de Posada Herrera, reveladoras en gran medida de los sentimientos de buena parte de los componentes de la que podríamos llamar *década de oro* del Derecho administrativo español, conscientes de que su separación de la realidad normativa del pasado no era tan abrupta como con posterioridad se ha querido presentar:

«Para encontrar los principios de nuestra administración necesitamos recorrer todos los códigos del país y no sólo tenemos que recorrer todos los códigos, sino buscar todas las reales órdenes y decretos desde la Novísima Recopilación hasta el día y buscar en ellos los principios que arreglan la administración en todos sus ramos: las cédulas de Carlos IV, los decretos de las Cortes en las épocas constitucionales, los decretos expedidos desde el año veinte y cuatro hasta el cuarenta y tres, todos tienen que entrar en el estudio de la administración y ser analizados para ver si contienen algún principio o máxime que haga relación al asunto» (102).

Dicha perspectiva metodológica es la que propongo en este trabajo. Hora es ya de abandonar banales discusiones teóricas que parten con frecuencia del mismo pecado metodológico: juzgar las realidades del pasado con categorías del presente, y que no conducen a nada al salir ya desde puntos de partida encontrados e irreconciliables.

¿Quién se ha interesado realmente en preguntar a la excelente generación de administrativistas españoles de la década de 1840 sus puntos de vista sobre el particular? La respuesta es sencilla de obtener, se encuentra en sus libros, en sus escritos, pero se haya también, y ésto es lo realmente importante, incardinada a su vida, a sus hechos y realizaciones como ecos permanentes de toda una actitud vital.

Personalmente estoy convencido de que los autores de la Escuela Española de Derecho Natural estaban completamente vivos, en las bibliotecas y en las traducciones de los autores del siglo XIX español, que los utilizan de forma frecuente. Los pensadores y políticos de la pasada centuria leían nuestros clásicos, estaban formados en nuestros clásicos.

Así, un ilustrado español de comienzos del XIX, Javier de Burgos, Oliván o Silvela por ejemplo, sin duda habían leído para su formación a la práctica totalidad de nuestros autores clásicos (españoles, griegos y romanos). El humanismo se formaba todavía en modelos indiscutiblemente clásicos.

(102) POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, tomo I, lección II, Establecimiento tipográfico, Madrid, 1843, p. 49. Existe reedición del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978.

Por todo lo expuesto con anterioridad, me encuentro en condiciones de afirmar lo que al comenzar mi investigación se presentaba tan sólo como una simple intuición: los miembros de la generación de administrativistas españoles no pueden llegar a entenderse sin profundizar en la reconstrucción que ellos mismos realizan de la nación española, de su tradición jurídico-política. Resulta completamente vital conocer su visión histórica del pasado español para comprender, por fin, que fueron mucho más que meros importadores, eso sí brillantes, de los postulados jurídico-administrativos franceses (103).

Este es el problema que realmente se ha planteado a lo largo del presente estudio: la constatación de la difícil convivencia entre tradición y modernidad, entre elementos tradicionales y aportaciones francesas de carácter más o menos revolucionario en el trasfondo de las teorías del grupo liberal burgués en el que se asientan la generación de administrativistas, y la comprobación, igualmente, de su recurso constante a las fuentes autóctonas, a la pervivencia, en suma, de *formas jurídicas* típicamente hispanas en el núcleo de sus concepciones doctrinales.

En definitiva, la adopción y aplicación al caso español de las principales técnicas que configuran el nuevo Derecho administrativo francés es un hecho incuestionable (104), como igualmente lo es, en mi opinión, la base sobre la que se sustentan esas modernas técnicas foráneas: un conjunto de principios, reglas y normas procedentes de nuestra propia tradición jurídica hispana, si se quiere dispersas, pero conscientes de su plena especificidad administrativa (105) y de su exclusiva finalidad limitadora de las posibles

(103) Desgraciadamente, su consideración como simples introductores del régimen administrativista francés en España ha traspasado nuestras mismas fronteras. Ver, en el caso de Oliván: «Undoubtedly the clearest exposition of the Napoleonic system of government is Alejandro Oliván: De la Administración pública con relación a España. First published 1843. A new edition by E. García de Enterría appeared in 1954». CHAPMAN, Brian, *The Profession of Government. The Public Service in Europe, Unwin University books*, Londres, (primera edición: 1959), 1971, p. 29. Existe traducción castellana por GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y Amparo L. VELÁZQUEZ, *Los Prefectos y la Francia provincial*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1959.

(104) Lo que presupone, en cualquier caso, un previo caldo de cultivo adecuado por parte de la nación receptora para que puedan llegar a florecer las ideas presuntamente importadas. De similar parecer: «Desde luego, no pretendo negar el papel decisivo de la recepción de las técnicas francesas, pero tampoco me sirve como explicación única, pues ningún ordenamiento importado echa raíces si el suelo histórico del país receptor no se halla debidamente abonado y preparado para ello». SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973, p. 9.

(105) Especificidad que ha sido, a mi juicio, brillantemente estudiada para el caso francés por MESTRE, quien afirma que tales normas de marcado cariz administrativo se encuentran no sólo regulando las relaciones surgidas entre los señores y sus vasallos en el régimen feudal, sino también en ciertas reglas derivadas del Derecho romano y del Derecho canónico y en la norma-

arbitrariedades surgidas al calor de las actividades de los poseedores de la titularidad del poder fáctico.

## V.- BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES ESENCIALES

### 1.- Fuentes Bibliográficas

— BURGOS, Javier de, *Exposición dirigida a S.M. el Señor D. Fernando VII, desde París, en 24 de enero de 1826, por D. Javier de Burgos, sobre los males que aquejaban a España en aquella época y medios que debía adoptar el Gobierno para remediarlos*, Imprenta de Doña Ana Benitez, Cádiz, 1834.

— CASTILLO DE BOVADILLA, Jerónimo, *Política para Corregidores y Señores de Vasallos, en tiempo de paz, y de guerra. Y para Jueces Eclesiásticos y Seglares y de Sacas, Aduanas, y de Refidencias, y fus Oficiales: y para Regidores, y Abogados, y del valor de los Corregimientos, y Gobiernos Realingos, y de las Ordenes*, Iuan Bautista Verduffen, Amberes, 1704, (primera edición: 1597). Existe reedición facsimil realizada por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.

— COLMEIRO, Manuel, *Derecho administrativo español*, tomo I, Imprenta de José Rodríguez, Madrid, 1865, (primera edición: Madrid, 1850).

— *Elementos del Derecho político y Administrativo*, Imprenta de Fermín Martínez García, Madrid, 1870.

— COS-GAYÓN, Fernando, *Historia de la Administración Pública en España*, Imprenta de D. José Villetti, Madrid, 1851. Existe reedición por parte del Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.

— DÍAZ, Nicomedes Pastor, y DE CARDENAS, Francisco, *Galería de españoles célebres contemporáneos o biografías y retratos de todos los personajes distinguidos de nuestros días en las ciencias, en la política, en las armas, en las letras y en las artes*, tomo VIII, Imprenta y librerías de D. Ignacio Boix, Madrid, 1845.

— DOU Y BASSOLS, Ramón Lázaro, *Instituciones del Derecho Público general de España con noticia particular de Cataluña, y de las principales reglas de gobierno en cualquier Estado*, Oficina de Don Benito García, Madrid, 1800. Existe reedición de Banchs Editor, Barcelona, 1975.

tiva sustentadora de la llamada Ciencia de la Policía. Ver MESTRE, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, op. cit.

- GÓMEZ DE LA SERNA, Pedro, *Instituciones del Derecho administrativo español*, Imprenta de D. Vicente de Zalama, Madrid, 1843.
- LAFUENTE, Modesto, *Historia general de España desde los tiempos primitivos hasta la muerte de Fernando VII... continuada desde dicha época hasta nuestros días por don Juan Valera, con la colaboración de D. Andrés Borrego y D. Antonio Pirala*, Montaner y Simón editores, Barcelona, 1883-1885.
- MARTÍNEZ MARINA, Francisco, *Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales de los Reinos de León y Castilla*, 2 volúmenes, Imprenta de D. E. Aguado, Madrid, 1834.
- MARX, Karl, «España revolucionaria», Nueva York, 1854, en: *Revolución en España*, Ariel, Barcelona, 1970.
- OLIVÁN, Alejandro, *Ensayo imparcial sobre el gobierno del Rey D. Fernando VII; escrito en Madrid por un español, en mayo del presente año, y dado a la luz en Versalles por un amigo del autor*, Jacobo de Versalles, París, 1824.
- *De la Administración Pública con relación a España*, Imprenta y librería Boix, Madrid, 1843. Existe reedición por parte del Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.
- *Manual de Economía Política*, Imprenta de Rafael Anoz, Madrid, 1870.
- ORTIZ DE ZUÑIGA, Manuel, *Elementos de Derecho administrativo*, Imprenta y librería de D. Manuel Sanz, Granada, tomo primero: 1842, tomos segundo y tercero: 1843.
- *El libro de los Alcaldes y Ayuntamientos*, reedición por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978, (primera edición: Granada, 1841).
- POSADA HERRERA, José, *Lecciones de Administración*, Establecimiento tipográfico, Madrid, 1843. Existe reedición del Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1978.
- SAAVEDRA FAGARDO, Diego, *Las empresas políticas o idea de un príncipe político-cristiano representado en cien empresas*, Sociedad de ediciones Louis-Michaud, París, s/f, (primera edición: Mónaco, 1640).
- SACRISTÁN MARTÍNEZ, Antonio, *Municipalidades de Castilla y León*, Madrid, 1877. Existe reimpresión de esta obra por parte del Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.
- SANTAYANA BUSTILLO, Lorenzo de, *Gobierno político de los pueblos de España y el corregidor, alcalde y juez de ellos*, Madrid, 1769. Reeditado por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.

- SILVELA, Francisco Agustín, *Colección de proyectos, dictámenes y leyes orgánicas o estudios prácticos de Administración*, Imprenta Nacional, Madrid, 1839.
- SUÁREZ, Francisco, *Tratado de las leyes y de Dios legislador*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1967, (primera edición: Coimbra, 1612).
- TOCQUEVILLE, Alexis de, *El Antiguo Régimen y la Revolución*, reedición por Alianza Editorial, Madrid, 1982.
- VÁZQUEZ DE MENCHAGA, Fernando, *Controversias fundamentales y otras de más frecuente uso*, Universidad de Valladolid, 1933, (primera edición: Salamanca, 1559).

## 2.- Bibliografía Secundaria

- ARENILLA SAEZ, Manuel, «La ciencia de la administración en la época de Oliván», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar: «La configuración histórica del principio de equivalencia en los contratos y el surgimiento del riesgo y ventura en los contratos del príncipe», en la obra colectiva *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.
- ARTOLA, Miguel, *La burguesía revolucionaria (1808-1874)*, tomo V de la *Historia de España* de Alianza Editorial, Madrid, 1990.
- BAENA DEL ALCÁZAR, Mariano, *Los estudios sobre Administración en la España del siglo XVIII*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1968.
- «La generación primitiva de administrativistas y la moderna ciencia de la administración», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.
- BARCELONA LLOP, Javier, *Ejecutividad, ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos administrativos*, Universidad de Cantabria, Santander, 1995.
- BOQUERA OLIVER, José María, «Ejecutoriedad y ejecución forzosa de los actos de la Administración local», *Revista de Estudios de la Vida Local*, nº 139, Madrid, enero-febrero de 1965.

— BORRAJO INIESTA, Ignacio, «El Derecho administrativo en los orígenes de la Universidad española», en el volumen colectivo: *Libro homenaje al profesor José Luis Villar Palasí*, Civitas, Madrid, 1989.

— CANNADA-BARTOLI, Eugenio, «Vanum disputare de potestate: Riflessioni sul Diritto Amministrativo», *Riv. Trim. Dir. Processuale Amministrativo*, nº 2, 1989.

— COLOM PIAZUELO, Eloy, «Influencia de la configuración de la personalidad jurídica del Municipio en la determinación de la titularidad del Patrimonio local», *Revista de Administración Pública*, nº 137, Madrid, mayo-agosto 1995.

— COMELLAS, José Luis, *La teoría del régimen liberal español*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.

— *Los moderados en el poder 1844-1854*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1970.

— CHAPMAM, Brian, *The Profession of Government. The Public Service in Europe*, Unwin University books, Londres, 1971, (primera edición: 1959). Existe traducción: Madrid, 1959.

— CHINCHILLA MARIN, Carmen, «Reflexiones en torno a la polémica sobre el origen del Derecho administrativo», en *Nuevas perspectivas del Derecho administrativo. Tres estudios*, Civitas, Madrid, 1992.

— DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, Edicusa, Madrid, 1972.

— *Socialismo en España: el Partido y el Estado*, Editorial Mezquita, Madrid, 1982.

— DIEZ DEL CORRAL, Luis, *El liberalismo doctrinario*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1984.

— EMBID IRUJO, Antonio, *Ordenanzas y reglamentos municipales en el derecho español*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.

— FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón, *La doctrina de los vicios de orden público*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1970.

— FONTANA, José, *La quiebra de la Monarquía absoluta (1814-1820)*, Ariel, Barcelona, 1971.

— GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, *Administración y jueces: gubernativo y contencioso*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1971.

— GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, «Prólogo al libro de Alejandro Oliván: De la Administración Pública con relación a España», Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1954.

— *Revolución francesa y administración contemporánea*, Cuadernos Taurus, nº113, Madrid, 1972.

— «La Revolución Francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea», en *Estudios en homenaje a D. Nicolás Pérez Serrano*, t. II, Madrid.

— «Revolución Francesa, Derecho Público y justicia administrativa», en: *El Poder Judicial en el Bicentenario de la Revolución Francesa*, Centro de Estudios Judiciales, Madrid, 1990.

— *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Alianza Editorial, Madrid, 1994.

— GARCÍA-GALLO, Alfonso, «Cuestiones y problemas de la historia de la Administración española», en la obra colectiva: *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.

— GARCÍA MADARIA, José María, *Estructura de la Administración central (1808-1931)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1982.

— GARCÍA OVIEDO, Carlos, «Los orígenes del Derecho administrativo español», *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, tomo VI, nº 174, Madrid, 1943.

— GARRIDO FALLA, Fernando, «El Derecho administrativo y sus ideas cardinales», *Revista de Administración Pública*, nº 7, Madrid, 1952.

— GARRORENA MORALES, Angel, *El Ateneo de Madrid y la teoría de la Monarquía Liberal 1836-1847*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1974.

— GASCÓN Y MARIN, José, «La evolución de la ciencia jurídico-administrativa española durante mi vida académica», (Discurso correspondiente a la apertura del curso académico 1944-1945), Universidad de Madrid, Madrid, 1944.

— «Oliván y la Ciencia de la Administración», en el volumen: *Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídica Administrativa*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.

— GIANNINI, Massimo Severo, *Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1980.

— GIL CREMADES, Juan José, *El reformismo español. Krausismo, escuela histórica, neotomismo*, Ariel, Barcelona, 1969.

— *Krausistas y liberales*, Seminarios y Ediciones, Madrid, 1975.

— «Pedro María Ric, Alejandro Oliván y Joaquín Costa: tres oscenses en la historia del liberalismo español», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.

— GIL NOVALES, Alberto, «Sobre el pensamiento liberal español», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.

— GONZÁLEZ ALONSO, Benjamín, *El corregidor castellano (1348-1808)*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.

— GONZÁLEZ ANTÓN, Luis, *Las Uniones Aragonesas y las Cortes del Reino (1283-1301)*, II, Documentos, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Zaragoza, 1975.

— HERRERO, Javier, *Los orígenes del pensamiento reaccionario español*, Edicusa, Madrid, 1971.

— JANKE, Peter, *Mendizábal y la instauración de la monarquía constitucional en España (1790-1853)*, Siglo XXI, Madrid, 1974.

— JORDANA DE POZAS, Luis, «Los cultivadores españoles de la Ciencia de la Policía», en el volumen colectivo: *Centenario de los iniciadores de la Ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.

— LEGAZ Y LACAMBRA, Luis, «La politicidad del Derecho administrativo en la obra de Colmeiro», en el volumen colectivo: *Estudios en honor a Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago, 1950.

— MARAVALL, José Antonio, *La teoría española del Estado en el siglo XVI*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1944.

— MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo, «Un retrato y un discurso de Alejandro Oliván», *Revista de Administración Pública*, nº 57, Madrid, 1968.

— «Notas para la historia de la noción de orden público», *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1983.

— MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Sebastián, «Alejandro Oliván, Notas a su vida y a su pensamiento administrativo», *Argensola*, nº 26, Huesca, 1956.

— *El Derecho civil en la génesis del Derecho administrativo y de sus instituciones*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1960.

— y ARGULLOL MUGADAS, Enrique, *Aproximación histórica al tema de la descentralización, 1812-1931*, tomo I del volumen colectivo dirigido por

Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, *Descentralización administrativa y organización política*, Alfaguara, Madrid, 1973.

— MEILAN GIL, José Luis, *El proceso de la definición del Derecho administrativo*, Escuela Nacional de Administración Pública, Madrid, 1967.

— «Don Ramón Lázaro de Dou y Bassóls y sus instituciones de Derecho público», en el volumen colectivo: *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.

— MESA SEGURA, Antonio, «De Javier de Burgos a Ortiz de Zúñiga», en el volumen colectivo: *Centenario de los iniciadores de la ciencia jurídico-administrativa española*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.

— *Labor administrativa de Javier de Burgos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1946.

— MESTRE, Jean-Louis, *Introduction historique au droit administratif français*, PUF, París, 1985.

— NIETO, Alejandro, «Influencias extranjeras en la evolución de la ciencia española del Derecho administrativo», *Anales de la Universidad de La Laguna*, III, La Laguna (Tenerife), 1965-1966.

— «Obra jurídico-administrativa de Ortiz de Zúñiga», prólogo a la reedición de la obra de Manuel ORTIZ DE ZUÑIGA: *El libro de los Alcaldes y de los Ayuntamientos*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1978.

— *Estudios Históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1986.

— *Los primeros pasos del Estado constitucional*, Ariel, Barcelona, 1996.

— OLIVER-MARTÍN, M., *Cours d'histoire du droit public francais*, Les cours de Droit, París, 1951.

— PARADA VÁZQUEZ, José Ramón, «Privilegio de decisión ejecutoria y proceso contencioso», *Revista de Administración Pública*, nº 55, Madrid, 1968.

— PAREJO ALFONSO, Luciano, *El concepto de Derecho administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984.

— POSADA, Adolfo, *Evolución legislativa del Régimen Local en España, 1812-1909*, V. Suárez, Madrid, 1910. Existe reedición por el Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

- *Escritos municipalistas y de la Vida Local*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1979.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime, *La suspensión del acto administrativo (en vía de recurso)*, Montecorvo, Madrid, 1986.
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis, *El concepto de Estado en el pensamiento español del siglo XVII*, A. G. Marisal, Madrid, 1959.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, «El problema de los plazos en el recurso contencioso-administrativo ¿Prescripción o caducidad?», *Revista de Administración Pública*, nº 58, Madrid, 1969.
- *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)*, Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla, Sevilla, 1973.
- *Fundamentos de Derecho Administrativo*, I, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1988.
- SERRANO, Antonio, «El problema de la transmisión cultural de formas jurídicas: discurso e historia en el Derecho administrativo español», *Revista Vasca de Administración Pública*, nº 23, Oñate, enero-abril de 1989.
- SOLDEVILLA, Ferrán, *Historia de España*, Ariel, Barcelona, 1952-1964.
- SOSA WAGNER, Francisco, «Posada Herrera: su significado como jurista y como político», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.
- TOMÁS VILLARROYA, Joaquín, *El sistema político del Estatuto Real. 1834-1836*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1968.
- TOMÁS Y VALIENTE, Francisco, *Manual de historia del derecho español*, Tecnos, Madrid, 1981.
- VICENTE Y VALIENTE, Guillermo, «Actuaciones políticas de D. Alejandro Oliván y Borruei», *Anuario de Ciencias Historiográficas de Aragón*, tomo VIII, Zaragoza, 1995.
- *Alejandro Oliván y Borruei. Vida y obra de un ilustrado aragonés*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.
- «El pensamiento político-jurídico de un ilustrado aragonés: Alejandro Oliván», *Rolde, Revista de Cultura Aragonesa*, nº 79-80, Zaragoza, enero-junio de 1997.
- «Alejandro Oliván: una biografía intelectual», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.

- «Primeros intentos de articulación del moderantismo en España (1833-1836)», en: GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.
- VILLAPALOS SALAS, Gustavo, *Los recursos contra los actos del poder en la Baja Edad Media*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- VILLAR PALASI, José Luis, *Derecho administrativo. Introducción y teoría de las normas*, Universidad de Madrid, Madrid, 1968.
- «Problemática de la Historia de la Administración», en la obra colectiva: *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.
- VVAA, *Centenario de los Iniciadores de la Ciencia Jurídica Administrativa*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1944.
- *Estudios en honor a Colmeiro*, Universidad de Santiago de Compostela, Santiago, 1950.
- *Actas del I Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1970.
- *Actas del IV Symposium de Historia de la Administración*, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1983.
- ANTÓN, Joan, y CAMINAL, Miquel (coordinadores), *Pensamiento político en la España contemporánea (1800-1950)*, Teide, Barcelona, 1992.
- GIL CREMADES, Juan José, y VICENTE Y GUERRERO, Guillermo (coordinadores), *La configuración jurídico política del Estado liberal en España*, Universidad de Zaragoza, Huesca, 1997.