

## **BIBLIOGRAFÍA**

---



LUIS MEDINA ALCOZ: *Historia del Derecho Administrativo Español*, Madrid, Marcial Pons, 2022, 535 págs.

1. En un tiempo en el que lo habitual y lo que abunda son libros sobre temas radicalmente novedosos de futuro o que se centran en glosar cuestiones de actualidad, un libro como el que ahora comento resulta, de entrada, sorprendente y, después, reconfortante. Porque escribir nada menos que sobre la historia del Derecho Administrativo era —es— una tarea a contracorriente, arriesgada y llena de dificultades. No solo, desde luego, por lo titánico del empeño, sino también por el enfoque con el que finalmente abordarlo. Y es que historia del Derecho Administrativo podía y puede albergar contenidos diversos. La historia del Derecho Administrativo podía ser la de la Administración, la de las normas que la regulan o la de los autores que se han dedicado a él; también la historia de las ideas que sustentaban tanto a aquellas como a estos. Hablar de la historia del Derecho Administrativo exige también poner una fecha al objeto y esa fecha hay que justificarla porque no parece que hubiera Derecho Administrativo, al menos como se entiende hoy esta expresión, antes de bien entrado el siglo XIX. Obliga asimismo a explicitar, para evitar equívocos, qué se entiende con ese enunciado que alude primero al Derecho y luego a la Administración, pero que debe ser y debe incluir, además, contenidos sustantivos diferenciadores de las demás ramas del Derecho. La historia del Derecho Administrativo es seguramente todo eso y, finalmente, como toda historia del Derecho, lo que de ella dejó dicho en su día F. Tomás y Valiente: que esa historia es, sobre todo, la historia *de la función del Derecho* en cada tiempo, en cada momento y en cada lugar.

El libro a propósito del cual hago estos comentarios se enfrentaba, pues, a todos estos retos y, en general, los sortea con acierto y habilidad a pesar de tratarse de una tarea muy ambiciosa —incluso excesivamente ambiciosa— y, por ello, llena de dificultades. Esas dificultades se superan con un trabajo titánico de información, datos, fuentes y apoyos bibliográficos que, tras su debida sistematización, logran mostrar un atractivo panorama global de nuestra disciplina no exento, desde luego, de cuestiones controvertidas o polémicas.

En todo caso se trata de un libro importante, muy importante, diría yo. Un libro de lectura obligada, pues en sus densas páginas contiene informaciones, análisis, sugerencias, enseñanzas y, como acabo de decir, potenciales aspectos polémicos. O sea, el contenido propio de las grandes obras.

Escrito con fluidez y sobriedad, no es, sin embargo, un libro de fácil lectura. Y no lo es porque es tal el cúmulo de informaciones y datos referenciales que contiene (tanto en su texto como en sus abundantes y completísimas notas),

que no resulta fácil mantener la atención para retener de una vez el conjunto; un conjunto que exige además ciertos conocimientos previos de la reciente o no tan reciente historia política de nuestro país y del significado genérico de algunos de sus protagonistas que, en ocasiones, sobre todo a partir del siglo XIX, combinaron su activismo político con aportaciones teóricas o estudios formales en un tiempo, como digo, en el que los profesores más destacados participaban con frecuencia también en la vida política como responsables de Ministerios u otros cargos de carácter parlamentario (diputados, senadores) o judicial.

Pero esa inicial dificultad tiene en contrapartida la ventaja de que la pulsión concentrada de la descripción histórica aguza el interés por saber más; fomenta el abandono transitorio de la lectura para comprobar un dato mencionado, acudir a una cita, completar un argumento, aprender y saber más, en definitiva.

Estamos ante un libro importante, he dicho. Muy alejado de las improvisadas monografías de comentarios a tal o cual norma reciente escritas con la urgencia que demanda el mercado. No; este libro se coció a fuego lento y ese trayecto pausado me sugiere ahora una última reflexión.

Cualquiera que esté familiarizado por las publicaciones recientes del Derecho Administrativo conoce bien al autor, poseedor de una muy amplia y variada obra de enjundia y solidez, propia de una persona madura, consolidada y segura. Baste mencionar, en particular, sus libros en materia de responsabilidad, que son ya verdaderos referentes en la materia. Así, *La responsabilidad patrimonial por acto administrativo: aproximación a los efectos resarcitorios de la ilegalidad, la morosidad y la deslealtad desde una revisión general del sistema* (Civitas, 2005), *La teoría de la pérdida de oportunidad: estudio doctrinal y jurisprudencial de derecho de daños público y privado* (Aranzadi, 2007) y, más recientemente, *La responsabilidad proporcional como solución a la incertidumbre causal* (Aranzadi, 2018). A esas reconocidas y excelentes monografías y a otros muchos trabajos anteriores se une ahora esta obra sobre la historia del Derecho Administrativo que, por su complejidad y su proyección, constituye una aportación ciertamente excepcional. Por eso, aunque no existieran los libros que he citado, la mera publicación del que ahora comento debería ser más que suficiente para catapultar al autor a la condición superior del profesorado porque una obra así le «acredita» sobradamente como poseedor de las mejores herramientas de la investigación, avala una trayectoria, justifica una inversión y tranquiliza porque deja en buenas manos el futuro de la disciplina. Porque un libro como este solo se puede escribir desde la Universidad, desde la formación y la actitud indagadora de un universitario de primera que ha dedicado tiempo y sabiduría a estudiar, investigar y finalmente redactar esta obra llamada convertirse en referencia obligada. Y lo que es aún más admirable, el libro se ha redactado sin descuidar las tareas cotidianas de un profesor que hasta hace poco ha sido letrado del Tribunal Constitucional, lo que dice mucho de él mismo, pero también de las abnegadas y poco conocidas personas que trabajan como juristas en ese órgano constitucional al que, con su callado trabajo, contribuyen a

prestigiar en medio de los avatares políticos más bien deplorables de los últimos tiempos.

2. Un libro importante, pues, un gran libro. Pero ¿de qué trata, finalmente, este libro? De todo lo que ya he dicho, de la historia del Derecho Administrativo, obviamente, pero incluyendo en la expresión también otras derivaciones entre las que destaca, desde luego, el trasfondo de las ideas políticas y sus condicionantes.

Dividido convencionalmente en tres partes que periodifican o sirven de referencia al estudio de tres grandes épocas históricas, en la primera, con el título «Del estado jurisdiccional al Estado administrativo», se analiza lo que el autor denomina la prehistoria del Derecho Administrativo desde la monarquía de los Austrias al principio del siglo XIX, el primer liberalismo y la construcción de lo que el autor llama el Estado administrativo. La segunda parte, la más amplia, va del Estado liberal al Estado autoritario, esto es, desde los albores del constitucionalismo del siglo XIX hasta la etapa franquista. Finalmente, la tercera parte aborda el período constitucional más reciente, analizando tanto lo que el autor denomina «el Derecho Administrativo en sentido subjetivo» (que haría referencia a su potencialidad garantizadora) como el Derecho Administrativo en sentido objetivo, esto es, los aspectos normativos, refiriéndose también a los profesores, escuelas, revistas y otras cuestiones que inciden en ese periodo que empalma con la actualidad.

3. La pretensión es seguir una evolución de una historia que el autor describe y analiza a partir de los Austrias por más que empiece precisando, desde luego, que «la idea de administración pública era inconcebible en la Edad Media», cuando el monarca no tenía como función principal conformar el orden social, sino conservar el preexistente a través de mecanismos de lo que podría denominarse un «Estado jurisdiccional». En efecto, la autoridad —señala— se ejercía a través de juicios (con estrépito de juicio), ya que «el rey y sus agentes no podían obligar al súbdito a hacer (o soportar) algo en contra de su voluntad sin un fundamento jurídico y sin la tramitación previa de un proceso contradictorio». Y como de esta afirmación el lector podría deducir alguna conclusión apresurada, el autor matiza en seguida que esta concepción «no expresaba una ideología “garantista” o “liberal”», sino que era «consecuencia de una sociedad pluralista que asignaba al poder público el deber de conservar el equilibrio recíproco entre sus múltiples componentes corporativos».

Partiendo, pues, de esa idea del Estado «jurisdiccional», Medina Alcoz se referirá luego a las paulatinas excepciones que irían surgiendo para posibilitar la ampliación de los poderes del monarca (el ámbito de lo que, en definitiva, se dio en llamar «lo gubernativo», frente a lo «judicial» o «contencioso», que no suponía, sin embargo, otra cosa que el ejercicio de la autoridad a través de procesos). Esa ampliación de lo gubernativo estaría en la base de la consolidación del monarca absoluto, sí, pero subrepticamente sugiere también, aunque sea de forma indirecta, la existencia de una anterior situación de límites al poder, es decir, que el llamado Estado jurisdiccional, aunque sin pretender justificarse en una anacróni-

ca ideología garantista, en el fondo lo era acaso sin saberlo en la medida en que habría límites jurídicos plasmados en el proceso (judicial) de toma de decisiones. Esa es una de las cuestiones tradicionalmente controvertidas en las escasas aportaciones de la bibliografía jurídica —e histórica— del periodo preconstitucional. Esa tesis —que es conocida y está en la base de alguna polémica doctrinal de hace ahora cincuenta años— explicaría el posterior surgimiento de lo que el autor denomina el Estado administrativo; un Estado expansionista justificado no ya en la conservación de la realidad social preexistente, sino, justamente, volcado en lo contrario, en las transformaciones sociales de carácter general que el Estado liberal surgido de la Revolución francesa pretendía articular. Para ello se serviría, justamente, de ese potenciamiento de «lo gubernativo» del periodo anterior, esto es, «del Estado (solo tendencialmente) absoluto del Antiguo Régimen».

El inciso reproducido entre paréntesis plantea justamente uno de los temas de fondo —también de esta obra— que estuvieron de alguna manera en la vieja polémica a la que acabo de hacer referencia, es decir, la precisa delimitación de lo que haya de entenderse con el adverbio «tendencialmente». Es de nuevo, como es obvio, una cuestión más propia de historiadores, aunque encaja también en un discurso lineal de los juristas.

Según el autor del libro comentado, el Estado liberal (lo que en el libro se llama, como he dicho, Estado administrativo) sería un Estado que, sobre el fundamento o cobertura de esa idea de lo «gubernativo», se dispondría a intervenir intensamente en la vida social sin las cortapisas que supuestamente tenía el «Estado jurisdiccional medieval». Y el instrumento principal para ello sería una nueva organización del Poder (la Administración) regulada por un Derecho también nuevo: el Derecho Administrativo; un Derecho que en sus contenidos iniciales sería «directamente tributario de la tradición absolutista y gubernativa (...) sin condicionamientos jurídicos o procedimentales».

La evolución posterior, que entroncaría ya directamente con la actualidad, sería la ampliación de lo que el autor llama la perspectiva subjetiva, esto es, la óptica del individuo, o sea, la óptica garantista en la que se enmarca —añado yo— la lenta evolución en esa línea de la jurisdicción contencioso-administrativa, desde 1888 hasta cien años después la vigente Ley de 1998.

Pero esa evolución no puede desconocer los contextos políticos y sociales, de modo que las limitadas técnicas de garantía de la Ley jurisdiccional de 1888 cambian en la Ley de 1956, sí, aunque no cabe ignorar y no tener en cuenta el contexto político de esta ley que, si en las formas y en la técnica fue unánimemente alabada había que ubicarla en la realidad social y política del franquismo. Cuando este desaparece tras la Constitución de 1978 la Ley de 1956 permanece hasta 1998 (y puede decirse que aun después en la medida en que la nueva Ley, en el fondo, es una actualización y modernización de la anterior). La Ley de 1956 permanece veinte años después de la Constitución, sí, pero *en la práctica es ya otra Ley* que vive, se interpreta y se aplica en un contexto político y constitucional radicalmente diferente.

4. Es este último aspecto el que sugiere algunas reflexiones. Y es mérito del libro el propiciarlas. Porque, en efecto, si en la época preconstitucional no era concebible la idea de una Administración y menos aún la de un Derecho Administrativo, ¿por qué empeñarse en una tarea tan resbaladiza como la de analizar la historia de una realidad moderna desde sus supuestos antecedentes del pasado? Es una pregunta pertinente que el autor responde, a mi juicio, solo parcialmente en la medida en que se limita a explicar que toda realidad o institución tiene o arrastra raíces del pasado y, por tanto —se supone que hay que concluir—, merece la pena analizar esa prehistoria. El empeño es loable, ciertamente, aunque tiene el peligro de que se desdibujen aspectos esenciales del presente, o sea de la historia *estricta* del Derecho Administrativo tal y como lo concebimos ahora mismo. Un Derecho que regula a la nueva Administración que emerge del Estado liberal del siglo XIX; que tiene antecedentes, sí, porque no hay nada que no los tenga, incluso cuando media una revolución, como dejó escrito en cierta ocasión Tierno Galván. Pero un Derecho que regula una realidad radicalmente nueva, la Administración. Una realidad que mantiene ciertamente arrastres del pasado (el propio Tocqueville dejó dicho que la Revolución no fue una ruptura radical, sino que, en parte, surgió de «ce qui la precede») pero que finalmente, en lo sustancial, es una realidad enteramente nueva.

Insistir en la continuidad a partir de esa realidad de los arrastres del pasado puede desdibujar un tanto el dato central del cambio de paradigma que supone la Revolución francesa. Un cambio que entraña un dato esencial: el Derecho ya no vendrá de Dios; lo crean los hombres y sus Parlamentos y ellos mismos lo pueden sin problema cambiar. El hombre ha dejado de ser objeto del Derecho para ser su sujeto, aunque esos sujetos se limiten entonces a un tipo limitado de individuos o a una clase social.

Ese cambio es el que no puede obviarse aunque subsistan fórmulas, instrumentos, técnicas u organizaciones del pasado que traspasan el tiempo. Es algo similar a lo que acabo de señalar más atrás a propósito de las leyes de lo contencioso de 1888, 1956 o 1998, y lo que cabe decir también, por ejemplo, de la Ley de Procedimiento de 1958 que estuvo vigente como tal hasta 1992 y aun después de esa fecha mantuvo en lo esencial sus mecanismos y técnicas, solo que en medio hubo una Constitución, un cambio estructural que posibilitó diferentes interpretaciones y aun un sustrato inasible de principios e impulsos del todo novedosos que hacían que, en la práctica, el texto y sus instrumentos no modificados no fuera del todo los mismos que los de 1958.

El Derecho Administrativo nace al servicio de esa nueva realidad que, en el fondo, es el surgimiento de una clase emergente que necesita instrumentos de transformación social (la expropiación, por ejemplo). ¿Qué significa entonces decir que el Derecho Administrativo es el principal instrumento de ese Estado administrativo que empieza en el siglo XIX? Pues a mi juicio significa lo que incluso hoy en ocasiones se olvida o no se destaca suficientemente. Así, muchas veces se lee que tal o cual cuestión se somete al Derecho Administrativo, lo cual,

sin otra aclaración, no es decir mucho más que ese Derecho supone un conjunto normativo que disciplina a la Administración. Pero eso, ¿qué implica, qué conlleva, en qué se traduce?, ¿quiere decir algo más concreto y preciso? Sí, hay que contestar. Lo quería decir ayer y lo quiere decir hoy. Y para responder a esa pregunta la mejor manera de entender la respuesta es dar la vuelta a esa misma pregunta y plantearse qué significa que la Administración *no* se rija por el Derecho Administrativo. Eso nos da la pista definitiva de la esencia de esta disciplina. Porque cuando la Administración no se somete al Derecho Administrativo no tiene privilegios (actúa como un particular) ni se somete al control (entre nosotros, judicial) de un órgano especializado (la jurisdicción contencioso-administrativa), sino a la jurisdicción ordinaria. Por tanto, el Derecho Administrativo supone, en efecto, un conjunto de privilegios (en particular, la autotutela administrativa) y un fuero especial (la jurisdicción contencioso-administrativa). Una conclusión, por cierto, reforzada recientemente por la STC 70/2022, de 2 junio, que declaró inconstitucionales las reformas introducidas en la Ley Jurisdiccional por la Ley 3/2020, de 18 septiembre, que somete a autorización judicial previa las disposiciones sanitarias que impliquen privación o restricción de derechos fundamentales. La sentencia considera que el precepto cuestionado afecta al principio de separación de poderes al atribuir a un órgano judicial funciones ajenas a su cometido constitucional e incide en la configuración de la potestad reglamentaria que la Constitución atribuye al poder ejecutivo (art. 97 CE) sin condicionarla a ninguna autorización o ratificación judicial y sin que quepa, por tanto, contemplar una potestad compartida con el poder judicial, que es lo que sucedería si se sujetan las normas reglamentarias al requisito previo de la autorización judicial. Para el Tribunal esa previsión provoca confusión entre las funciones propias del poder ejecutivo y las de los tribunales, contradice el principio de separación de poderes y dificulta la exigencia de responsabilidades políticas y jurídicas al poder ejecutivo. Y aunque la sentencia se refiere al ejercicio de la potestad reglamentaria, salvadas las distancias, es posible proyectar, ejemplificativamente al menos, parte de sus argumentos a la actividad estrictamente administrativa o de ejecución.

¿Qué significa entonces, digo, afirmar que el Derecho Administrativo es el principal instrumento del Estado administrativo que surge en el siglo XIX? Pues seguramente lo que el autor del libro ahora comentado afirma y justifica: que ese Derecho privilegia a la Administración, lo que es obvio; está a su servicio y, en ese sentido, pero solo en ese sentido formal, «es tributario de la tradición absolutista y gubernativa». ¿Por qué digo que creo que solo en sentido formal se puede predicar esa continuidad? Porque ha cambiado el paradigma. El Rey absoluto ha sido sustituido por un ente de nuevo cuño, el Estado constitucional, al servicio de una realidad nueva. La continuidad formal sería aprovechada por esa nueva circunstancia y el Estado liberal afinaría poco a poco sus técnicas, algunas de las cuales puede que hundieran vagamente sus raíces en el pasado, pero aplicadas a una realidad, como digo, que nada tenía ya que ver con ese pasado. La continuidad entonces debe ser, cuando menos, matizada.

5. La cuestión no es nueva. Hace ahora cincuenta años se publicó en forma separada el pequeño gran libro de García de Enterría, *Revolución francesa y Administración contemporánea* (Cuadernos Taurus, 1972). Se había publicado antes, en 1959, en el libro homenaje a Nicolás Pérez Serrano (Ed. Reus), con el título *La Revolución francesa y la emergencia histórica de la Administración contemporánea* y años. No era un libro cualquiera. Fue reeditado varias veces y más tarde sería incluso traducido al francés por F. Moderne (*Revolution Française et Administration contemporaine*, Economica, Colection Droit Public Positif, dirigida por Louis Favoreu, Paris, 1993). Tuve entonces la oportunidad de recensionar ese libro en esta misma Revista (66, 1971: la diferencia de fechas —la de la revista anterior a la del libro recensionado— se explica por el retraso que llevaba entonces la publicación de esta) cuando yo era un jovencísimo aspirante a profesor. En esa recensión escribí:

La tesis que se sostiene en el libro que comentamos proclama en esencia el nacimiento de la moderna Administración como una consecuencia lógica de la Revolución francesa y de la interpretación heterodoxa del principio de la división de poderes en el sentido de separación de poderes, para proporcionar una mayor libertad de acción al Ejecutivo, no siendo mediatizado por ninguna otra instancia; interpretación que, llevada a sus consecuencias últimas por Napoleón, daría lugar a un hecho decisivo: el nacimiento de la Administración contemporánea y más tarde el Derecho administrativo como un acontecimiento previsible «para someterlo a una cierta disciplina» (pág. 40).

Y mencionaba allí también, de pasada, la tesis opuesta defensora de la continuidad tradicional española que, sin matices y llevada a sus últimas consecuencias, podía tener y tenía una proyección con consecuencias dogmáticas y prácticas no desdeñables (cfr. A. Gallego Anabitarte, *Administración y jueces: Gubernativo y contencioso. Reflexiones sobre el Antiguo Régimen y el Estado constitucional, y los fundamentos del Derecho Administrativo español*, IEA, 1971, a la que también se refiere el libro recensionado).

¿Qué ha pasado en España?, me preguntaba entonces. ¿Copiaban de Francia los doceañistas? Pues no. Los doceañistas no copiaban de Francia sino de Gran Bretaña, y su modelo constitucional optaba por un sistema judicialista alejado del francés, como explicó y demostró al año siguiente, 1973, Juan Santamaría en un importante libro llamado a ser un referente: su *Sobre la génesis del Derecho administrativo español en el siglo XIX (1812-1845)* (Sevilla, 1973, reeditado por Iustel en 2006 y que, a pesar de las explicaciones del autor en esa reedición minimizando el impacto de ese libro, creo que sigue siendo, como digo, un libro referencial de gran importancia que merecería ser leído o releído por todos los administrativistas, jóvenes y no tan jóvenes). Muy poco después, Tomás Ramón Fernández recensionaba el libro de Santamaría en esta revista (70, 1973 págs. 483-86). Y en esa recensión destacaba lo esencial de ese libro, esto es, que los constituyentes gaditanos no se plantean la existencia del contencioso porque parten de un modelo

judicialista. No importan de Francia hasta tiempo después, cuando ese modelo quiebra a consecuencia de las dificultades de la Hacienda, de manera que, manipulando la vieja distinción entre gubernativo y contencioso, se califican como gubernativas las materias en las que se le quieren dar manos libres a la Administración: «como son materias gubernativas, está justificado el apartamiento de los Tribunales». Y, así, el autor insiste en una conclusión generalmente aceptada, esto es, que se abre poco a poco el camino hacia una Administración fuerte y, de paso, la creación de una jurisdicción especial *dentro* de la propia Administración, ahora sí, a imagen del modelo francés; lo que entre nosotros se consolida en 1845. A partir de entonces el contencioso seguirá su propia evolución, que ha estudiado en detalle Juan Ramón Fernández Torres y en, parte, yo mismo al analizar la primera Ley de lo contencioso discutida en las Cortes, la de 1888, de cuyas discusiones se deriva la evidente pretensión de someter a un control mínimo y matizado a la Administración para hacer de la jurisdicción, según se dijo, un instrumento del todo «inofensivo»; desde el punto de vista garantizador, hay que entender.

La evolución posterior viene marcada por los propios avatares políticos del momento y la consolidación y profundización de las ideas propias del liberalismo político contemporáneo que postulaban poner en primer plano los viejos postulados de la Declaración de Derechos del Hombre de 1789, esto es, la libertad individual y las técnicas de garantía de los derechos frente a las decisiones del Poder. En Francia es la época de la III República (1870-1940), considerada a veces por muchos como la época dorada de las libertades, el periodo en el que escribe Hauriou, se consolida el contencioso en el Consejo de Estado y surgen o se perfeccionan muchas de las instituciones del Derecho Administrativo contemporáneo.

En España, lastrada por la turbulenta historia política y constitucional del siglo XIX, la evolución es mucho más lenta, pues, en realidad, hasta la Constitución 1978 (sin apenas ninguna otra excepción), no se consolida la idea del control como elemento básico de las garantías individuales. La década de los años cincuenta del pasado siglo es, sí, en la que se funda, por decirlo de alguna manera, el Derecho Administrativo español contemporáneo, pero esa fundación apunta a la prehistoria constitucional, es decir, se centra en los fundamentos técnicos o jurídicos formales alejados, por el momento, de la transformación política. Eso sí, cuando esta tiene lugar el terreno estaba teóricamente allanado. Y empieza una transformación, un cambio que he utilizado como subtítulo a un Curso sobre García de Enterría en la UIMP en el verano de 2022: *Del lenguaje del Poder* (el acto, las sanciones, la autotutela, la ejecución forzosa, la expropiación...) *a la lengua de los derechos* (el recurso, el procedimiento, la responsabilidad, los derechos...) asumiendo así, precisamente, el título de uno de los libros más destacados del propio García de Enterría.

6. Los comentarios y reflexiones que anteceden vienen, en realidad, a repetir y reiterar, con diferente perspectiva, muchas de las explicaciones del libro comentado. Pero si me he detenido, quizá más de lo debido, en algunas de ellas es porque hay en el libro un mensaje que quizá puede interpretarse sesgadamente: el

de la continuidad de la evolución histórica. Va de suyo, ya lo he dicho también, que nada es nuevo bajo el sol, que nada nace de la nada, que hay siempre un arrastre histórico de los tiempos pasados. La cita de Tocqueville que he reproducido antes en boca de García de Enterría, destacado defensor de esa idea de cambio de paradigma que empieza en 1789, así lo atestigua. Pero creo también que, dicho eso, constatados los arrastres históricos que se quieran, hay que poner destacadamente el acento en los cambios profundos de base y de modelo que suponen algunos hechos fundamentales. Quizá son pocos, muy pocos, pero son esenciales. El peso del papel del hombre como creador del Derecho es fundamental, aunque, como también se ha dicho, no cabe ingenuamente pensar que los autores y los responsables políticos del siglo XIX pensaran en el mismo tipo de garantías en que se piensa ahora y tampoco que tuvieran en mente a los mismos ciudadanos. Pero el cambio del Antiguo Régimen al régimen constitucional estaba hecho y el Derecho se preparaba para servir de fundamento y parcial sostén a esos cambios mayores que aparecen.

¿Y ahora? Una vez apuntada la historia del Derecho Administrativo en los últimos siglos, ¿cuál es o debe ser su *función* en el momento presente? Es difícil responder a esa pregunta y es, por lo demás, una cuestión apasionante como la propia historia demuestra cuando a lo largo de ella ese Derecho ha jugado papeles bien distintos.

Pero a riesgo de equivocarme creo que *la función* fundamental del Derecho Administrativo deberá ser la continuación de la tendencia que en el libro de Medina Alcoz se apunta. Esto es, el Derecho se orientará decididamente hacia las garantías. Después de herramienta del Poder, esta aun joven rama del ordenamiento bascula —basculará— en defensa del individuo aislado, sin desconocer su función de facilitar el papel transformador del Estado y su Administración. Se trataría, pues, de la última vuelta de tuerca de una historia de menos de 200 años que recoge y actualiza de ese pasado la necesidad de una Administración poderosa y servicial, pero que pone luego el acento en la protección del individuo y sus derechos, lo que se plasmará en técnicas concretas cada vez más precisas. Del lenguaje del Poder a la lengua de los derechos, como acabo de decir más atrás. Ahora bien, la realidad actual es muy distinta de la de principios del siglo XX, de modo que habrá que atender a las nuevas circunstancias, como el propio autor del libro comentado pone de relieve: la globalización, la internacionalización o, al menos, la europeización del Derecho, el nuevo y protagonista papel de la sociedad civil, la tecnología, el llamado Derecho blando... puede que incidan en la revisión o transformación parcial de algunas instituciones del Derecho administrativo. Pero lo que creo seguro es que afectarán a los modos de control del Poder. El contencioso-administrativo acentúa su papel protagonista, pero quizá sea o deba ser *otro* contencioso-administrativo con una planta diferente, muchos más jueces, seleccionados de otro modo, con un modelo procesal más flexible, un lenguaje más comprensible, con poderes de acción aunque no de decisión... Un futuro

que espera las aportaciones imaginativas de los jóvenes juristas considerando las enseñanzas de la historia y la historia que Luis Medina nos desvela en su libro.

7. Se trata de un libro en el que, como ya he dicho, se pasa revista a la historia del Derecho Administrativo, el papel de la Administración, el Derecho que la regula, las aportaciones de sus cultivadores más destacados y los instrumentos y medios (libros, revistas, foros, academias...) que en cada momento utilizaron. No puedo descender a comentar el núcleo central de las partes segunda y tercera de la obra. Pero no quiero dejar de señalar una penúltima idea que importa ahora retener. Y es la decidida reivindicación que el libro hace de muchos de los autores que escriben antes de la Guerra Civil de 1936. Frente a la generalizada idea de que el Derecho Administrativo nace, en realidad, a partir de la llamada «generación de la *Revista de Administración Pública*» y que antes faltaron en España estudios sólidos de Derecho Administrativo, el autor afirma que «hay razones para mitigar ese durísimo juicio, apreciando, para empezar, que desde el inicio de la Restauración hasta el primer franquismo hubo mucha más ciencia del Derecho Administrativo de lo que generalmente se supone y que la desarrollada a partir de los años veinte no sólo atesoró calidad, sino que trazó algunas de las sendas que transitará el justamente celebrado administrativismo español de los años cincuenta». El desarrollo de esta idea se halla desperdigado por las densas y muy bien informadas páginas del libro al que me refiero. Pero, a riesgo de equivocarme, seguramente el autor hace referencia a personalidades y autores como Manuel Colmeiro (1818-1894), estudiado por Nieto; Adolfo Posada (1860-1944), biografiado por Sosa; Jose Gascón y Marín (1875-1962), Recaredo Fernández de Velasco (1889-1943) y, quizá también, Luis Jornada de Pozas (1890-1983). Hay otros, desde luego, pero esos son los que me parecen a mí los más importantes, estudiados, por cierto, todos o casi todos ellos, por la aguda pluma, no exenta de ironía, del profesor Sosa Wagner (cCfr. *Juristas en la II República. 1. Los iuspublicistas*, Marcial Pons, 2009) y, antes, por A. Nieto en varios trabajos, pero en especial en sus «Apuntes para la historia de los autores de Derecho administrativo general español» en el libro *34 artículos seleccionados de la Revista de Administración Pública con ocasión de su centenario* (Madrid, INAP, 1984). Autores todos ellos que nacen, la mayoría, a finales del siglo XIX, desarrollan su actividad profesional en la primera parte del siglo XX y fallecen casi todos ya en la segunda mitad de ese mismo siglo. Son los antecesores de la generación que transformó el Derecho Administrativo y puso las bases de su futuro encaje constitucional, es decir, la llamada generación de la *RAP* (1950), cuyos más destacados partícipes, ordenados también por su fecha de nacimiento, son Manuel Ballbé (1920-1961), Fernando Garrido Falla (1921-2003), José Luis Villar Palasí (1922-2012), Eduardo García de Enterría (1923-2013), Jesús González Pérez (1924-2019) o Manuel Clavero Arévalo (1926-2021). Una generación a muchos de cuyos miembros hay que ubicar en un contexto cultural más amplio que abarca la literatura, la filosofía, la música, el teatro, el cine, la pintura y, en general, toda la cultura y que, al amparo de relaciones personales

y de un hilo conductor de influencias mutuas y felices coincidencias forjaron las bases intelectuales y culturales de la modernidad y, finalmente, de nuestra democracia (Jordi Gracia, *Estado y cultura. El despertar de una conciencia crítica bajo el franquismo, 1940-1962*, Anagrama, 2006).

8. Termino ya. Dejo para el final una referencia a la generación de nuevos administrativistas a la que pertenece el autor de este libro. Y es que, en la última parte de su texto, Luis Medina alude al juicio negativo que, por diferentes motivos, algunas personas tienen de las nuevas generaciones de administrativistas. Y frente a esa opinión se rebela diciendo que «no ha menguado estrictamente la cantidad de buenos administrativistas. El problema estriba en identificarlos dentro de un contexto de superabundancia de universidades, profesores, libros, revistas, congresos, seminarios y jornadas». Pues bien, estoy de acuerdo. No faltan los buenos administrativistas. Abundan incluso. Sucede que están desperdigados, abordan realidades muy diversas, no es fácil su identificación visto todo lo que se publica imposible ya de abarcar... Son como un enorme conjunto de balsas o barcazas que ocupan una bahía y navegan aisladas cada una a su derrota sin demasiado orden y sin que conozcamos —o sin que conozcan ellos mismos entre sí— la mercancía que portan. Pero muchas de esas balsas llevan equipajes valiosos. Es nuestro trabajo de observadores externos identificarlas. Porque existen y, además, como digo, en abundancia. Y el mejor ejemplo de que no han menguado los buenos administrativistas es el propio Luis Medina Alcoz, que con este libro alcanza la cúspide de su propia generación intelectual.

*Luis Martín Rebollo*  
Profesor emérito  
Universidad de Cantabria

## NOTICIAS DE LIBROS

ROSER ANDREU LLOVET: *El acceso a la información pública en España: ¿truco o trato?*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2022, 1087 págs.

Este es un libro singular, el único que la autora, de momento, ha publicado y acoge el contenido de su tesis doctoral dirigida por los profesores Alejandro Nieto y Antonio Ezquerro.

Ya el título nos mueve a la sorpresa y a la intriga porque entre interrogaciones incorpora las palabras «truco o trato». A mí me gusta esta forma de titular porque me parece una originalidad infrecuente en las publicaciones jurídicas. Por eso he meditado sobre los dos sustantivos para llegar a una fácil conclusión respecto del primero empleado, pues si nosotros acudimos al *DRAE* para saber qué