

actuaciones administrativas ni los efectos de su preparación y consumación. Y cuarto y principal: es injustificadamente autorreferencial, es decir, desatiende la posición constitucional del ciudadano activo.

Dolores Utrilla Fernández-Bermejo
Universidad de Castilla-La Mancha

DETLEF LEHNERT, y CRISTOPH MÜLLER (eds.): *Hugo Preuß, Gesammelte Schriften* (5 tomos), Mohr Siebeck, Tübingen, 2007-2015, 5 vols.

La memoria de los grandes hombres del derecho que han conformado la vida científica y, de su mano, la política de Alemania, se trata de conservar en ese país con una perseverancia que admira. Hoy toca centrarnos en Hugo Preuß, en torno a cuya figura giran dos asociaciones que trabajan sobre su legado; organizaciones que, salvo alguna ocasional ayuda pública, se nutren de la iniciativa privada y del entusiasmo no retribuido de algunos profesores.

No quisiera, ya de entrada en este pequeño escrito mío, hacer comparaciones incómodas con nuestro medio, donde tales afanes son sencillamente desconocidos. ¿Para cuándo una fundación que se ocupe, por ejemplo, de la generación que alumbró esta revista, de sus miembros, de sus obras, del contexto político y social en el que se movieron, etc.? ¿O de quienes alumbraron la doctrina jurídica del primer liberalismo, de la Restauración, de la II República...? ¿Para qué seguir? Puede ser —pero yo me resisto a aceptarlo— que bastante tengamos con publicar tomos y más tomos comentando esas leyes que nos aturden, flores esquivas, empeños fugaces de legisladores chirles, leyes que nos marcan el paso a trote cochinerero y traman las peores diabluras contra los que han sido y deberían seguir siendo los grandes valores de la jurispericia, a saber, la parsimonia y la templanza.

Pero, como dirían los alemanes, *zurück zu Preuß* (volvamos a Preuß). Tratar de sistematizar los escritos de este hombre, de quien podríamos decir al modo homérico que era el de la pluma fértil y la mirada vasta, mirada sin límites, pasión desbordada por la opinión, por la crítica a lo que ve y el trazo corrector a lo que le gustaría dejar de ver, ordenar —digo— ese caudal de ideas es trabajo de orfebres con mucha generosidad y una paciencia propia de obesos frailes medievales. Han salido cinco volúmenes (de casi ochocientas páginas cada uno) y aún han quedado fuera algunos escritos del autor. El primero está dedicado a la política y la sociedad en el Imperio y se debe al esfuerzo de Lothar Albertin (en colaboración con Christoph Müller). El segundo al derecho público y a la filosofía del derecho en el Imperio y ha sido su responsable Dian Schefold (también en colaboración con Müller).

El tercero, centrado en la obra constitucional de Weimar, ha corrido a cargo de Schefold, Müller y Detlef Lehnert. En el cuarto, donde podemos seguir la política y la constitución en la República de Weimar, está el esfuerzo de Lehnert y, en fin, el quinto, que recoge las aportaciones relacionadas con los municipios y la política municipal, se debe a la minuciosidad de Müller. Estos dos últimos autores, Lehnert (quien ha dedicado generosamente muchas horas de su vida a la obra de Preuß) y Müller (es muy conocida su atención a Heller e inolvidable su libro sobre el mandato imperativo y libre), son los responsables de la obra en su conjunto.

Preuß pasa por ser con toda justicia el padre de la Constitución de Weimar, la «obra de un judío», una descalificación que habría de oír más de una vez salida de bocas, mitad ponzoñosas, mitad envidiosas, a pesar de que, entre los judíos, era considerado un apóstata. Preuß fue militante del *Deutsche Demokratische Partei*, un partido liberal vagamente izquierdista que jugó un papel fundamental en gobiernos de coalición de los años veinte. Sin embargo, Friedrich Ebert, el máximo dirigente socialdemócrata y primer presidente de la República de Weimar, le llamó para dirigir los trabajos relacionados con la redacción de una Constitución que sustituyera a la que en su día trenzó Bismarck. Y lo primero que hizo Preuß fue convocar en Berlín una conferencia de expertos en la que estuvieron presentes, entre otros, Max Weber y Alfred Verdross. Se trataba de redactar las líneas generales de los grandes asuntos: el reparto de competencias entre el Reich y los *Länder*, los derechos fundamentales, la representación de los *Länder* en la estructura del Reich, el estatus de Prusia, el parlamento, el gobierno y los poderes del jefe del Estado.

Vigorosa fue la discusión acerca de si debía construirse un Estado unitario —aun supuesta su condición descentralizada— o mantenerse la estructura federal con ligeras variaciones. A anotar la posición de Max Weber: partidario del Estado unitario y de la desaparición de unas estructuras políticas que reputaba obsoletas, entendía, sin embargo, que lo prudente era «instaurar la máxima unidad que admita y sea posible en una Constitución federal». Por su parte, los socialistas querían una constitución abiertamente unitaria, sin concesiones en este terreno a las reivindicaciones históricas de los antiguos Estados alemanes, pequeños nidos de clientelismo y corrupción —la odiosa *Kleinstaaterei*.

Preuß, por su parte, combatió la prerrogativa que conservaban algunos Estados de tener representación diplomática, no en forma de embajadores propiamente dichos sino de una figura un poco rebajada de rango (*Gesandte*) y asimismo dedicó esfuerzos a suprimir los «derechos reservados» (*Reservatrechte*) que Bismarck había permitido se siguieran ejerciendo con el designio político de atraerse a los Estados del sur en la hora fundacional de 1871 (una suerte de nuestros «derechos históricos»). Respecto de los derechos fundamentales sabía, como gran conocedor de la revolución fallida de 1848, que la dis-

cusión sobre ellos en Frankfurt resultó muy negativa, por lo que recomendaba no demorarse en ellos y apartarlos del entusiasmo discursivo de los diputados.

¿Y el jefe del Estado? Su elección correspondería al pueblo en elección directa, una especie de monarca de una democracia parlamentaria, posición política que estaba inspirada además en el deseo de presentar un claro contrapoder a las aspiraciones de soberanía de los *Länder*. Es decir, que Preuß pensaba —aunque con correcciones notables del modelo— en el rey inglés, pero otros —Max Weber entre ellos— evocaban al presidente americano. Como digo, el rey inglés de Preuß era un poco peculiar, pues contaría con el arma de las medidas excepcionales, que acabarían en el artículo 48 de la Constitución, configurador de una presidencia «fuerte», al cabo letal —como la Historia demostró— para el régimen político por él diseñado sin que a Preuß obviamente pueda imputársele responsabilidad alguna en la degenerada utilización del precepto.

Preuß estuvo por la ampliación de las atribuciones del *Reich* (del Estado, diríamos nosotros) y el desapoderamiento a los Estados (*Länder*) de muchas de sus tradicionales funciones y abogó asimismo por un fortalecimiento de los poderes de inspección del *Reich* a través de técnicas como la potestad de dictar instrucciones para la ejecución de leyes federales o enviar comisionados para confirmar la regularidad en el ejercicio de determinadas competencias y otras dirigidas a «atar corto» a las autoridades de estos territorios. Al confiar poco en el mecanismo supremo de la *Reichsexecution*, de la ejecución federal, que lógicamente siempre era una *ultima ratio*, Preuß defendía mecanismos más sutiles, más livianos y por ello más fáciles de manejar por las autoridades centrales.

Para el ejercicio del poder del Estado existen dos organizaciones, el *Reich* y los *Länder*. Y, ¿quién dispone de ellas? El pueblo, que no es el de cada uno de esos *Länder*, sino el pueblo alemán en su conjunto, idea básica esta que permite entender la relación entre el todo y las partes.

El lector familiarizado con los autores alemanes desde la fundación del *Reich* (es decir, desde Laband hasta Heller pasando por Jellinek, Triepel, Kelsen, Schmitt, Anschütz *et al.*) sabrá que todos ellos velaron las armas de su condición de juristas enfrentándose al concepto de soberanía. Nada tiene de extraña esta afición porque Alemania andaba a la búsqueda de su propio ser como nación y de la estructura política que sirviera para edificarla en términos constitucionales. Preuß ve en la soberanía la seña de identidad del Estado absoluto, una idea ajena al Imperio romano, al Estado medieval e incluso al sultanato oriental. El Estado absoluto es el único sujeto de derecho público que se puede comparar al estatus del individuo en el derecho privado romano. Pero en el Estado moderno, que ya no es absoluto porque no existen poderes

absolutos, la soberanía tradicional acaba siendo una idea hueca que es preciso modular y llenar de contenidos nuevos.

Y aquí Preuß conecta con las ideas de quien fue su maestro académico, Otto von Gierke, quien teorizó sobre las «corporaciones» para diseñar un modelo de Estado construido de abajo hacia arriba y que concluye en la sociedad internacional. El modelo contrario sería el de la Iglesia porque su unidad no se basa en la asociación de fieles sino en la persona de su fundador (el Papa no es un órgano del conjunto sino representante del fundador que tiene naturaleza divina).

Sin embargo, el jefe de un Estado constitucional (monarca o presidente) no es más que un miembro al servicio del conjunto (el Estado) que ejerce su superioridad de forma limitada. Una superioridad que ya no puede llamarse soberanía porque el Estado comparte esos poderes con otros miembros, con otras corporaciones, municipios, ciudades y otras organizaciones que ejercen poderes de superioridad (*Herrschaft*) en virtud de su propia posición jurídica en el conjunto.

Anudada a esta idea está en Preuß la de la autonomía local que le sirve para explicar la necesidad de superar las peores costuras del viejo Estado autoritario alemán y sus rasgos predemocráticos (muy visibles en Prusia). Municipios, Estados, Reich... los dos últimos son corporaciones con superioridad territorial (*Gebietshoheit*) mientras que los municipios o las provincias autónomas tienen carácter territorial pero no disfrutan de superioridad o *Gebietshoheit*. Luego aludiré a la condición de concejal de Berlín que ostentó durante mucho tiempo Hugo Preuß.

Es curioso que en un momento pasional como el que se vivió tras la guerra, la alternativa entre monarquía o república dejara siempre indiferente a Preuß, pues para él lo importante era democratizar la vida pública desde abajo, desde los municipios. Porque el sentido del Estado liberal de derecho no es —solía repetir— instaurar la justicia en la sociedad, esta pretensión ya la tuvo el despotismo ilustrado (Federico el Grande en Prusia o José II en Austria), sino basar su actividad y su funcionamiento en las leyes y en las instituciones por ellas configuradas: aquí es donde se halla la discrepancia entre autocracia y Estado de derecho.

Como he adelantado, Preuß fue concejal y muy activo en el Berlín que le vio nacer. A él se deben muchas reflexiones sobre el municipio que conectaban con lo más hondo de su pensamiento político, pero también muchas iniciativas políticas.

Puede decirse que el Ayuntamiento fue un banco de pruebas para ganar experiencia política: en su pelea contra la burocracia prusiana, contra la pasividad, y con la imaginación alimentada por sus convicciones profesoraes y las

enseñanzas del barón von Stein. Defendió la incorporación de los pequeños municipios limítrofes con Berlín a la gran ciudad, la creación de nuevos centros educativos y sanitarios...

A finales del siglo XIX y principios del XX Berlín tiene ya las exigencias de una gran urbe que ha de prestar servicios públicos como el agua, la electricidad, el transporte... justifica la municipalización de los tranvías privados tirados por caballos, que pronto se acogerían al silencio del olvido. Crecían los barrios, a veces fuera del término municipal berlinés, por lo que era preciso integrarlos en un único municipio, pues, de lo contrario, la política redistributiva fiscal que se pretendía implantar en Berlín era burlada con solo domiciliarse a una pequeña distancia en un municipio distinto. Es decir, Preuß fue un precursor en Prusia de las áreas metropolitanas y, en conexión con ellas, también se ocupó de la vivienda y la preparación del suelo de acuerdo con adquisiciones hechas según justiprecios expropiatorios que supieran eliminar las expectativas especulativas de los propietarios.

No perdió el tiempo, como se ve, este hombre simpático, con un gran sentido del humor, culto y buen orador, también colérico. Que no era un tipo convencional, un ciudadano conformado al proceder de la sociedad burguesa —a la que pertenecía—, lo demuestra el hecho de que nunca consiguió una cátedra universitaria, de manera que hubo de crearse en 1906 una Escuela privada de Comercio para que Hugo Preuß pudiera llamarse al fin *Professor*. Había superado todos los ritos de paso: doctorado en Göttingen con una tesis sobre la evicción en el derecho romano; habilitación en Berlín en 1889 con un trabajo en el que se ocupó de las corporaciones territoriales y que dedicó a Gierke. Pero la poltrona de catedrático se le resistió hasta el final, juramentado el estamento oficial para no aceptarle en sus filas.

En estos espléndidos cinco volúmenes todos estos ingredientes que yo he tratado de resumir se hallan ampliamente presentes, recogidos con pulcritud y rigor. Lo cual, como ya señalé al principio, era un empeño titánico porque no creo que hubiera un solo día en la vida adulta de Preuß que no escribiera algo o pronunciara un discurso.

La Universidad y quienes en ella habitamos vive —vivimos— precisamente de estos esfuerzos: a veces son nuestras obras las que ocupan nuestro tiempo; a veces son las ajenas y es entonces cuando se hace más visible lo que de generoso tiene este oficio. Esta disposición de ánimo se iguala a la de «crecer en brazos de los dioses», tal como nos dijo de sí mismo y cantó la pluma de Hölderlin.

Francisco Sosa Wagner
Universidad de León

FERNANDO SAINZ MORENO: *Los cimientos del Estado de Derecho. Eduardo García de Enterría en sus recensiones*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2015, 487 págs.

El Centro de Estudios Políticos y Constitucionales ha querido ofrecer un homenaje al gran maestro Eduardo García de Enterría presentando una nutrida selección de recensiones a sus decisivos trabajos, tarea acometida por el profesor Fernando Sáinz Moreno. Tarea de búsqueda de los comentarios a los libros de don Eduardo, amplia y minuciosa, que abarca las principales revistas españolas —como esta revista, la *Revista Española de Derecho Administrativo*, la *Revista Española de Derecho Constitucional*, *Documentación Administrativa*, la *Revista General de Legislación y Jurisprudencia*, el *Anuario de Derecho Civil* o la *Revista Aragonesa de Administración Pública*— y europeas, como la francesa *Droit Administratif* y las italianas *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico* y *Diritto Pubblico*. Se trata, sin duda, de una muestra indudable de la difusión de los conocimientos y aprendizajes que los autores de las recensiones presentan a la comunidad académica y a la sociedad en general, fruto de sus lecturas y reflexiones de los libros de don Eduardo.

La selección de recensiones viene precedida de las intervenciones de destacados profesores de derecho público en sendos actos académicos en honor a la gran figura del maestro. El primero, el celebrado en el Salón de Grados de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid (espacio que hoy lleva el nombre del maestro), el día 29 de enero de 2004, en el que participaron los profesores Raúl Canosa, José Manuel Romay Beccaría, Jesús González Pérez, Ramón Parada, Lorenzo Martín-Retortillo, Alejandro Nieto, Tomás-Ramón Fernández, Santiago Muñoz Machado y Ricardo Alonso García. El segundo, la entrega de la Medalla de Honor del Colegio de Abogados de Madrid, acto celebrado en la Sala del Tribunal Supremo, el 25 de abril de 2014, en el que Antonio Hernández Gil pronunció un discurso «in memoriam» de Eduardo García de Enterría y Fernando Sainz Moreno expresó unas palabras de agradecimiento en nombre de doña Amparo Lorenzo de García de Enterría, recordando los valores humanos y académicos de don Eduardo, su paso por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos así como su personalidad irradiadora, lejos del carácter solitario que predomina en el ámbito de la investigación. Las intervenciones en sendos actos ofrecen una inmejorable visión de la obra de don Eduardo y su contribución a dos aspectos centrales, que tienen un claro reflejo en las recensiones, tomadas en consideración desde una perspectiva global y de conjunto.

En primer lugar, me referiré a su contribución a la construcción del ordenamiento jurídico democrático. En este ámbito debe subrayarse su papel en la configuración doctrinal del valor normativo de la Constitución como